

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS, AMBIENTAIS E BIOLÓGICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS E SEGURANÇA SOCIAL
MESTRADO PROFISSIONAL**

**ANÁLISE DA COMUNICAÇÃO ADMINISTRATIVA NO
FLUXO DOS PROCESSOS DE COMPRAS NA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA
– UFRB.**

Deivisson Leão do Nascimento Morais

**CRUZ DAS ALMAS - BAHIA
JULHO - 2020**

**ANÁLISE DA COMUNICAÇÃO ADMINISTRATIVA NO
FLUXO DOS PROCESSOS DE COMPRAS NA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA –
UFRB.**

Deivisson Leão do Nascimento Morais
Bacharel em Administração
Universidade Estadual de Feira de Santana, 2009

Dissertação apresentada ao Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Américo Almassy Junior

**CRUZ DAS ALMAS - BAHIA
JULHO - 2020**

FICHA CATALOGRÁFICA

M827a Morais, Deivisson Leão do Nascimento
Análise da comunicação administrativa no fluxo dos processos de compras na Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB. / Deivisson Leão do Nascimento Morais. _ Cruz das Almas, BA, 2020.
204p.; il.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Américo Almassy Junior.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Centro de Ciências Agrárias, Ambientais e Biológicas, Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social.

1. Administração Pública 2. Comunicação Organizacional 3. Compras Governamentais. I. Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Centro de Ciências Agrárias, Ambientais e Biológicas. II. Título.

CDD: 351

Ficha elaborada pela Biblioteca Universitária de Cruz das Almas - UFRB.
Responsável pela Elaboração - Neubler Nilo Ribeiro da Cunha (*Bibliotecário - CRB5/1578*)
(os dados para catalogação foram enviados pelo usuário via formulário eletrônico)

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS, AMBIENTAIS E BIOLÓGICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
E SEGURANÇA SOCIAL
MESTRADO PROFISSIONAL**

**ANÁLISE DA COMUNICAÇÃO ADMINISTRATIVA NO FLUXO DOS
PROCESSOS DE COMPRAS NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO
RECÔNCAVO DA BAHIA – UFRB.**

Comissão Examinadora da Defesa de Dissertação de
Deivisson Leão do Nascimento Moraes.

Aprovada em: 20 de agosto de 2020.

Prof. Dr. Alexandre Américo Almassy Junior (Orientador)

Prof. Dr. José Pereira Mascarenhas Bisneto (Examinador Externo)

Prof. Dr. Neilton da Silva (Examinador Interno)

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à memória de meus pais, Valdira Leão do Nascimento Morais e José Arnaldo Oliveira Morais, que, cada um do seu jeito e no seu tempo, sempre me incentivaram a construir minha história nos estudos. Minha mãe se foi muito jovem e nós não tivemos muito tempo juntos: ela, com 30 e eu com 07 anos de idade; ela sonhava que eu seria um médico – minha vocação foi outra, Mãe! Meu pai, também servidor público, do IBGE, foi minha inspiração a ser servidor federal. E do seu jeito contido, sei que emocionou com cada conquista minha. Uma pena não estarmos, ao mesmo tempo, no mesmo plano, vivenciando este momento.

Dedico este trabalho à memória de meus avós, Agenor Maurício e Maria Leão, Erádio Morais e Maria da Glória Morais, referências de aconchego, amor e afeto.

Dedico este trabalho à minha família (em ordem alfabética, porque eu tenho TOC - risos!): Alexandre Peixoto, Edna Maria, Eduardo Morais, Livia Peixoto e Tiago Peixoto! Minha família significa amor; meu porto seguro, meu lugar e meu propósito.

Dedico este trabalho aos meus irmãos Daniele, Raiza e João Pedro, meus melhores amigos nesta vida e aos meus sobrinhos Gael, Arthur, Arnaldo Neto e Levi, meus amores.

Este trabalho foi finalizado em 23 de julho de 2020. No Brasil, estamos em quarentena desde 17 de março do corrente ano, devido a pandemia da CoViD-19. Os dados desta data constam 2.231.871 brasileiros infectados, dos quais 1.532.138 se recuperaram, mas 82.890 pessoas perderam a batalha para a doença. No mundo, já se registrou 623.461 mortes até a presente data. Dedico este trabalho, também, às famílias enlutadas, às pessoas que perderam suas vidas, e àquelas que não puderam ficar em suas casas em distanciamento social, ou por prestarem serviços essenciais, ou por viverem em condições precárias e que sofrem pela invisibilidade social, não só por questões ligadas à profunda desigualdade social, mas também pelo racismo estrutural, este câncer vivo que adoece e segrega a nossa sociedade, e nos tem desumanizado ao longo dos séculos. Falo dos garis, caixas de supermercado, mototaxistas e entregadores por aplicativos, carregadores e estoquistas, feirantes, atendentes de farmácias, moradores de rua, catadores de lixo, trabalhadores da agricultura, vendedores ambulantes, pedreiros e auxiliares, padeiros, entre outros. Vidas negras importam.

P.S.: Data da entrega da versão final, 20 de outubro de 2020. Os dados da pandemia da CoViD-19 são assustadores: no Brasil, somam 5.251.416 infectados, 4.681.659 recuperados e 154.243 mortes. No mundo, são 40.425.663 de contaminados, 27.714.999 de recuperados e 1.118.635 mortos. Fonte: <https://github.com/CSSEGISandData/COVID-19>. Universidade Johns Hopkins.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus e ao Mestre Jesus por ter me concedido forças para concluir este trabalho num momento tão difícil como o que estamos atravessando.

Em alguns momentos do curso, foi necessário recuar. Mas, chegar até aqui foi fruto do auxílio e do apoio que recebi de muitas pessoas que cruzaram o meu caminho. Uma página é pouco para que eu possa externar o tamanho da gratidão que eu sinto em relação a todas essas pessoas. E aqui eu deixo o meu MUITO OBRIGADO, de coração!

Mesmo correndo o risco de esquecer-me de alguém, há pessoas muito especiais nessa jornada, que eu não posso deixar de homenagear.

Agradeço muito ao meu orientador, Prof. Dr. Alexandre Américo Almassy Junior, por ter acreditado em mim e em meu projeto depois de tantos percalços. Obrigado por todo apoio, professor!

Agradeço imensamente à minha amada esposa, companheira, amiga, conselheira e “co-orientadora” Lívia Peixoto! Meu amor, sem você, eu não teria conseguido. Obrigado por ter seguido comigo as noites em claro, revisando meus textos, segurando as pontas, dividindo as angústias, discutindo e debatendo ideias ao som de muito jazz e forró, e regado aos nossos vinhos, licores, cervejas e petisquinhos, porque a gente é desses!!! Te amo, minha linda!!!

Dudu, filhote! Obrigado pela força! É muito difícil estar fisicamente longe de você, mas nossos jantares virtuais, nossas “lives” e nossos papos sobre futebol, Moto GP e Fórmula 1 aliviaram tanto a minha cabeça, meu filho... Obrigado por todo apoio e pela compreensão! Te amo!!!

Xandão, meu velho! Que bom ver você se dedicando aos estudos, à dieta e à atividade física! Obrigado pelo apoio durante essa jornada!!! Amo você, cara!

Tiago e suas grandes sacadas! Obrigado pela força e pelas nossas conversas sobre o mundo maravilhoso dos games, Titi! Olhe pro tio aqui estudando e tome jeito!!! Você é muito inteligente e terá um futuro brilhante! Te amo!!!

Dona Edinha, minha sogra! Obrigado pelos nossos papos da manhã, sempre acompanhados de um saboroso café, discutindo as notícias e os absurdos do governo! Obrigado pela força e pelas bênçãos durante o árduo trabalho que foi essa escrita. Amo a senhora!

Agradeço a Dani, minha irmã, minha alma gêmea. Se eu fosse mulher, eu seria ela; se ela fosse homem, ela seria eu (o FaceApp que o diga). Obrigado por todo apoio, por todas as nossas conversas, por toda a força e toda a luz que você emana. Te amo!!! Raiza, minha irmã mais nova! Me lembro quando saí de casa para estudar e você ainda era criança, e escrevia nas caixas da garagem o quanto sentia saudades de mim!!! Te amo muito! João Pedro, meu irmão aventureiro-vaqueiro-motociclista-contador-técnico agropecuário! Obrigado pelo apoio de sempre, meu mano! Amo você!

Agradeço muitíssimo aos meus cunhados, Prof. Dr. Leandro Santos Peixoto e Profª Msc. Yslai Silva Peixoto, por todo o apoio durante a escrita, pela revisão no texto, pelos conselhos e pelas “lives” com as meninas, fazendo nossos olhos se encherem de coraçõezinhos!

Agradeço imensamente aos meus primos-amigos-irmãos da vida toda, Profª Msc. Lilian Graicy Morais Lima e Prof. Msc. Cledson José Ponce Morais, por toda a força e pelas dicas importantíssimas que me deram ao longo desses dias

de escrita! A vocês, como já lhes disse, devo muito da minha formação e de meu caráter. Meu muito obrigado a vocês! Amo vocês!!!

Gostaria de agradecer imensamente à UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA – UFRB, por ter me aberto as portas para um novo universo de possibilidades, conhecimentos, sonhos e percepção de mundo.

Agradeço aos professores do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social, em especial aos Professores Doutores Warli Anjos, Jorge Antônio, José Mascarenhas, Edgilson Tavares, Rosineide Mubarak e Susana Couto Pimentel. Todos vocês me servem de inspiração. Agradeço-lhes imensamente!

Agradeço imensamente a todos os amigos da Coordenadoria de Material e Patrimônio, em especial a José Roberto Barbosa, Jarbas Queiroz (e Juliana Guedes), Maurício Peixoto (e Nara Torres), Ícaro Barreto, Bartolomeu Correia, Manuella Félix e Lúcio Andrade. Obrigado pela força, parceria e amizade de sempre!

Agradeço muito a todos os amigos da Coordenadoria de Licitação e Compras, em especial a Emerson Franco, Bárbara Andrade, Cláudio Vargas, Cláudio Itamar, Levi Gomes e Josélia Silva. Agradeço também e muito aos amigos da Pró-reitoria de Administração, em especial a Rosilda Santana, pelo apoio ao longo de todo o curso e durante a escrita!

Gostaria de agradecer à Faculdade Maria Milza – FAMAM, e a todo corpo docente do curso de Administração, do qual faço parte. Em especial, aos amigos Prof^a. Msc. Suzane Figueiredo Casas e Prof. Msc. João Luiz da Silva Casas. Meu muito obrigado por todo o apoio!

Gostaria também de agradecer aos amigos Aldemir Cunha e Juliane Verçosa; Ivan Americano, Saulo Leal, Safira Guimarães, Bianca Lima (e o grupo dos enrolados!), Shirley Guimarães, Aurilene Malta e Lincon Borges; Cristiane Maia e Dona Ivone (*in memoriam*); Silvana Souza e Ed Macedo (casal Teppan Grill e nossos padrinhos de casamento); Daniele Andrade (irmã de Dudu), Kareen Mendes, Gabriel Ferreira e Jorge Maia (amigos-irmãos na vida e na arte)! Vocês fizeram essa jornada valer a pena! Muito obrigado, meus amigos!

À turma 2014.1 do mestrado, minha turma original: Hesler Caffé, Aldo, Jorge, Valéria, Fernanda, Larissa, Shirley Suedde, Carlos, Emerson, Alessandro, Jânio, Bruno, Elline, Manu, Rita, Léo Moura, José Sérgio e Milena. Agora vai, meu povo!

A todos os meus tios e tias, em especial às tias-mães Valdice (gêmea de Mãe), Dilma (minha tia para presidencial!), Tia Nilzete, e Tia Zilma. Maria José (Tia Zéu), Tia Áurea, Tia Ailza (Tia Nena), Tia Aurelice (minha mãe Ice), Tia Elza (minha madrasta), Tia Dalena, Tio Antônio (os três: Leão, Morais e Martins), Tio Ariosvaldo (tio Lio, trombonista), Tio Ita, Tio Pipe e Tio Dindo. Minha prima Clévia (a de verde!), a quase doutora Amandinha Ponce, Perseu Morais, Heilan Pércio, Pascoal Jr., Hevelin, Ariane, Kércia, Aylla, Bella, Jamile, Ariosvaldo Jr., Mara (Babi), e aos demais membros da família Morais. Aos primos Jorge, Jackson, Joice, Rafaela, Sarah, Iago, Aaron, Renatinha e os demais primos da família Leão. À minha prima-irmã Cristiane Sena. Aos meus primos da família Martins: Isaac, Antônio Israel, Antonia Viviane, Carol, Aline, Sara, Juliana, Renata, Fred e Camila e Ronaldo. A todos vocês, meu muito obrigado!

EPÍGRAFE

*Muita loucura é o mais sublime senso
Para um olho perspicaz;
Muito senso, a mais completa loucura.
É a maioria –
Nisto, como em tudo, prevalece.
Concorda e serás lúcido;
Faz objeções – és francamente perigoso
E contido por uma corrente.*

*Emily Dickinson
Poems of Life, XI*

RESUMO

A relação entre as pessoas e as organizações tem sido objeto de estudo em diversas áreas do conhecimento. E, sob o prisma da comunicação, há que se ressaltar que não é encargo simples, uma vez que se trata de um campo do conhecimento que não se encerra em si mesmo. A internet, os smartphones, as redes sociais e os aplicativos de mensagens instantâneas mudaram a forma e o tempo da comunicação entre as pessoas. Em tempo de comunicações simples e velozes, da fugacidade e das urgências, dos sujeitos de desempenho e produção, o paradoxo que se apresenta é o da necessidade das formalidades na comunicação interna das organizações públicas em face desse contexto. Assim, fruto de inquietações advindas de experiências empíricas do autor, o presente trabalho buscou observar a comunicação administrativa no fluxo de compras de bens comuns na Universidade Federal do Recôncavo da Bahia - UFRB. Tal investigação partiu de uma cuidadosa revisão da literatura acerca das teorias da comunicação aplicadas às organizações. O problema de pesquisa buscou investigar quais os principais gargalos e ruídos na comunicação administrativa nos fluxos dos processos de aquisição de bens comuns na Universidade Federal do Recôncavo da Bahia e como superá-los. O objetivo geral deste estudo é identificar se existem e quais são os principais gargalos e ruídos presentes na comunicação administrativa no fluxo dos processos de aquisição de bens comuns para a UFRB. Estabeleceram-se, como objetivos específicos, identificar as redes, os meios e os canais formais e informais por onde flui a comunicação administrativa nos processos de aquisição de bens comuns; identificar quais são e em que momento ocorrem os principais gargalos e ruídos que dificultam a comunicação no fluxo dos processos e propor um plano de melhoria dos fluxos comunicacionais nos processos de aquisição de bens comuns da UFRB. A pesquisa pode ser descrita por sua natureza exploratória, de caráter qualitativo, que se utilizou das ferramentas da pesquisa bibliográfica e documental, de entrevistas semiestruturadas e da análise de conteúdo para atingir os seus resultados. Foram 12 entrevistas analisadas em três blocos de questões, com auxílio do *software NVivo11 for Windows*, examinadas exaustivamente à luz das teorias da comunicação e de outras que se fizeram pertinentes no decorrer do trabalho. A respeito dos resultados encontrados, indica-se que as hipóteses levantadas quando da fase de pré-análise documental foram provadas: a comunicação interna e administrativa no fluxo de compras da UFRB encontra-se desvirtuada de sua função agregadora, e isso se reflete nas diversas disfunções percebidas. Com isso, entende-se que o modelo organizacional vigente na UFRB apresenta claros sinais de exaustão. Por fim, a pesquisa, uma vez concluída, abre um vasto campo de possibilidades de novos estudos.

Palavras-chave: Comunicação Organizacional; Comunicação Administrativa; Fluxo de Processos; Administração Pública; Compras Governamentais

ABSTRACT

The relationship between people and organizations has been the main subject to various fields of study. It is important to point out that taking communication into account is not an easy task, since it is a field of knowledge that does not end upon itself. The internet, smartphones, social media, and instant messaging apps have changed the way and the span of interpersonal communication. At a time of fast and simple communication, of fleetingness and urgency, of performance and production beings, there is a paradox if we consider the need of formality in inner communications at public organizations facing this context. Thus, as a result of restlessness arising from the author's empirical experience, this paper performed a investigation about the administrative communication on the government procurement flow to purchase common goods at the Universidade Federal do Recôncavo da Bahia - UFRB. Such investigation came from a careful literature review on the communication theories applied to organizations. The research problem sought to investigate which were the main hiccups and interferences for the administrative communication on the acquisition process of common goods at the Universidade Federal do Recôncavo da Bahia and how to overcome them. The main goal of this paper is to identify which are, and if there are, the main hiccups and interferences on the administrative communication on the procurement flow for the acquisition of common goods to the UFRB. As for the specific goals, it was established to identify the networks, the means and the channels (formal or not) through which the administrative communication for the acquisition process of common goods flows; identify which are and at which point the hiccups and interferences that hinder communication at the procurement flow occur; and propose an improvement plan for the communication flow at the acquisition of common goods process at UFRB. This research can be described by its exploratory and qualitative nature, using as tools the bibliographic and documentary research, semi-structured interviews, and the content analysis to achieve its results. There were 12 interviews analyzed in three chunks of questions, aided by the *NVivo11 for Windows software*, examined thoroughly in the light of the communication theories and other pertinent ones over the course of the research. About the results found, it is believed that the hypotheses created at the pre-analysis phase were proved, the internal and administrative communication on the government procurement flow to purchase common goods at the UFRB is distorted from its aggregating function, and this is reflected in the various perceived dysfunctions. Thus, it is understood that the organizational model in force at UFRB shows clear signs of exhaustion. Lastly, the research, once completed, opens up a vast field of possibilities for further studies.

Keywords: Organizational Communication; Administrative Communication; Government Procurement Flow; Public Administration; Government Purchases

LISTA DE SIGLAS

- AGU** - Advocacia-Geral da União.
- ASCOM** - Assessoria de Comunicação.
- BNB** - Banco do Nordeste do Brasil S.A.
- BNDES** - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
- CAAE** - Certificado de Apresentação para Apreciação Ética.
- CAHL** - Centro de Artes, Humanidades e Letras.
- CATMAT** - Catálogo de Materiais.
- CCAAB** - Centro de Ciências Agrárias, Ambientais e Biológicas.
- CCONT** - Coordenadoria de Contratos.
- CCS** - Centro de Ciências da Saúde.
- CEP** - Comitê de Ética em Pesquisa.
- CETEC** - Centro de Ciências Exatas e Tecnológicas.
- CETENS** - Centro de Ciência e Tecnologia em Energia e Sustentabilidade.
- CFP** - Centro de Formação de Professores.
- CGU** - Controladoria-Geral da União.
- CIMAM** - Coordenadoria de Infraestrutura e Meio Ambiente.
- CLC** - Coordenadoria de Licitação e Compras.
- CMP** - Coordenadoria de Material e Patrimônio.
- CNPJ** - Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica.
- CNS** - Conselho Nacional de Saúde.
- COCFI** - Coordenadoria Contábil e Financeira.
- CODIN** - Coordenadoria de Orçamento e Desenvolvimento Institucional.
- CONAC** - Conselho Acadêmico.
- CONSUNI** - Conselho Universitário.
- COTEC** - Coordenadoria de Tecnologia da Informação.
- COVID** - COrona VÍrus Disease (Doença do Coronavírus).
- EaD** - Educação a Distância.
- ERP** - Enterprise Resource Planning (planejamento de recursos empresariais).
- HUMV** - Hospital Universitário de Medicina Veterinária.
- IBGE** - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
- IPEA** - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- LGL** - Lei Geral de Licitação.

MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

NUGFOR - Núcleo de Apoio ao Relacionamento e Gestão de Fornecedores.

NUCAL - Núcleo de Gestão do Almocharifado.

NUCONC - Núcleo de Conformidade Contratual.

NUGCONT - Núcleo de Gestão de Contratos.

NUGEC - Núcleo de Gestão Contábil.

NUGOR - Nucleo de Gestão Orcamentaria.

NUGPAT - Núcleo de Gestão do Patrimônio.

OMC - Organização Mundial do Comércio.

PDCA - Plan (Planejar), Do (Fazer), Check (checar) e Act (agir).

PGC - Planejamento e Gerenciamento de Contratações.

PIB - Produto Interno Bruto.

PNAD - esquisa Nacional por Amostra de Domicílios.

PPC - Projeto Pedagógico Curricular

PROAD - Pró-reitoria de Administração.

PROPLAN - Pró-reitoria de Planejamento.

SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas.

SEDAP - Secretaria de Administração Pública da Presidência da República.

SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira.

SIASG - Sistema Integrado de Administração dos Serviços Gerais.

SIG - Sistemas Integrados de Gestão.

SIPAC - Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos.

SLTI - Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação.

SRP - Sistema de Registro de Preços.

SWOT - Strengths (Forças), Weaknesses (Fraquezas), Opportunities (Oportunidades) e Threats (Ameaças).

TCU - Tribunal de Contas da União.

TI - Tecnologia da Informação.

UFBA - Universidade Federal da Bahia.

UFFS - Universidade Federal da Fronteira Sul

UFOP - Universidade Federal de Ouro Preto

UFRB - Universidade Federal do Recôncavo da Bahia.

UFRN - Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

UFVJM - Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Composto da comunicação integrada	55
Figura 2 – Organograma da UFRB.....	81
Figura 3 - Organograma da PROAD	83
Figura 4 - Organograma da PROAD/CLC	85
Figura 5 - Nuvens de palavras: à esquerda, grupo Gestão; à direita, grupo Demandantes.....	101
Figura 6 - Análise da questão 03, por grupo de respondentes.....	111
Figura 7 – Sobre a evolução ou não no fluxo de compras.	121
Figura 8 – Referências de codificação do Bloco 01 por grupo	122
Figura 9 – Referências de codificação do Bloco 01 - Geral.....	123
Figura 10 – Referências de codificação do Bloco 02 por grupo.	141
Figura 11 – Referências de codificação do Bloco 02 - Geral.....	142
Figura 12 – Referências de codificação do Bloco 03 por grupo.	152
Figura 13 – Referências de codificação do Bloco 02 - Geral.....	153
Figura 14 – Modelo de congruência organizacional	159
Figura 15 – Espiral do conhecimento	162

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Matriz de mediações e tipos	50
Quadro 2 - Classificação geral dos processos empresariais	73
Quadro 3 - Processos e valores de compras realizados pela PROAD/CLC entre 2016 e 2019.	86
Quadro 4 – Maiores demandantes dos anos de 2018 e 2019.....	87
Quadro 5 - Perfil dos entrevistados	92
Quadro 6 - Referências às palavras-chave nas respostas à Questão 01 – Bloco 01.	100
Quadro 7 - Etapas do fluxo de compras apontadas como cruciais, por grupo. ..	106
Quadro 8 - Referência às palavras-chave identificadas nas respostas à Questão 02 – Bloco 01.	106
Quadro 9 - Repetições de palavras-chave nas respostas dos entrevistados à Questão 02 – Bloco 01	107
Quadro 10 – Quadro resumo das respostas à Questão 04 – Bloco 01	118

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	16
2. COMUNICAÇÃO ORGANIZACIONAL	21
2.1 As Organizações	22
2.2 – As teorias da comunicação organizacional	25
2.2.1 Os estudos de Thayer	27
2.2.2 Apoio nas Relações Públicas	28
2.2.3 As teorias Moderna e Naturalista	30
2.2.4 Os modelos de Goodall Jr. e Eisenberg	33
2.2.5 A Teoria Crítica	34
2.2.6 A perspectiva interacional/relacional	35
2.2.7 A topofilia aplicada à comunicação organizacional	39
2.3 – A comunicação interna e administrativa	43
2.3.1 Comunicação interna e cultura organizacional	45
2.3.2 Redes, níveis e fluxos da comunicação interna	46
2.3.3 Meios e tipos de comunicação nas organizações	50
2.3.4 A comunicação administrativa	52
2.3.5 Planejamento estratégico da comunicação integrada	57
2.3.6 Dificuldades da comunicação administrativa nas organizações	60
3. PROCESSOS E GESTÃO DE COMPRAS PÚBLICAS	63
3.1 – O conceito de processo	69
3.1.1 Tipos de processos	71
3.1.2 Processos de trabalho no setor público	73
3.1.3 O processo administrativo na administração pública	75
3.2 – Legislação brasileira de compras governamentais	77
4. METODOLOGIA	80
4.1 – Objeto de pesquisa	80
4.1.1 A Pró-reitoria de Administração	82
4.1.2 Sistemas eletrônicos	83
4.1.3 As compras públicas na UFRB	84
4.1.4 Estrutura da PROAD/CLC	85
4.2 – Procedimentos metodológicos	88
4.3 – Modelo de análise	93
5. RESULTADOS E DISCUSSÃO	95
5.1 O fluxo do processo de compras de bens comuns na UFRB	95
5.1.1 Manuais de normas e procedimentos	97
5.1.2 Percepção dos entrevistados sobre o fluxo de compras	100
5.2 A comunicação no fluxo do processo de compras da UFRB	123
5.2.1 Percepção dos entrevistados acerca da comunicação no fluxo do processo	125
5.3 Planejamento e execução das compras	144
5.4. Desdobramentos dos resultados da pesquisa de campo	153
5.4.1 Processos e arquitetura organizacional	154
5.4.2 Estrutura formal e informal	156
5.4.3 Processos, gestão do conhecimento e normas	160
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	165
REFERÊNCIAS	171

APÊNDICE A – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS	188
APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	190
ANEXO I – NOTA TÉCNICA PROAD/CLC S/N - 2018	192
ANEXO II – FLUXO DE AQUISIÇÃO DA UFRB	196
ANEXO III – FLUXOGRAMA DE COMPRAS.....	199

1. INTRODUÇÃO

A relação entre as pessoas e as organizações tem sido objeto de estudos em diversas áreas do conhecimento. A Administração, a Economia, a Sociologia, a Psicologia, a Antropologia, cada uma delas lança um olhar sobre essa relação. E, sob o prisma da Comunicação, há que se ressaltar que não é encargo simples, uma vez que se trata de um campo do conhecimento que não se encerra em si mesmo, e conversa com todas as outras ciências acima citadas (MANSI, 2016).

Atualmente, a internet permite altos níveis de interatividade. Os *smartphones*, as redes sociais e os aplicativos de mensagens instantâneas mudaram a forma e o tempo da comunicação entre as pessoas. Em tempo de comunicações simples e velozes, da fugacidade e das urgências, dos sujeitos de desempenho e produção (HAN, 2017), o paradoxo que se apresenta é a necessidade e obrigatoriedade das formalidades na comunicação interna das organizações públicas em face desse contexto.

O Artigo 37 da Constituição Federal estabelece que os princípios que norteiam a Administração Pública são a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência. Nesse sentido, Spitzcovsky (2009) diz que os princípios se apresentam como parâmetros para interpretação do teor das demais normas jurídicas, assim como também devem nortear as práticas, as rotinas e as estratégias adotadas em todas as esferas do poder público, por todos os seus agentes.

Nesse contexto das dicotomias, o presente trabalho buscou observar a comunicação administrativa no fluxo de compras de bens comuns na UFRB, ao buscar investigar a sua função, sua importância e sua eficiência, eficácia e efetividade. Tal investigação partiu de uma cuidadosa revisão da literatura acerca das teorias da comunicação aplicadas às organizações.

O tema escolhido (Comunicação Organizacional) relaciona-se diretamente com a linha de pesquisa Gestão de Políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação, uma vez que versa sobre a organização e gestão interna de um órgão público federal, instituição de ensino superior, instrumento das ações de governo e de realização de políticas públicas. A comunicação interna e administrativa se utiliza de diversos recursos tecnológicos que podem trazer atualizações e inovações à gestão de processos no serviço público. O problema de pesquisa apresenta o

seguinte questionamento: quais os principais gargalos e ruídos da comunicação administrativa nos fluxos dos processos de aquisição de bens comuns na Universidade Federal do Recôncavo da Bahia e como superá-los?

O objetivo geral deste estudo é identificar se existem e quais são os principais gargalos e ruídos presentes na comunicação administrativa no fluxo dos processos de aquisição de bens comuns para a UFRB. Como objetivos específicos: a) identificar as redes, os meios e os canais formais e informais por onde flui a comunicação administrativa nos processos de aquisição de bens comuns; b) identificar quais são e em que momento ocorrem os principais gargalos e ruídos que dificultam a comunicação no fluxo dos processos; c) propor um plano de melhoria dos fluxos comunicacionais nos processos de aquisição de bens comuns da UFRB.

A Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação, criada sob a égide da Lei nº 11.151 de 29 de julho de 2005, fruto do desmembramento do Centro de Ciências Agrárias da Universidade Federal da Bahia (UFBA), com sede na cidade de Cruz das Almas-BA. Trata-se de uma instituição pública, com então quinze anos de criação, que firma-se como uma universidade de estrutura multicampi, presente também nas cidades baianas de Amargosa, Cachoeira, Feira de Santana, Santo Amaro e Santo Antônio de Jesus.

A experiência profissional e a trajetória acadêmica do autor foram determinantes para a união dos temas Comunicação Organizacional e Compras Públicas. Atuando na iniciativa privada há 22 anos e há 16 anos no serviço público, com passagens pelo Instituto Nacional do Seguro Social (Gerência Executiva de Feira de Santana – BA), Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (Comarca de Feira de Santana – BA) e de dezembro de 2006 até então como servidor técnico-administrativo da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), observou, nos órgãos públicos onde atuou e atua, que a comunicação interna inerente a eles sempre se configurou como uma espécie de “calcanhar de Aquiles”: informações truncadas, setores que não se entendiam, legislações e normas muito rebuscadas que suscitavam muitas interpretações e das quais decorriam muitos conflitos, ausência de normativos e diretrizes internas que direcionassem e dinamizassem esforços, desgastes interpessoais, retenção de informações como exercício de poder, equipes sem voz, ausência de

planejamento, chefias indispostas ao diálogo e a inovações, corporativismos, entre várias outras disfunções. Assim, da observância desse fenômeno e das inquietações decorrentes dele, o autor vem trabalhar com o tema da Comunicação Organizacional desde a sua graduação e especialização.

A logística pública constitui área de atuação deste pesquisador desde o seu ingresso na UFRB como servidor técnico-administrativo. Primeiro, trabalhando no Centro de Artes, Humanidades e Letras (CAHL) organizando e gerenciando os pedidos de aquisição de materiais e equipamentos para estruturação dos cursos de graduação durante 03 anos. Em seguida, ao integrar a equipe da Coordenadoria de Licitação e Compras (PROAD/CLC), atuando como pregoeiro por 02 anos, depois ao assumir a chefia do Núcleo de Gestão de Patrimônio (PROAD/CMP/NUGPAT) por um ano, e por fim, por estar à frente da Coordenadoria de Material e Patrimônio (PROAD/CMP) ao longo de 07 anos.

Tal experiência empírica instigou o autor a buscar, na pesquisa científica, as causas desse tão sério problema, bem como soluções que tornassem a comunicação interna e administrativa mais fluida e funcional, especificamente considerando que, no serviço público federal brasileiro, os processos de aquisição de bens comuns, seja por meio de licitações na modalidade pregão eletrônico, ou nos casos de dispensa de licitação ou de inexigibilidade, seguem um rígido e intrincado sistema de legislações e normas, às vezes contraditórias entre si, que dificultam sobremaneira o trabalho dos servidores e gestores envolvidos no processo.

As compras públicas, por envolver execução de orçamento público, são tão complexas quanto importantes para a consecução dos objetivos os quais a instituição se propõe, e, às vezes, é obrigada a alcançar, por determinações governamentais e/ou legais, por ter neles sua razão de existir. Somam-se a isso os entraves que uma comunicação administrativa falha e desvirtuada pode causar nesses processos.

Além disso, o que se pôde inferir nas leituras que precederam à decisão de abraçar esta temática, é que os conceitos da comunicação remetem a uma vasta amplitude de conhecimentos sobre o comportamento humano, ultrapassando em muito a pura e simples concepção de transmissão de informação. A partir da já alegada experiência empírica proveniente da atuação profissional em instituições

privadas, e principalmente em órgãos públicos, surgiu o questionamento acerca do papel que desempenha a comunicação nas organizações.

Em se tratando de serviço público no Brasil, a importância desta pesquisa reside, primeiramente, em ser a UFRB uma Instituição Federal de Ensino Superior, fruto de um programa de governo do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva (entre 2003 e 2010), de interiorização das universidades federais, que buscava atender a uma demanda social importante – a necessidade de políticas públicas que promovessem o acesso das populações carentes à educação superior de qualidade. Em segundo lugar, no impacto que a presença de uma universidade federal causa em uma região com o potencial econômico e cultural como o Recôncavo Baiano. Por fim, na necessidade latente de análise e melhoria contínua da gestão pública, no que concerne à eficiência, eficácia e efetividade de suas ações e processos.

A dissertação está estruturada em cinco partes. Esta primeira parte, a Introdução, apresenta o cenário da comunicação no momento atual, sua relação com outras ciências e o contraste com as regras e formalidades exigidas no serviço público, particularmente nos processos licitatórios. Apresenta também o tema, o problema de pesquisa e seus objetivos gerais e específicos, bem como o lócus e o ambiente da pesquisa, contextualizando assim as discussões doravante propostas no presente trabalho.

Logo após, o Referencial Teórico contém em si dois itens. O primeiro item, denominado Comunicação Organizacional, traz um apanhado das teorias da comunicação aplicadas ao contexto das organizações. No tema “Comunicação”, os principais autores de base teórica são Littlejohn (1988) e Thayer (1972 e 1973). Da escola brasileira, onde os maiores centros de produção se encontram nas universidades do sul do país, especificamente a UFRGS, a UFSC e a PUC-RS, foram utilizados os conhecimentos principalmente de Vigneron (2001), Kunsch (2003), Marchiori (2008), Scroferneker (2006 e 2016), Torquato (1986 e 2015), Curvello (2002) e Baldissera (2011). Destaque aos estudos pioneiros de Thayer (1972 e 1973) e a topofilia aplicada à comunicação organizacional de Scroferneker e Amorim (2016).

No terceiro item, Processos e Gestão de Compras Públicas, se faz um breve histórico das relações entre Estado e mercado, contexto no qual surge a ciência da Administração, a divisão do trabalho do qual deriva o conceito de

processos – o qual se trabalha a partir da perspectiva da indústria, passando pela área administrativa até chegar ao setor público – além de abordar a legislação e a importância das compras públicas no Brasil. Os principais autores estudados são Davenport (1994), Gonçalves (2000), Slack *et. al.* (2015), Coelho (2009), Schmidt-Squeff (2014), Ribeiro e Inácio Jr. (2014), além de estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da legislação de compras públicas em vigor no país.

A quarta parte trata dos procedimentos metodológicos da pesquisa e de seus aspectos éticos. A pesquisa pode ser descrita por sua natureza exploratória, de caráter qualitativo, que se utilizou da pesquisa bibliográfica e documental, de entrevistas semiestruturadas e da análise de conteúdo para extrair os seus resultados (BARDIN, 1979; YIN, 2001; GIL, 2007).

A quinta parte traz a análise dos resultados, examinadas exhaustivamente à luz das teorias da comunicação, da legislação aplicada às compras públicas e de outras que se fizeram pertinentes no decorrer do trabalho, como considerações a respeito da arquitetura e modelo de congruência organizacional (NADLER *et. al. apud* ARAÚJO, 2012), estruturas formais e informais (PRÉVE, 2012) e gestão do conhecimento (NONAKA E TAKEUCHI *apud* SCATOLIN, 2015).

A sexta e última parte tece considerações a respeito dos resultados encontrados. Indica que as hipóteses levantadas quando da fase de pré-análise documental foram provadas: a comunicação interna e administrativa no fluxo de compras da UFRB, de fato, encontra-se desvirtuada de sua função agregadora, e isso se reflete em diversas disfunções: identificou-se a necessidade urgente de se produzir normativos internos que formalizem, para além do fluxo de compras na instituição, as atribuições e competências dos setores envolvidos, pois existe um alto nível de informalidade nas relações entre os setores, que resultam em responsabilidades difusas e conflitos. O planejamento e a execução das compras de bens comuns encontram-se seriamente prejudicados devido à falta de conhecimento dos ritos e procedimentos por parte das equipes demandantes. Com isso, entende-se que o modelo organizacional vigente na UFRB apresenta claros sinais de exaustão. Por fim, a pesquisa, uma vez concluída, abre um vasto campo de possibilidades de novas investigações.

2. COMUNICAÇÃO ORGANIZACIONAL

Marchiori (2008) afirma que o processo comunicacional possui uma composição básica, e é “definido por meio de uma mensagem enviada por um emissor através de um determinado canal, entendida por um receptor que emite uma resposta, o *feedback*” (Marchiori, 2008, p. 19). A autora ainda completa que a comunicação é essencialmente “uma ponte de significados que cria a compreensão mútua e a confiança – em função da compreensão levar a uma aceitação por parte de quem recebe a comunicação” (*idem, ibidem*).

Littlejohn (1988) apresenta, em sua obra, 11 conceitos amplos e generalizações, divididos em três áreas, onde cada área contempla um grupo de conceitos-chave para melhor compreensão da extensa e profunda teoria da comunicação. A primeira área, *Orientações Gerais*, define a essência e a natureza geral do processo. Engloba os conceitos-chave do *Processo*, onde afirma ser a comunicação um processo complexo, e da *Interação Simbólica*, ao atribuir uma interação de símbolos diversos ao processo comunicacional.

A segunda área, *Processos Básicos*, corresponde a um aspecto comum a toda comunicação humana. Nesta encontram-se os conceitos-chave da *Codificação*, no qual define a interação simbólica como um processo de emissão e recepção de mensagens codificadas; do *Significado*, entendendo os sinais como um estímulo que carrega um significado para as pessoas; o dos *Processos de Pensamento*, onde as mensagens são sinais, em grupos ou não, formados através do pensamento humano; e os conceitos-chave da *Informação* e da *Persuasão e Mudança*, onde diz que as mensagens fornecem uma informação, e que este processo resulta numa mudança.

A terceira e última área, *Contextos de Comunicação*, consiste num grupo de generalizações que aponta os contextos nos quais a comunicação se realiza. Aborda os seguintes conceitos-chave: a) *Interpessoal* – em que a comunicação ocorre no contexto da interação face-a-face; b) *Pequeno Grupo* – no qual se realiza a comunicação; c) *Organizacional* – refere-se à comunicação ocorrida no âmbito da organização e é objeto de estudo neste trabalho; e d) *Massa* – que trata da comunicação que se realiza no contexto de massa. Considerando a classificação proposta por Littlejohn (1988), este trabalho concentra sua área de interesse em comunicação organizacional.

2.1 As Organizações

Max Weber definiu a organização como sendo:

(...) um sistema de atividade contínua e intencional de um tipo especificado. Uma 'organização dotada de personalidade jurídica' é uma relação social associativa caracterizada por um quadro administrativo que se dedica a essa atividade contínua e intencional (Weber *apud* LITTLEJOHN, 1988, p. 291).

Para Etzioni (1989):

A nossa sociedade é uma sociedade de organizações. Nascemos em organizações, somos educados por organizações, e quase todos nós passamos a vida a trabalhar para organizações. Passamos muitas de nossas horas de lazer a pagar, jogar e a rezar em organizações. Quase todos nós morreremos numa organização e, quando chega o momento do funeral, a maior de todas as organizações – o Estado – precisa dar uma licença especial (ETZIONI, 1989, p. 7).

Organizações constituem uma forma de agrupamento social. Berelson e Steiner (1964 *apud* LITTLEJOHN, 1988) definem a organização a partir de quatro características principais, que a diferenciam das demais formas de agrupamentos sociais, quais sejam: a) a formalidade – ou seja, compreende um conjunto de metas, políticas e regras que lhe dão forma; b) a hierarquia – em estrutura piramidal; c) quantidade de pessoas – as organizações geralmente são formadas por uma grande quantidade de pessoas, donde se pode presumir que suas relações pessoais são superficiais, e; d) o tempo de vida – as organizações, em regra, têm um tempo de vida superior ao das pessoas que a compõem.

Para Strother (1963, *apud* LITTLEJOHN, 1988), existem cinco espécies distintas de organizações: as econômicas (bens em troca de dinheiro), as de serviço (bens e serviços em troca de dinheiro), as protetoras (oferecem serviços quando requeridos, entretanto sem a necessidade constante de clientes), as associativas (satisfazem certas necessidades sociais) e as religiosas (mediação entre seus membros e forças sobrenaturais).

Strother (1963, *apud* LITTLEJOHN, 1988) elenca ainda características comuns às cinco espécies de organização: constituem-se de duas ou mais pessoas que tenham algum tipo de relacionamento cooperativo mútuo, onde essa cooperação compreende algum tipo de meta, objetivo ou resultado coletivo. Além disso, destaca que cada membro exerce funções diferentes e complementares dentro da organização, obedecendo a uma estrutura hierárquica *a priori* estável e

explícita.

Trigueiro e Marques (2014, p. 16) trazem uma definição mais simples, ao dizer que pode se considerar organização “toda e qualquer atividade que reúne pessoas em busca de determinados fins (...)”. Eles ainda dividem as organizações em três tipos. As organizações privadas são aquelas que produzem bens e serviços com o objetivo de obter lucro. As organizações públicas são aquelas fundadas e mantidas pelo Estado, atuando nos níveis Federal, Estadual e Municipal, divididas entre Administração Direta e Administração Indireta, cujo objetivo é prover alguns serviços públicos nas áreas em que o mercado não pode ou não consegue atender. E, por fim, tem-se as organizações não-governamentais ou de terceiro setor, que não visam lucro, mas articulam recursos de diversas origens para atender aos interesses e necessidades da sociedade.

Diversas são as formas de se pensar a respeito das organizações. Para Rossetto (1999), o primeiro pensamento geralmente é ligado a uma estrutura formal e a um organograma clássico, e representa um modelo onde as relações são vistas de maneira estável e formal entre as tarefas e unidades de trabalho, sendo este o fator mais proeminente numa organização.

Para Stoner e Freeman (1992, *apud* ROSSETTO, 1999), a descrição da estrutura de uma organização passa por componentes tais como: a complexidade, que se relaciona à quantidade de níveis horizontais, verticais e espaciais existentes na organização; a formalização, que se refere ao nível aderência a regras e procedimentos por parte tanto da gestão quanto de seus funcionários; a centralização, que diz respeito ao *locus* da tomada de decisão e como está disposta a hierarquia dentro dele; e ao tamanho, envolvendo aspectos relativos a recursos humanos e físicos espaciais.

Stoner e Freeman (1992, *apud* ROSSETTO, 1999) ainda apresentam uma outra perspectiva, somada aos elementos acima citados: a existência de uma estrutura informal, decorrente das necessidades individuais e grupais das pessoas que compõem uma organização, constatando que as relações dentro de uma organização não se restringem àquelas previstas nos organogramas estruturados. Essas duas dimensões, a formal e a informal, possuem elementos outros que interagem entre si, formando o que os autores chamam de desenho organizacional.

Etzioni (1989) estuda a legitimidade das organizações face a três tipos de

poderes: remunerativo (legitima a organização pela remuneração pecuniária), normativo (pela obediência à norma) e coercitivo (pelas coerções e castigos). Entretanto, somente uma é a perspectiva da comunicação, não obstante entender que o conceito de organização se assemelha ao de comunicação.

Muitas das teorias e uma parcela substancial da literatura ignoram esse aspecto. Por outro lado, a maioria dos escritos que se referem às organizações não só reconhecem a importância da comunicação, mas, além disso, tratam-na em pormenor (LITTLEJOHN, 1988, p. 288).

Segundo Littlejohn (1988), Weber definiu o poder como a capacidade de alguém realizar os seus objetivos em qualquer situação. Dessa forma, o poder é imprescindível na maioria das relações sociais. O poder é considerado legítimo quando a obediência é completa e efetiva.

A esse respeito, Etzioni (1989, p. 61) diz o seguinte:

O estudo de Weber sobre a legitimidade introduz toda uma dimensão inteiramente nova no estudo da disciplina da organização. Utilizou o *poder* para designar a capacidade de provocar a aceitação de ordens; a *legitimidade* para designar a aceitação do exercício do poder, porque corresponde aos valores dos subordinados; e *autoridade* para designar a combinação dos dois, isto é, o poder que é considerado legítimo.

Littlejohn (1988) entende a ideia de poder legítimo de Weber como um tema interessante para a comunicação. Afirma que a burocracia de Weber repousa em princípios claramente definidos, tais como: a) regras – para solução de problemas, padronização e igualdade; b) esfera de competência – basicamente a divisão sistemática do trabalho; c) organização dos cargos conforme o princípio hierárquico; d) administradores nomeados com base em seus conhecimentos e treinamento – não são eleitos, nem herdaram suas posições; e) profissionalização do administrador – a organização burocrática homologa a separação entre propriedade e administração; f) liberdade dos burocratas na distribuição de recursos dentro das suas esferas de influência, sem temer interferências externas; g) cuidadosa manutenção de registros.

Se observadas sob o prisma da comunicação, segundo Littlejohn (1988), as teorias Clássica e Estruturalista da Administração tendem a ignorar esse aspecto da interação e dos processos comunicacionais dentro da organização. A elas interessava a produtividade, a eficiência e a estrutura organizacional. Trabalhadores não tinham personificação, eram variáveis constantes, não dinâmicas. A maioria entre primeiros teóricos não acolhia a possibilidade de haver outra coisa, senão o incentivo material, que pudesse contemplar as necessidades

humanas. Justifica-se assim a valorização, por Weber, da comunicação escrita, considerando-a como a própria essência do funcionamento organizacional.

As comunicações dentro da organização sempre foram dirigidas de forma descendente, eram vistas como transmissão de informação, tomando-as pelo conceito mais simplista, sem a previsão de qualquer resposta, pois partiam do entendimento de que os operários eram incapazes de conduzir suas tarefas sem as instruções vindas de cima. Outro pressuposto sobre comunicação implícito nas teorias Clássica e Estruturalista-Burocrática é que as pessoas respondem de forma racional à informação.

2.2 – As teorias da comunicação organizacional

Segundo Curvello (2002), os estudos científicos pioneiros em comunicação organizacional surgiram nos anos de 1940. Não obstante perceber em alguns textos clássicos da economia e da administração referências a questões típicas da área da comunicação, foi somente a partir de então que a comunicação passou a interessar aos pesquisadores como uma perspectiva importante e inexplorada para se analisar a dinâmica organizacional.

Já para Lite (*apud* SCROFERNEKER, 2006), os estudos da comunicação organizacional são referenciados no tempo em dois grandes períodos: de 1900-1970; e de 1970 até o presente momento. No primeiro período, as diversas teorias e conceitos construídos fundamentaram-se especialmente na Doutrina Teórica Tradicional, de perfil aristotélico, o qual, consoante Curvello (2002), enfatiza os estudos do discurso formal dirigido, objetivando a persuasão. Este argumento provocou o questionamento, por parte da comunidade acadêmica e científica, se a comunicação organizacional não seria mais o campo da persuasão que o da informação.

Outra vertente que fortemente influenciou os estudos no campo da comunicação organizacional, conforme Curvello (2002), foi a Teoria das Relações Humanas, a partir das publicações de Mary Parker Follett, e a experiência em Hawthorne, entre os anos de 1924 e 1927. A psicóloga americana elaborou quatro princípios de administração que despertaram o interesse de executivos e pesquisadores. São eles:

- a) *Contato Direto*: As pessoas que trabalham perto, seja no sentido horizontal seja no sentido vertical (chefes), devem estreitar os contatos para melhor coordenação.
- b) *Planejamento*: As pessoas que executam um trabalho devem estar envolvidas nele desde o momento do planejamento e não quando este já terminou. Isto permite boa motivação.
- c) *Relações Recíprocas*: Todos os elementos de um dado conjunto devem estar estreitamente relacionados.
- d) *O Processo Contínuo da Coordenação*: Toda decisão é um momento de um processo. Ela se torna importante no contexto desse processo. Uma pessoa deve ser considerada importante na medida em que intervém para tomar uma decisão dentro de um processo geral e não porque faz parte da hierarquia (Follett *apud* LODI, 2003, p. 81).

Essa primeira fase dos estudos de comunicação organizacional (até os anos 1940) foi denominada por Dover (1959 *apud* MENELEU, 1980, p. 17) de “*A Era da Informação*”. Sob a influência do slogan “empregados informados são empregados produtivos” (DOVER, 1959 *apud* MENELEU, 1980; CURVELLO, 2002), começam a proliferar os veículos de comunicação dirigida da cúpula (fontes da informação) para a base (receptores), com objetivo de munir ao máximo os funcionários de informações. É a homologação do que se convencionou chamar de comunicação descendente (CURVELLO, 2002). A partir dela, disseminaram-se também os estudos de recepção das mídias internas, com a intenção de captar a eficácia da comunicação e identificar problemas com a intenção de corrigi-los, e, assim, garantir ainda maior eficácia. Muitos desses estudos acabaram por questionar a relação direta entre quantidade de informação e motivação (*idem, ibidem*).

O objetivo dos estudos, então, foi mudando de maneira crescente para o funcionamento das redes organizacionais e a análise das redes de comunicação em estruturas organizacionais complexas (CURVELLO, 2002). O foco permanece na eficácia organizacional, entendida já como dependente da comunicação:

(...) quando se concebe a organização como um sistema de interações em constante mutação, nota-se que a comunicação auxilia no desenvolvimento e manutenção dos objetivos organizacionais, da mesma forma como os integrantes da organização se motivam e inspiram uns aos outros, no sentido das realizações de metas (Guetzkow *apud* CURVELLO, 2002).

Putnam, Phillips e Chapman (*apud* SCROFERNEKER, 2006, p. 48) afirmam que “os recentes trabalhos de comunicação organizacional foram moldados pelo interesse na comunicação empresarial e industrial – dos anos 1920 aos anos 1950 – e pela influência da escola de relações humanas, dos anos 1950 até meados de 1970”. Da década de 1970 até então, as abordagens teóricas

embasaram-se na Teoria Moderna ou Empírica, na Teoria Naturalista e na Teoria Crítica.

2.2.1 Os estudos de Thayer

Um dos grandes expoentes dos estudos sobre comunicação nas organizações, Thayer (1973) procede, no início da década de 1970, uma cuidadosa revisão das bases conceituais dos estudos – sobremaneira os de cunho sociológico – acerca da comunicação e dos grupos, no intuito de entender a “superfície de contato comunicação – organização” (THAYER, 1973, p. 96), e assim estabelecer uma “teoria heurística conceitual para lidar com os problemas ‘puros’ e ‘aplicados’ da superfície de contato comunicação – organização” (*idem, ibidem*).

Para Thayer (1973, p. 97), não existia na literatura, até então, o que ele mesmo chamou de “herança ideológica”, à qual o estudioso da comunicação organizacional pudesse lançar mão. Por conseguinte, recorreu ao que chamou de “conceitos tributários”, de caráter interdisciplinar, para fundamentar a sua teoria:

(...) psicologia, estudos de comunicação de massa, psicologia social, psiquiatria e psicoterapia, cibernética, teoria de sistemas, a chamada ciência da gestão administrativa, teoria de comunicação (humana e física), sociologia, “comunicação empresarial”, linguística, etologia, ciência política, teoria da organização, linguagem, etc. (THAYER, 1973, p. 97).

Com os seus estudos, Thayer (1973) concluiu que muito mais se diz do que se sabe sobre o que considera como fenômenos centrais da existência humana – a comunicação e as organizações. Ao afirmar que não se legisla conceitos – apenas os propõe, constrói sua visão sobre a comunicação nas organizações a partir de três pressupostos básicos.

A considerar dois sistemas de comportamento humano – intrapessoal (nível psicológico do indivíduo) e interpessoal (relação que estabelece com mundo que o cerca) – o primeiro pressuposto de Thayer (1973, p. 112) diz que “a comunicação sempre ocorre num contexto organizado”, o que quer dizer que a condição suficiente para a ocorrência da comunicação é a existência de um modelo articulado entre seus níveis inter e intrapessoais. O segundo pressuposto estabelece que a primordial e “predominante organística, interpessoal e organizacional é a comunicação, quer dizer, a entrada, processamento e saída

programáticos de informação” (THAYER, 1973, p. 113). O autor considera, nesse pressuposto, a organização como uma rede de comunicação, se utilizando dos conceitos da teoria dos sistemas abertos, da cibernética de Wiener e da teoria matemática da informação de Shannon e Weaver.

O terceiro pressuposto de Thayer (1973) preconiza que, em quaisquer dos sistemas de comportamento, existe uma tendência à estabilização em estados de proporção de mudança mínimos. Ou seja, as organizações tendem a limitar sua abertura e seu funcionamento assim que atingem um estágio ou etapa de desenvolvimento que, a princípio, demanda uma pequena margem de variação. Com isso, estabelece-se um limite aos sistemas de comportamento, uma espécie de inércia. É no que se diferencia, segundo esse autor, uma gestão eficaz. Thayer (1973) afirma que, para a organização se manter viva e lucrativa no mercado, ela precisa de um elevado grau de abertura para o meio-ambiente e de flexibilidade estrutural, não obstante exigir também certa estabilidade quanto a esse último aspecto.

No modelo de Thayer (1973), a comunicação nas organizações acontece a partir de uma relação complexa, que se estabelece entre diversos fatores, os quais o autor classifica, para sua análise, em quatro níveis, a saber: o fisiológico, o psicológico, o sociológico e o tecnológico. Thayer (1973) justifica essa divisão argumentando que não existe uma teoria única e abrangente sobre a comunicação humana em organizações formais (BLAU E SCOTT *apud* THAYER, 1973), daí a necessidade de recorrer-se a essas fontes consideradas básicas, campos legítimos de estudo da comunicação. Para descrever tais níveis de análise, o autor visualiza três subníveis que se sobrepõem aos níveis básicos, quais sejam, o nível organizacional, o nível interpessoal e o nível intrapessoal. Os problemas teórico-conceituais básicos são os que se situam nas zonas de contato dos vários níveis e suas combinações.

2.2.2 Apoio nas Relações Públicas

Nítida a inspiração de Torquato (2015) nos estudos de Thayer (1973), quando observa que a organização persegue um equilíbrio entre as partes que a formam. Seu equilíbrio é reflexo da disposição ordenada entre suas partes, e essa integração é obtida graças ao processo comunicacional. Aparece assim a primeira

relação entre comunicação e organizações.

O processo comunicacional dá vida às organizações por meio do encadeamento das suas partes. Baseado em tal premissa, Torquato (2015) conclui que uma corporação se organiza, se desenvolve e sobrevive graças ao sistema de comunicação que ela cria e mantém. Ela é responsável pelo envio e recebimento de mensagens de três grandes sistemas: 1) o sistema sociopolítico, onde se inserem os valores globais e as políticas de meio ambiente; 2) o sistema econômico-industrial, onde se encontram os padrões de competição e leis de mercado, e; 3) o sistema inerente ao microclima interno das organizações, onde são estabelecidas as normas e as políticas necessárias às operações empresariais. Trazendo informações desses três sistemas, ou enviando informações para eles, o processo comunicacional estrutura as convenientes ligações entre o microssistema interno e o macrossistema social, estuda a concorrência e analisa as pressões do meio-ambiente, gerando as condições para o aperfeiçoamento organizacional. (TORQUATO, 2015, p. 16)

Além das redes, a análise recai também sobre os meios de comunicação, os canais, as políticas e os planos operacionais. Então ocorre a separação entre comunicação interna e comunicação externa (Redding e Tompkins *apud* CURVELLO, 2002), onde se afirma que a primeira engloba os acontecimentos e políticas que afetam ações ocorridas na estrutura interna das organizações. Assim, a comunicação interna passa a se referir à chamada comunicação administrativa, às relações de trabalho, ao jornalismo empresarial e à gestão da comunicação. As principais referências teóricas continuam a vir das teorias da administração.

No tocante às relações entre organização e ambiente, a comunicação externa firma-se com forte influência das teorias ligadas às Relações Públicas e à Publicidade (CURVELLO, 2002). E, do ponto de vista da administração, a comunicação organizacional surge como mais um instrumento de apoio à gestão, sendo tradicionalmente definida como:

“(...) aquela que serve para criar, fazer funcionar e manter atuantes as organizações sociais (...). Em razão disso, pertencem ao âmbito da comunicação organizacional todas as atividades comunicativas de que lançam mão os responsáveis por uma organização para que ela exista e cumpra o seu papel” (ALMEIDA *apud* CURVELLO, 2002, p. 3)

Ainda na primeira metade do século XX, a preocupação com a prescrição

de fórmulas, regras e métodos, as descrições baseadas predominantemente em estudos de casos e pesquisas empíricas e o enfoque na pesquisa aplicada, englobando desde estudos experimentais a estudos comparativos e explicativos, começam a se destacar como características dos estudos da comunicação organizacional (CURVELLO, 2002). Tal fato denota, para esse período, uma preocupação crescente não só com a identificação e a resolução de problemas de gestão, mas também com o ambiente de comunicação nas organizações, especialmente entre supervisores e empregados.

2.2.3 As teorias Moderna e Naturalista

A ênfase da teoria moderna era o empirismo quantitativo, voltado basicamente aos objetivos de medir e controlar. Segundo Putnam, Phillips e Chapman (*apud* SCROFERNEKER, 2006), as organizações eram consideradas como entidades racionais e instrumentais, logo, a comunicação configurava-se num instrumento que possibilitava o alcance das metas e objetivos organizacionais.

Contextualizadas sob o conflito entre as teorias tradicionais e a efervescência acadêmica nos estudos da comunicação organizacional ocorrida nos anos 1980, surgem duas novas correntes teóricas: a teoria Naturalista e a teoria Crítica. A primeira, de acordo com Scroferneker (2006), considerava que a realidade organizacional era resultado de uma construção social e da experiência histórica que “se revelava a partir de uma ‘verdade’ que estava fora dela” (SCROFERNEKER, 2006, p. 48). Nesse sentido, as pesquisas tinham como escopo a “compreensão e interpretação da ação comunicativa humana” (Lite *apud* CURVELLO, 2002, p. 4). Os teóricos de vertente naturalista tinham o seu foco voltado para o todo e para as relações intrínsecas do todo com as partes.

Assemelhada a um organismo vivo, a organização, vista como ideográfica, era representada através de imagens, e percebida como um ente influenciado pelo meio, concebida a partir de uma cultura que se manifestava sob diversas formas de ação simbólica, tais como a linguagem. Para Lite (*apud* SCROFERNEKER, 2006, p. 48), a comunicação é parte integrante da organização, é sua condição de existir. Ao enxergar a vida das organizações sob múltiplas perspectivas, os naturalistas, segundo Putnam, Phillips e Chapman (*apud* SCROFERNEKER,

2006), adotaram uma postura pluralista, ao invés da visão puramente administrativa.

Daniels, Spiker e Papa (*apud* SCROFERNEKER, 2006), com base nas teorias empírica, naturalista e crítica, identificaram a comunicação organizacional – partindo do princípio de que esta se refere aos processos de comunicação que caracterizam as organizações humanas – a partir de três perspectivas, quais sejam: tradicional, interpretativo e crítico.

Sob a perspectiva do modelo tradicional – claramente influenciado pela teoria empírica – a comunicação organizacional é vista como uma atividade cujo comportamento pode ser medido, padronizado e classificado. Tal abordagem se divide em dois momentos distintos: a visão mecanicista, onde a organização é vista como máquina e a comunicação como um processo mecânico; e, num segundo momento, onde a organização é considerada como um sistema e a comunicação como um processo dinâmico, metaforicamente entendido como um sistema vivo (*Morgan apud* SCROFERNEKER, 2000).

Pela abordagem interpretativa, Daniels, Spiker e Papa (*apud* SCROFERNEKER, 2006) afirmam que a realidade organizacional corresponde a um processo simbólico, socialmente construído através da comunicação. A organização é concebida – sob uma perspectiva cultural – como um fenômeno subjetivo. Assim, a ação social está condicionada ao compartilhamento, por parte das pessoas, de significados subjetivos. Os autores consideram que a cultura organizacional configura uma rede de significados. Entendem a comunicação como processo por meio do qual acontece a construção social dos símbolos e dos significados que envolvem as várias formas de comportamento organizacional. Nesse sentido, a organização insere-se enquanto espaço de negociação.

Enquanto na perspectiva tradicional há o entendimento que o mundo da ação social, da interação, se constitui em comportamentos observáveis e tangíveis, a perspectiva interpretativa tenta revelar que a cultura é o que está por trás desses comportamentos manifestos. (SCROFERNEKER, 2006, p. 50).

Goldhaber (*apud* SCROFERNEKER, 2006) concebe a comunicação organizacional a partir de quatro conceitos-chave: mensagens, rede, relações e interdependência. Para esse autor, a organização é um sistema vivo e aberto, interligado por um fluxo de informações entre as pessoas que a compõem, cada uma delas no exercício de um papel distinto.

Em relação aos conceitos-chave de Goldhaber, Scroferneker (2006) os explica a partir do pressuposto do autor de que a comunicação organizacional é “o fluxo de mensagens processadas em uma rede de relações interdependentes” (SCROFERNEKER, 2006, p. 49). As mensagens são as informações percebidas – e às quais são atribuídos significados por cada um dos receptores – sobre pessoas, ações e objetos gerados durante as interações humanas, que fluem através de redes de comunicações às quais as pessoas estão conectadas, estabelecendo entre elas diferentes níveis de relações. Essas relações, segundo Goldhaber (*apud* SCROFERNEKER, 2006), podem ser estudadas a partir de uma gama de possibilidades, ao citar, entre outras, através da conduta das pessoas envolvidas nessas relações, através das habilidades, atitudes e moral dos empregados quando influenciam ou são influenciados nessas relações. A interdependência, para Goldhaber (*apud* SCROFERNEKER, 2006), está intimamente ligada ao conceito de organização que adota (sistema aberto), o qual admite a possibilidade de coexistência de subsistemas interligados entre si, que se afetam mutuamente, interferindo no sistema maior como um todo.

Restrepo e Angulo (1995 *apud* SCROFERNEKER 2006) pensam a organização como uma unidade coletiva de ação, cuja existência relaciona-se a uma finalidade pontual. A partir dessa concepção, acredita a autora que a comunicação organizacional é um composto que a caracteriza, ou seja, que a maneira de ser de uma organização pode ser observada a partir de suas políticas comunicacionais, atribuindo a ela o papel de construtora de sentidos. Logo, deve ser compreendida de forma integral em todas as ações organizacionais, viabilizando assim a construção de sua cultura, sua imagem e sua identidade.

Sendo assim, Restrepo e Angulo (*apud* SCROFERNEKER, 2006. p 50) estabelecem quatro dimensões do processo de comunicação organizacional, a saber:

1. Como informação (o que dá forma), enquanto configurador das operações próprias de cada organização. São as transações estáveis que necessitam ocorrer para que o negócio se viabilize, o sistema normativo (missão, valores, princípios, políticas...) que sustenta a prática na organização, as formas de controle;
2. Como divulgação, no sentido de “dar a conhecer”, tornar público;
3. Como gerador de relações voltadas para a formação, a socialização e/ou o reforço de processos culturais. Atividades recreativas, rituais e celebrações são alguns dos processos de comunicação utilizados nessa dimensão;

4. Como participação, como ação de comunicação do “outro”. Nesse ponto se completa o ciclo da comunicação, no qual, explicitamente, se dá a palavra ao outro, escutando-o e reconhecendo-o. São os trabalhos em equipe, os programas de sugestões, enfim, todas as práticas organizacionais que oportunizem a efetiva participação, estabelecendo vínculos de pertinência e compromisso com a organização.

Daí então apresentam-se os modelos elencados pelos autores Goodall Jr. e Eisenberg, sintetizados por Curvello (2002) e Scroferneker (2006).

2.2.4 Os modelos de Goodall Jr. e Eisenberg

Os cinco modelos de comunicação organizacional apresentados por Goodall Jr. e Eisenberg (1997 *apud* SCROFERNEKER, 2006) compõem outra faceta da teoria da comunicação organizacional. O primeiro modelo é o da comunicação organizacional como transferência de informação. Segundo Scroferneker (2006, p. 50), trata-se de “um modelo linear, simplificado e incompleto”, na medida em que é utilizado na transmissão de metas e objetivos de forma descendente, onde cabe ao emissor definir o significado da mensagem. O segundo modelo (transacional) leva em consideração a resposta do receptor. Não somente a resposta verbal, mas também o comportamento manifestado.

O terceiro modelo apontado por Goodall Jr. e Eisenberg (1997 *apud* SCROFERNEKER, 2006), é o de controle estratégico. Segundo Curvello (2002), esta concepção influenciou significativamente as pesquisas sobre comunicação organizacional no Brasil na década de 1990. Scroferneker (2006) explica que neste modelo, a comunicação constitui-se numa ferramenta de controle do ambiente organizacional. Ao admitir a estratégia da ambiguidade, a qual significa dizer que as pessoas podem utilizar-se do discurso de maneira dúbia, atribui ao comunicador o papel de estrategista, associando diretamente sua competência à sua capacidade de selecionar de maneira adequada as estratégias para a consecução dos objetivos da organização (CURVELLO, 2002). Essa corrente de pensamento ignora, conforme Scroferneker (2006), a ideia dos significados compartilhados, alocando-os apenas na mente do indivíduo, e a posição e o poder individuais incorporam um significado através da comunicação.

O quarto modelo apresentado por Goodall Jr. e Eisenberg (1997 *apud* CURVELLO, 2002) é o do equilíbrio entre criatividade e sujeição. Tal abordagem se aproxima das teorias sociológicas, na medida em que incorpora a relação entre

indivíduo e sociedade. Curvello (2002) afirma que a comunicação exerceria uma espécie de mediação entre benefícios e exigências. “É a organização sendo vista como aquela que nutre e devora” (CURVELLO, 2002, p. 5). Essas relações, segundo Scroferneker (2006) apresentam tensões entre a macro perspectiva (as ações individuais são condicionadas pelas regras sociais) e a micro perspectiva (indivíduos enquanto produto da sociedade e do seu sistema social). Estabelece-se esse conflito quando a necessidade de manutenção da ordem vigente e a necessidade de mudança ocorrem concomitantemente. A comunicação, nesse sentido, intervém enquanto mediadora das tensões entre o que pode (sujeição) e o que deve (criatividade) ser feito.

O quinto e último modelo identificado por Goodall Jr. e Eisenberg (1997 *apud* SCROFERNEKER, 2006), onde as organizações são concebidas como espaço de diálogo, onde existe o equilíbrio na comunicação, representado pela possibilidade de falar e ser ouvido. Segundo Curvello (2002), esse modelo viabilizou-se a contar do momento em que novas redes comunicativas, tais como as *intranet*, possibilitaram maior interação entre as pessoas conectadas a estas.

A esse respeito, diz Varona (*apud* CURVELLO, 2002) que:

Não há dúvida de que, com a introdução das *intranet*, as empresas estão começando uma revolução tecnológica que está mudando a maneira de operar e de se comunicar. Uma revolução que está transformando não só o acesso à informação, mas também a maneira como se usa e conceitualiza a comunicação. Uma revolução que está incrementando, de uma forma nunca antes vista, o alcance e o poder da comunicação dentro e fora do espaço institucional e organizacional. Uma revolução que está convertendo as organizações em espaços virtuais ou cibernéticos (*apud* CURVELLO, 2002, p. 6).

Atualmente, os sistemas conhecidos como ERP (*Enterprise resource planning*) (SLACK *et. al.*, 2015), que funcionam via plataformas integradas à internet e podem ser acessadas de qualquer lugar, inclusive por *smartphones* pessoais, fazem com que os funcionários permaneçam conectados à organização praticamente o tempo inteiro.

2.2.5 A Teoria Crítica

Partindo de uma percepção mais crítica da dinâmica e do ambiente organizacionais, autores como Omar Arktouf (*apud* CURVELLO, 2002) enfatizam a improbabilidade da comunicação nesse âmbito, defendido pelo quinto modelo

identificado por Goodall Jr. e Eisenberg (1997 *apud* SCROFERNEKER, 2006), devido às condições inerentes ao próprio trabalho, como a separação entre o produtor e o produto do seu trabalho, a perda do sentido do trabalho e o fato de que o tempo do trabalho subverte o tempo biológico. Em sua concepção, tais fatores impedem a livre circulação de opiniões e ideias.

As ideias defendidas por Omar Arktouf têm origem no final dos anos 1980, quando surge a teoria Crítica, revestida de pressupostos do materialismo dialético (SCROFERNEKER, 2006). A organização é o espaço onde se trava a luta de classes. A realidade organizacional, enquanto reflexo desse conflito, é considerada como instrumento de dominação e opressão. Afirma que a opressão organizacional se observa tanto na estrutura social e no processo simbólico quanto na relação entre esses dois fatores. Assim sendo, segundo a autora, torna-se a comunicação um instrumento de dominação, compreendida, nessa corrente teórica, como uma distorção sistemática constituída de uma ação deliberada e contínua do processo simbólico, com o intuito de cooptar os interesses dos trabalhadores. Nesse contexto, atribui-se o papel de “mecanismo de massacrimento das realidades materiais da organização” (Putnam, Phillips e Chapman *apud* SCROFERNEKER, 2006, p. 48). Para esses autores, essa corrente teórica ampliou a perspectiva construtivista social ao centrar-se no poder e no controle.

A teoria crítica abordada por Arktouf (*apud* CURVELLO, 2002) e Daniels, Spiker e Papa (*apud* SCROFERNEKER, 2006), provoca reflexões acerca do sentido do trabalho, quando este, por si só, não faz sentido para quem o realiza. Isso acontece, por exemplo, quando o funcionário/colaborador não tem voz, e a comunicação exerce unicamente a função informativa; quando o trabalho é repetitivo e pouco criativo, e quando o colaborador não é convidado a enxergar a importância do seu trabalho – falta-lhe o sentido de missão e significado – e isso não lhe causa senso de pertencimento (CAMPBELL *apud* KUNSCH, 2003). Todas essas questões esvaziam o trabalho de quaisquer propósitos para além da subsistência.

2.2.6 A perspectiva interacional/relacional

Hall (1984 *apud* KUNSCH, 2003) estudou a comunicação nas organizações

a partir dos fatores que afetam a emissão, a recepção e as interpretações das comunicações. A comunicação, segundo este autor, “é um processo relacional – emissor/receptor – isto é, as relações sociais que se processam entre ambos, os envolvem, como seus efeitos recíprocos à medida que se comunicam” (HALL, 1984 *apud* SCROFERNEKER, 2006, p. 49).

Scroferneker (2006) destaca, nos estudos de Richard Hall, a questão do processo perceptivo das comunicações, o qual abriga diversas variáveis que podem desembocar em diferentes formas de percepção de um mesmo fato ou imagem, por duas pessoas quaisquer. Assim, no processo perceptivo devem ser consideradas e entendidas, enquanto condições básicas na comunicação, as necessidades, interesses e valores individuais. Atribui, por fim, as facilidades ou dificuldades no processo comunicacional a fatores como impressão que o receptor tem do emissor, o papel que o indivíduo exerce dentro da organização, a questão dos estereótipos e as diferenças de *status*.

A comunicação organizacional, sob a ótica cultural, possibilita ao gestor da comunicação compreender, enquanto ideologia central, o conjunto de valores partilhados pelos empregados, “podendo servir para neutralizar as relações e ocultar de poder como também para revelar a organização como fonte de identidade e de reconhecimento para os seus membros”. (PAGÈS, 1987; ENRIQUEZ, 1997 *apud* MOTA E FOSSÁ, 2005, p. 1).

A comunicação organizacional abrange todas as formas de comunicação utilizadas pela organização para relacionar-se e interagir com seus públicos. Para Riel (*apud* SCROFERNEKER, 2006), comunicação organizacional engloba relações públicas, estratégias organizacionais, marketing corporativo e propaganda corporativa, comunicação interna e externa, ou seja, um grupo heterogêneo de atividades de comunicação, voltadas fundamentalmente para os públicos ou segmentos com os quais a organização se relaciona e depende.

Kreeps (*apud* SCROFERNEKER, 2006) entende a comunicação organizacional como um processo onde os membros de uma organização adquirem informações sobre a própria organização e sobre as mudanças que nela ocorrem. À comunicação organizacional, dessa forma, é atribuída a função de fonte de informação para os membros da organização.

Os estudos mais atuais da área da comunicação organizacional, sob a abordagem da perspectiva interacional/relacional (BALDISSERA E MAFRA, 2019),

continuam apontando para as organizações como espaços de diálogo e de coletividade, de pessoas que combinam seus esforços individuais, suas diferentes habilidades e competências, para cumprir objetivos e metas organizacionais, indo além das suas estruturas físicas e dos seus processos produtivos (OLIVEIRA E VOGUINHA, 2019). Tal pressuposto traz à baila uma perspectiva de pensar as organizações “como resultados dinâmicos de relações entre sujeitos que se realizam como forças em diálogo, selecionando, circulando, transacionando e construindo significação por meio de processos comunicacionais” (BALDISSERA, 2011 *apud* OLIVEIRA E VOGUINHA, 2019, p. 99).

Vê-se então que não há como dissociar comunicação e organização; nem entre elas mesmas, tampouco entre elas e a vida humana: entendem-se tais relações tão intrínsecas entre si, quanto inerentes à condição de existir da própria humanidade (TORQUATO, 2015). A comunicação nas organizações exerce a função de base para que exista uma integração entre as pessoas. De acordo com Scroferneker (2006), as organizações têm realizado as suas ações no âmbito da comunicação de maneira tradicional, simplesmente como transmissão de informações. Tal atitude, segundo a autora, revela um desconhecimento do poder estratégico dessa ferramenta chamada comunicação. Oliveira e Voguinha (2019) reforçam que essa visão ainda permanece em muitas organizações, onde a perspectiva funcionalista e instrumental da comunicação dos primeiros estudos da área ainda são mais proeminentes, pois vão ao encontro dos interesses imediatos e instrumentais de gestores que reforçam os mecanismos de ordem, controle e estabilização de ambientes organizacionais (BALDISSERA E MAFRA, 2019).

É consenso entre diversos autores da área que a comunicação coloca-se como elemento de suma importância no âmbito das organizações, dada a sua natureza estratégica, no sentido de viabilizar um acompanhamento mais rápido das transformações do ambiente na qual se insere a organização, bem como relacionar-se melhor com diferentes tipos de público (MARCHIORI, 2008, p. 27).

Para Kunsch (2003, p. 70), a comunicação nas organizações não se limita aos elementos básicos que a definem como fonte, canal, mensagem, decodificador e receptor. O aspecto relacional, entendido sob a ótica de diversas interferências e condicionamentos, considera o volume de informações, sua complexidade e os diversos contextos sociais nas quais ocorre. Tais contextos são particulares a cada indivíduo ou grupos dentro das organizações: sua forma de

cognição, seus valores e seus interesses. Para a autora, “a comunicação organizacional, como objeto de pesquisa, é a disciplina que estuda como se processa o fenômeno comunicacional dentro das organizações no âmbito da sociedade global” (KUNSCH, 2003, p. 149).

Marchiori (2010) entende a comunicação como uma ferramenta que viabiliza uma melhoria nos processos de gerenciamento, pois se trata de um processo que gera conhecimento e que modifica tanto estruturas quanto comportamentos.

Diz Baldissera (2011, p. 117 e 118) que:

Diante das características da sociedade contemporânea, tais como a urgência nas decisões (e, portanto, pouco tempo para investigar e refletir), o desejo de poder (exercer-se sobre a alteridade), o enfraquecimento dos vínculos, a velocidade com que as informações circulam (potência tecnológica), a tendência ao espetáculo, a valorização do imediato e o desejo de fórmulas que permitam a mensuração de tudo – inclusive do intangível –, a ideia de Comunicação Organizacional parece ser reduzida, particularmente no nível das práticas cotidianas, à comunicação planejada. A postura tende a ser a da supervalorização dos processos planejados, em detrimento de todas as demais realizações comunicacionais.

Baldissera (2011), pensando a Comunicação Organizacional em três dimensões (organização comunicada, organização comunicante e organização falada), ainda afirma que, em mais complexo grau, a Comunicação Organizacional não está adstrita ao âmbito das formalidades. Há de se considerar todos os processos comunicativos que escapam ao controle da própria organização, sem seu conhecimento ou autorização, no plano das informalidades. Tais processos, segundo o autor, possuem a capacidade de subjugar a ordem posta, e tendem a forçar movimentos de mudanças, construir culturas, flexibilizar poderes e especular situações e conjunturas.

A partir do pressuposto sistêmico de que as organizações refletem as características do ambiente em que se inserem, e são influenciadas por suas intempéries e variáveis, observa-se de fato que as demandas sempre urgentes, as disputas pelo poder, a fugacidade (o que é importante hoje, não o é mais amanhã), entre outros fatores, tornam o dia a dia das organizações cada vez mais confuso e improdutivo. Nesse sentido, entende-se que uma comunicação eficiente, eficaz e efetiva é determinante para que as organizações consigam compreender os anseios e exigências dos seus clientes e/ou usuários dos seus serviços, e também dos seus colaboradores, e assim obtenha a qualidade dos

serviços e produtos oferecidos, alcançando os objetivos propostos para si, e sobreviva ao mercado.

2.2.7 A topofilia aplicada à comunicação organizacional

Scroferneker e Amorim (2016) propõem um olhar diferente para compreensão das inter-relações entre comunicação e organizações, a partir das lentes do conceito de pensamento complexo de Luhmann (*apud* SCROFERNEKER E AMORIM, 2016), o qual vem a sobrepujar uma visão linear e mecanicista do mundo.

O pensamento complexo posto não rejeita a clareza, nem a ordem e nem o determinismo, mas os considera limitados, vez que não se pode projetar nem a descoberta, nem o conhecimento, e nem a ação. O pensamento complexo convida a refletir sobre a impermanência da realidade e a inevitabilidade do novo (MORIN *apud* SCROFERNEKER E AMORIM, 2016) e sobre a impossibilidade da construção de um conhecimento absoluto.

Sob os argumentos desse paradigma, Scroferneker e Amorim (2016) e Vinhola (2018) enveredam-se a reexaminar a comunicação nas organizações, alicerçadas na Geografia e em alguns de seus principais elementos, que pressupõem as noções de tempo, espaço e lugar. Encontram no conceito da topofilia a viabilidade de uma nova perspectiva em relação às organizações e à comunicação que se opera em seu âmago.

Topofilia, então, “é o elo afetivo entre a pessoa e o lugar e o ambiente físico [...] é um neologismo, útil quando pode ser definida em sentido amplo, incluindo todos os laços afetivos dos seres humanos com o meio ambiente material [...]” (TUAN, 2012 *apud* SCROFERNEKER E AMORIM, 2016, p. 258). Em seu sentido original, remete à relação do homem com o ambiente – geografia humanista (MARANDOLA JR., 2013 *apud* SCROFERNEKER E AMORIM, 2016). Para as autoras, o conceito vai além e traduz, em sua essência, uma concepção de uma intrínseca relação entre lugar/espaço/tempo e a ideia de experiências vividas e sentidas, aludindo então à “(re)significação dessas experiências nos ambientes organizacionais contemporâneos” (SCROFERNEKER E AMORIM, 2016, p. 258).

Para compreender o conceito de topofilia aplicado ao ambiente e à comunicação organizacionais, faz-se necessário apreender alguns conceitos

acessórios: Lugar, Não-Lugar, Entre-Lugar, Espaço e Vínculos.

O Espaço apresenta contornos interessantes no conceito de topofilia aplicado ao contexto do ambiente organizacional. Fischer (1994 *apud* VINHOLA, 2018) afirma que Espaço é um “constructo social”, por muito tempo ignorado pelas ciências sociais, e que foi resgatado pelos autores da psicologia ambiental, quando estes passaram a considerar a função e a importância dos aspectos espaciais na realidade social. No espaço, estão consignados e representados valores sociais importantes, que vão além das funções materiais, vez que são fruto de sentidos e vínculos atribuídos a experiências sociais ali vividas, e, por isso, contendo a potencialidade de estruturar as comunicações.

Vínculo é um conceito que Scroferneker e Amorim (2016) buscam suporte nos dizeres de Norval Baitello Jr: “ter ou criar um elo simbólico ou material, constituir um espaço (ou um território comum), a base primeira para a comunicação” (BAITELLO JR, 1999 *apud* BAITELLO JR E NAVARRETE, 2017, p.108). O citado autor ainda complementa que o ser humano, por ser dependente e incompleto, tem, no seu instinto de sobrevivência, nas suas finitudes, carências e fragilidades, uma propensão natural e necessária à criação de vínculos com os outros e com o ambiente (BAITELLO JR E NAVARRETE, 2017).

Uma vez explicados os conceitos de espaço e vínculo, Scroferneker e Amorim (2016) se utilizam de autores como Milton Santos, Marc Augé e Yu-Tu Tuan para, primeiramente, diferenciar os conceitos de espaço e lugar, que podem vir a se confundir. “[...] o lugar é segurança e o espaço é liberdade: estamos ligados ao primeiro e desejamos o outro” (TUAN *apud* SCROFERNEKER E AMORIM, 2016, p. 259). O espaço é algo mais amplo e aberto; o lugar é algo de mais próximo e aconchegante.

“É pelo lugar que revemos o mundo e ajustamos nossa interpretação, pois nele o recôndito, o permanente, o real triunfam, afinal, sobre o movimento, o passageiro, o imposto de fora. (...) . O lugar é o encontro entre *possibilidades* latentes e *oportunidades* preexistentes ou criadas” (SANTOS, 1994, p. 16 - 20).

Dessa relação entre vínculo e lugar, Scroferneker e Amorim (2016) emprestam de Marc Augé a ideia de lugar antropológico, transportam o conceito de lugar (SANTOS, 1994; TUAN, 2012 *apud* SCROFERNEKER e AMORIM, 2016) para o ambiente das organizações, e forjam o conceito de lugarização, que seria um processo de vinculação do sujeito ao ambiente organizacional, enquanto esta

organização possa ser percebida enquanto um lugar onde se possa desenvolver relações, criar vínculos e sentir-se valorizado, de modo que nele possa despertar um sentimento de pertencimento, de motivação, realização pessoal, sentido e paixão pelo trabalho. Para que isso ocorra, a organização precisa ser efetivamente um *lugar* que valorize e incentive as diversas perspectivas da comunicação e onde possa haver afinidade entre os valores das pessoas e da organização (AUGÉ, 2012 *apud* SCROFERNEKER e AMORIM, 2016).

A organização pode ter tanto a representação de uma segunda casa, de um lar para um colaborador, como pode ser um lugar de pouca importância, momentâneo, vazio de sentidos, ou ao qual se tem indiferença. Uma mesma organização pode vir a ser um *não-lugar* (AUGÉ, 2012 *apud* SCROFERNEKER e AMORIM, 2016), ou um *entre-lugar* (BAHBBA, 1998 *apud* SCROFERNEKER e AMORIM, 2016; VINHOLA, 2018), como resultado do grau de relações, do tempo e da intensidade das experiências vivenciadas, da importância que a organização adquire na vida de cada pessoa.

Organizações não-lugares, de acordo com Scroferneker e Amorim (2016), são aquelas identificadas pela indiferença e anulação das pessoas, pelo trabalho repetido e esvaziado de sentido. Onde a comunicação é sempre na direção vertical, poucos têm direito à voz e o exercem sempre sob o manto da ordem, da regra e da disciplina. Os diálogos não existem, o ambiente não estimula a comunicação e o tempo é sempre o da produção contínua e ininterrupta.

Os modelos de organização estritamente racionais e baseados na Administração Científica são clássicos exemplos de não-lugares. A divisão rígida e estritamente funcional do trabalho e das funções não permite ao trabalhador que ele tenha a noção da repercussão do seu trabalho, bem como sobre a sua importância para a organização. Slack *et. al.* (2015) apresenta uma série de desvantagens da divisão rígida do trabalho, e dentre elas a monotonia. O autor argumenta que a repetição de uma mesma atividade a cada 30 ou 40 segundos, por exemplo, durante oito horas diárias, ao longo da semana inteira, por certo não tem como ser um trabalho que traga realização pessoal. Aponta ainda que a monotonia aumenta os índices de *turnover* de trabalhadores, as chances de falhas na execução das tarefas, inclusive o boicote intencional do trabalho.

Contudo, mesmo com trabalhos extenuantes, é possível que a organização proporcione mais aos seus colaboradores. Scroferneker e Amorim (2016)

argumentam que a organização é um microcosmo social, condição tal que implica instabilidades, fragilidades, complexidades, fascínios e decepções, e todas as demais qualidades inerentes a qualquer ambiente formado por pessoas. As autoras pensam as organizações para além de meros locais de trabalho. São lugares onde se desenvolve a identidade humana; são locais de cura e dor diárias; na perspectiva psicanalítica, o indivíduo se liga a uma organização por vínculos não apenas materiais, mas também afetivos, imaginários e psicológicos (MUMBY, 2010; FROST, 2000; FREITAS; 2006 *apud* SCROFERNEKER e AMORIM, 2016, p. 262).

Fica evidente que as discussões vêm sendo cada vez mais ampliadas ao longo do tempo, de forma a reposicionar a comunicação no espaço das organizações. Resignificando as relações de poder, as discussões visam transformar o espaço da organização efetivamente em espaço do diálogo, da combinação das habilidades e dos conhecimentos, sob a perspectiva da organização enquanto espaço de interação e das coletividades (CURVELLO, 2002); (GOODALL JR. E EISENBERG *apud* SCROFERNEKER, 2006); (OLIVEIRA E VOGUINHA, 2019); (BALDISSERA E MAFRA, 2019). O objetivo é alcançar os propósitos estabelecidos, e que a organização seja um ambiente produtivo onde os indivíduos queiram e gostem de estar.

Contudo, um contraponto interessante é que os dados mais recentes do IBGE (2019) apontam que cerca de 40% das empresas criadas em 2012 ainda estavam ativas em 2017. Tal estatística indica que, de cada dez empresas abertas, seis encerraram suas atividades nesses cinco anos. Estudos do SEBRAE (2016) observam que, a cada quatro empresas abertas, uma fecha as portas antes de completar dois anos de existência no mercado.

Existem ainda outros dados a se ponderar, no que se refere à quantidade de trabalhadores desempregados e informais na economia brasileira. De acordo com o IBGE (2019), o Brasil fechou o ano de 2019 com uma taxa média de desocupação na ordem de 11,9%, com base a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua). O índice de informalidade (que soma os trabalhadores por conta própria sem CNPJ, os sem carteira assinada, os trabalhadores domésticos sem registro, os empregadores sem CNPJ e o trabalhador familiar auxiliar) corresponde a 41,1% da população ocupada, o que corresponde a 38,4 milhões de pessoas.

A título de exemplo: uma prática muito recorrente entre os gestores das empresas mais racionalistas é utilizar a situação de desemprego como argumento principal para dissuadir seus empregados de manifestar qualquer insatisfação em relação ao trabalho. Tal cenário de desemprego e instabilidade na economia poderia caracterizar-se como campo infértil para que as organizações possam se tornar lugares de vínculo, afeto e construção de identidades positivas. Elas não seriam incentivadas a isso, pois assim não haveria competição para retenção de quadros.

Talvez nas organizações públicas fosse possível se observar isso, onde há a figura da estabilidade para os servidores de carreira, ou mesmo nas organizações privadas, naquelas pequenas, familiares e com equipes reduzidas, ou em grandes corporações, entre os funcionários da alta gestão, com maior grau de escolaridade e, conseqüentemente, maior nível de empregabilidade. Quanto ao serviço público, há de se levar em conta também uma série de disfunções que permeiam as relações funcionais. Este não é tema do trabalho em pauta, mas suscita uma série de reflexões que podem vir a gerar trabalhos futuros.

2.3 – A comunicação interna e administrativa

A comunicação organizacional, em diversos estudos, trata de como se processa o fenômeno da comunicação dentro das organizações, no âmbito global da sociedade (KUNSCH 2003, p. 149). Assim, a comunicação que é observada na sociedade e seus relacionamentos são reproduzidos nas organizações, e precisam ser administrados para que haja um entendimento ao longo do tempo e com as mudanças (JESUS *et al.*, 2020).

A comunicação interna constitui-se num mecanismo estratégico, o qual as organizações podem utilizar para alcançar seus objetivos organizacionais. E isso se pode dizer que é ponto pacífico, tanto no meio acadêmico quanto no profissional. Segundo Cardoso (2006, p. 4):

(...) é necessário que se entenda a comunicação como um processo estratégico para a ação em uma realidade plural, dinâmica e complexa, que visa a provocação de comportamentos inovadores, criativos e dinâmicos do ponto de vista estratégico e que funciona, de maneira democrática, como disseminadora dos objetivos e dos valores culturais da empresa para públicos internos e externos.

Para Raigada (1997), a comunicação organizacional compreende formas de comunicação cujos públicos-alvo não são definidos enquanto consumidores de bens e serviços (como ocorre em relação à publicidade), mas sim como interlocutores sociais. Na comunicação corporativa, as organizações se relacionam com aqueles públicos internos e externos, os quais são seus interlocutores devido à própria atividade social e produtiva da organização.

As práticas estratégicas de comunicação voltadas para o público interno tornam-se um interesse organizacional na articulação regulada de uma cultura precisa, proponente de participação ativa e de compromisso do corpo funcional (MOTA E FOSSÁ, 2005, p. 3). A comunicação interna nas organizações flui de maneira formal e informal (ZAINUN, JOHARI & ADNAN, 2018).

É observado que a comunicação oral é tão importante quanto a visual; contudo, ainda não são todos os locais que se utilizam de reuniões, encontros e conversas informais para uma melhora entre os membros da instituição. As comunicações orais merecem atenção, pois, por meio delas, muitas questões poderiam ser resolvidas (KARANGES *et al.*, 2015; TORQUATO, 2015).

Kunsch (2003) considera que a comunicação organizacional é um fenômeno inerente aos agrupamentos de pessoas que integram uma organização ou a ela se ligam. Dessa forma, configura as diferentes modalidades comunicacionais que permeiam a sua atividade, e constitui-se da comunicação institucional, da comunicação mercadológica, da comunicação interna e da comunicação administrativa. Ao percebê-la dessa maneira, a autora explica que, não obstante os termos “comunicação empresarial”, “comunicação corporativa” e “comunicação organizacional” serem, no Brasil, praticamente sinônimos, a nomenclatura “comunicação organizacional” transmite uma ideia de amplitude e de grande abrangência, aplicando-se de tal maneira a todos os tipos de organização, sejam elas públicas, privadas, com ou sem finalidades lucrativas.

O conceito de comunicação empresarial tornou-se tão esvaziado que o melhor caminho é destruir seu repertório e pensar na comunicação e na informação como instrumentos de gestão que criam e desenvolvem uma cultura organizacional, na qual todos se sintam envolvidos e, de alguma forma, participantes (Genelot *apud* CARDOSO, 2006, p. 1127-1128).

Vigneron (2001, p. 97) entende a comunicação interna como “todos os tipos de fenômenos que facilitam ou complicam as relações horizontais e verticais nas organizações”. Para esse autor, os processos comunicacionais configuram-se em

processos de informação, reflexão e compreensão, que, ao utilizar-se de meios adequados para dialogar ou interagir com a organização enquanto um todo, podem provocar mudanças significativas no sistema contínuo de relacionamento entre as pessoas que a compõem. A comunicação interna apropriada remete a conceder aos funcionários informações claras, precisas e oportunas, obtendo grande importância, tanto para o funcionário quanto para a organização (ATOUBA, 2018).

2.3.1 Comunicação interna e cultura organizacional

Não há como falar de comunicação sem falar de cultura. A língua, um dos principais instrumentos da comunicação humana, é um fator cultural determinante. A cultura organizacional, considerada quando da existência de pressupostos ideológicos organizacionais, é dimensionada pelos valores percebidos pelos funcionários. Assim, cultura organizacional é a construção social antropológica de um conjunto de valores partilhados, valores esses que estabelecem normas sociais sobre os membros de dada organização (CAVENACCI *apud* MOTA e FOSSÁ, 2005). Chegando ao conhecimento que é uma combinação de reflexões, experiência, contexto e interpretação, envolvendo mais a participação humana do que a própria informação (LITTLE e DEOKAR, 2016), uma vez que essa última pode ser limitada ou facilitada pelo perfil cultural presente nas organizações (OLIVEIRA *et al.*, 2020).

A cultura de uma organização é um conjunto de valores e crenças partilhados, que sugerem (e não condicionam) a conduta daqueles que os compartilham (RÉ *et al.*, 2007). Assim, cada organização desenvolve sua própria cultura, produzindo sua identidade, que se mostra por meio da conduta assumida pelos funcionários, regendo seu comportamento (OLIVEIRA *et al.*, 2020). Os valores, quando percebidos, validados e internalizados pelos empregados, tornam-se pressupostos básicos que norteiam a vida da organização, além de constituir-se em fator determinante do comportamento dos seus membros, delimitando suas formas de agir, de pensar e de sentir (SCHEIN *apud* MOTA e FOSSÁ, 2005).

A organização apresenta-se, enquanto entidade social, como “um conjunto planejado de pessoas que exercem funções e trabalham em grupo para atingir

objetivos comuns” (KUNSCH, 2003, p. 23). O micro-sistema organizacional, de modo geral, nasce no intuito de satisfazer as necessidades do macro-sistema social ao qual está inserido. Sob essa ótica, o macro-ambiente interfere na cultura organizacional por meio de fatores psicológicos, sociais e culturais, em concordância com Bueno (*apud* MOTA e FOSSÁ, 2005, p. 5), o qual afirma que:

(...) cada vez mais, fica evidente que as manifestações no campo da comunicação empresarial estão atreladas à cultura da organização, e que cada indivíduo, cada fluxo ou rede, cada veículo ou canal de comunicação molda-se a esta cultura.

Marchiori (2008) observa, por sua vez, que a cultura organizacional é uma manifestação interativa em que os indivíduos observam, interagem e atribuem simbolismos e significados a partir desse processo. Assim se forma um certo espírito e caráter no âmbito da organização, que são percebidos na linguagem tanto escrita – nos documentos formais – quanto falada pelos corredores, na comunicação informal.

2.3.2 Redes, níveis e fluxos da comunicação interna

A comunicação permeia as organizações como um todo, por meio de redes ou níveis, e pelos chamados fluxos comunicacionais (MOTA e FOSSÁ, 2005). As redes ou níveis são classificados em formal e informal, e os fluxos podem ocorrer entre pessoas de mesmo nível funcional, ou em posições semelhantes, ou de um superior para os seus subordinados, ou vice-versa.

De acordo com Kunsch (2003), o sistema de comunicação das organizações flui através de duas redes, quais sejam, a formal e a informal. O sistema formal é aquele composto pelo conjunto de canais e meios de comunicação previamente estabelecidos pela organização. Provém da estrutura organizacional, onde a comunicação administrativa, através dos mais diferentes meios, expressa suas diretrizes como: ordens, comunicados, instruções normativas, portarias, manuais de procedimentos, etc. A rede formal, de acordo com Torquato (2015, p. 55), compreende todas as informações oriundas ou emitidas pelos canais ou fontes oficiais da organização.

Torquato (2015) qualifica a rede informal como aquela que abriga as manifestações espontâneas da coletividade. Surge das relações sociais que se estabelecem aleatoriamente entre as pessoas da organização, daí a sua

importância, dado que são dos grupos informais que emergem as lideranças e grupos de trabalhadores que exercem um papel relevante dentro da organização (KUNSCH, 2003).

Kreeps (*apud* KUNSCH, 2003) acredita que a necessidade que as pessoas têm de obter informações sobre a organização e as consequências delas sobre suas vidas é uma das razões de existir das redes informais. Outro ponto é que, não poucas vezes, os canais formais não atingem o público alvo com informações claras e/ou suficientes, sendo necessário que as eventuais dúvidas e curiosidades dos membros da organização sejam sanadas por seus pares.

Interessante abordar o que Kunsch (2003, p. 83) chama de “um dos produtos mais conhecidos da rede informal”: o boato ou rumor. Torquato (1986) explica que a rede de boatos se estrutura a partir de uma cadeia sociológica de grupinhos, que são grupos cujos membros não pertencem a um único grupo especificamente. Daí, uma informação é colhida por uma pessoa que pertence a dois ou mais grupos, a repassa para esses grupos, e os membros desses grupos repassam aos seus outros grupos, num processo que deteriora e distorce gradativa e significativamente a informação original. Kunsch (2003) analisa que, não obstante de existir pessoas que espalham informações com interesses maldosos, em regra o boato emerge da ansiedade, da insegurança e da falta de informações.

A internet, as redes sociais e aplicativos de mensagens hoje possibilitam a formação de novos meios e novos grupos de comunicação informal, além da conversa e das manifestações de empregados. As organizações, temendo a construção de uma rede paralela à formal (o que de forma inexorável ocorre), instituíram mecanismos virtuais de monitoramento de suas redes para vigiar, por exemplo, o correio eletrônico dos funcionários (Kunsch, 2003). Contudo, os mensageiros instantâneos das contas de email caíram em desuso, e o Whatsapp Messenger é uma realidade que “se insere e se articula com a comunicação informal das organizações, tornando-se parte natural dela (CARRAMENHA *et. al.*, 2016, p. 58).

Para Simon (*apud* KUNSCH, 2003), o sistema formal, por melhor e mais detalhado que seja, deve ser constantemente apoiado pelos canais informais, pois, pela sua natureza mais tática e ágil, por eles fluirão informações, orientações e até ordens. Kunsch (2003) opina que a comunicação informal deve ser

direcionada para fins construtivos, no sentido de auxiliar a organização na consecução dos seus objetivos, facilitando a gestão e a convivência das pessoas.

Uma organização possui basicamente três fluxos, que se movem em duas direções. São os descendentes ou verticais, os ascendentes e os horizontais ou laterais. (KUNSCH, 2003; TORQUATO, 2015). A esses, Kunsch (2003) acrescenta os fluxos transversal e circular.

A comunicação vertical ou descendente é caracterizada pelo fluxo de informações da alta administração para a base, traduzindo, consoante Kunsch (2003), a filosofia, as normas e as diretrizes dessa organização. Uma das formas mais comuns desse tipo são as comunicações administrativas oficiais.

Na comunicação ascendente observa-se em fluxo inverso à comunicação descendente. Esta, segundo Torquato (2015), serve para encaminhar informações da base para a cúpula da administração. Essas informações podem ser de controle (razão pela qual passam por muitas restrições), ou resultados de programas, as quais revelam sugestões, expectativas e insatisfações. A intensidade do fluxo ascendente, sob a ótica de Kunsch (2003), é função da política e da filosofia de gestão da organização.

A comunicação que se dá no mesmo nível funcional dentro da organização é denominada comunicação horizontal ou lateral. Torquato (2015) afirma que esse tipo de comunicação possibilita tanto o entrosamento nos grupos de pares e de mesmo nível, quanto contribui para o fortalecimento da coordenação. Kunsch (2003) acredita que, quando bem conduzida, a comunicação lateral pode desencadear em uma melhor utilização dos recursos, e com isto incrementar significativamente o desempenho operacional. Para Gortari e Gutiérrez (*apud* KUNSCH, 2003, p. 85),

“(...) o fluxo horizontal fomenta a coordenação das atividades de uma organização, a definição de objetivos, políticas e procedimentos, o intercâmbio de ideias, a tomada de decisões, a produção de recomendações, a familiarização com outros setores e unidades e, conseqüentemente, o incentivo do desenvolvimento de interesses mútuos”.

Kunsch (2003) aborda ainda o fluxo transversal ou longitudinal, e o fluxo circular da comunicação interna. Sob a lógica das organizações orgânicas e flexíveis, a comunicação transversal é aquela que flui em todas as direções, atuando nos fluxos descendente, ascendente e horizontal. Por existir um incentivo a uma gestão mais participativa e integrada, perpassa por todos os níveis

hierárquicos, setores e instâncias. Por fim, o fluxo circular, que, na visão de Gortari e Gutiérrez (*apud* KUNSCH, 2003, p. 86), engloba todos os níveis organizacionais sem se ajustar às direções tradicionais, apresentando a ampliação do seu conteúdo consoante ao aumento das relações interpessoais entre os indivíduos. Sendo assim, o fluxo circular enriquece a efetividade no trabalho e ocorre, em sua maioria, em organizações informais.

Etzioni (1989) observa que, nas organizações utilitárias (tradicionalistas), a quantidade de comunicação instrumental entre os níveis ascendente e descendente é igualmente volumosa, dada a necessidade de controle baseado em relatórios de desempenho, gerando ruídos nos fluxos. Torquato (2015, p. 33) diz, a esse respeito, que:

Esse é, ao nosso ver, um sério problema das organizações. A grande quantidade de comunicação instrumental, no fluxo descendente, inibe e bloqueia os caudais da comunicação expressiva, que, por falta de vazão para subirem até o topo, correm lateralmente, criando redes informais de comunicação. Essas redes absorvem grandes quantidades de mensagens ambientais (principalmente em momentos de crise), constituindo verdadeiros focos de tensão e alterando os comportamentos normativos.

Raigada (1997) explica que a comunicação interna se apresenta em torno de três eixos, associados a três tipos de relações internas. Considera dois tipos de mediações sociais no âmbito das organizações: as mediações ativas e as passivas, montando assim uma matriz de mediações e tipos.

Os eixos, explica Raigada (1997), são: a) o *requisito da inteligibilidade*, o qual parte do pressuposto de que as pessoas, na esfera organizacional (não obstante terem suas individualidades), comprometem-se umas com as outras através de objetivos compartilhados, ligados entre si pelo desempenho de funções, e vinculadas por uma ordem de relações que deve ser de conhecimento comum a todos; b) o *requisito da retórica*, o qual se relaciona ao grau ou nível de consenso percebido, e; c) o *requisito da ergonomia* ou *estrutura*, que diz respeito ao grau de articulação entre objetivos e papéis desempenhados na organização, o que determinará o *status* do seu funcionamento.

No tocante aos tipos de relações internas, Raigada (1997) cita as *relações profissionais*, ligadas diretamente às atividades da organização, onde seus membros são agentes produtores ligados entre si por normas e diretrizes, que estabelecem os meios para a geração de bens e serviços ao público externo. As *relações de convivência* dizem respeito aos grupos informais inerentes às

organizações. E as *relações de identidade* são aquelas associadas com a cultura da organização. É um conjunto de hábitos relacionais que funcionam como uma espécie de código restrito à fixação de significados, outorgando-lhe sentidos que suscitam sentimento de pertencimento ou exclusão através da percepção das pessoas e das mensagens ou expressões, seja no âmbito profissional, da convivência em grupos informais, ou da percepção da organização em si e sua identificação com a mesma.

Quadro 1 – Matriz de mediações e tipos

Mediações Passivas	Mediações Ativas		
	Social	Ambiental	Metacomunicativa
Estrutural	1. Ergonomia – Relações profissionais	4. Ergonomia – Relações de convivência	7. Ergonomia – Relações de identidade
Cognitiva	2. Inteligibilidade – Relações profissionais	5. Inteligibilidade – Relações de convivência	8. Inteligibilidade – Relações de identidade
Discursiva	3. Retórica – Relações profissionais	6. Retórica – Relações de convivência	9. Retórica – Relações de identidade

Fonte: Adaptado de Raigada, 1997, p. 97.

Essas relações, de acordo com Raigada (1997), não existem sem a comunicação. São relações mediadoras e mediadas no âmbito organizacional. A grande utilidade de se trabalhar com essas variáveis, conforme o autor, é que as políticas da comunicação interna podem ser realizadas por meio de um modelo que permite avaliar a sua configuração.

2.3.3 Meios e tipos de comunicação nas organizações

Primeiramente, insta salientar que comunicação e informação não são a mesma coisa. A comunicação ocorre por todos os meios e formas de transmissão de informações; estas, por sua vez, correspondem a todo sinal, signo ou símbolo que carregue um sentido ou conceito para um grupo de pessoas, e que pode ser utilizado por um ou mais indivíduos para provocar a mudança de comportamento de um ou mais indivíduos (TORQUATO, 2015).

Seria a comunicação, dessa maneira, o meio de transporte ou transferência de informações entre duas ou mais pessoas. Redfield (*apud* TORQUATO, 1986) afirma ser a comunicação o processo de transferência de uma mensagem de uma fonte de informação a um destinatário, trazendo ao campo da comunicação humana um amplo intercâmbio de fatos, observações, interpretações e opiniões. David Berlo (*apud* TORQUATO, 1986), baseado no conceito aristotélico da retórica (busca de todos os meios disponíveis de persuasão), acredita ser a comunicação um processo de influência. Lastreado nesse entendimento, a informação tem por objetivo aumentar o conhecimento de quem a recebe, e a comunicação visa alterar ou influenciar comportamentos. Para Torquato (2015), por fim, a comunicação é um processo que resulta na informação, produto desse processo.

Diversas são as formas através das quais as organizações executam suas informações. Kunsch (2003), com base na classificação de Charles Redfield, apresenta algumas delas. Os meios orais podem ser diretos e indiretos. Os diretos são: conversa, diálogo, entrevistas, reuniões, palestras; os indiretos são: o telefone, o intercomunicador, o sistema de alto-falantes, entre outros. Os *meios escritos* compreendem todo material informativo impresso. Os *meios pictográficos* são representados por mapas, figuras, pinturas, fotografias. Os *meios escrito-pictográficos* utilizam o recurso da palavra escrita ilustrada. Os *meios simbólicos* são as insígnias, as bandeiras, luzes, flâmulas, sirenes e outros sinais que se classificam tanto como visuais quanto auditivos. Os *meios audiovisuais* compreendem os vídeos institucionais, tevê corporativa, clipes eletrônicos, documentários.

Existem ainda os meios telemáticos, que, face aos avanços tecnológicos, à sua crescente e dominante utilização no mundo atual, tende a reduzir – e até a eliminar – outras formas ditas convencionais de comunicação interna (KUNSCH, 2003). Englobam a intranet, o correio eletrônico, as salas virtuais, os mensageiros eletrônicos instantâneos, entre outros. São denominados *telemáticos*, dada a sua característica de combinar a informática e as telecomunicações. Kunsch (2003, p. 87) cita também o teatro, denominando-o *meio presencial pessoal* ou de contato interpessoal direto, destacando-o como uma notável forma de comunicação participativa.

Torquato (2015) apresenta, baseado nos elementos relacionados e combinados por Gerhard Maletzke, os tipos de comunicação dentro das organizações, estabelecidos a partir dos diversos canais, métodos e fluxos comunicacionais existentes. A comunicação direta-recíproca-privada (conversação entre pessoas de mesmo nível hierárquico-funcional); a comunicação direta-recíproca-pública (conferência da alta administração para a média gerência); a comunicação direta-unilateral-pública (um pronunciamento do diretor ou presidente da organização para os funcionários); a comunicação indireta-recíproca-privada (contato telefônico entre pessoas de mesmo nível hierárquico-funcional); a comunicação indireta-recíproca-pública (troca de ideias entre um superior e seus subordinados, através de publicação da organização); a comunicação indireta-unilateral-privada (um comunicado interno, escrito, da alta para a média gerência); e a comunicação indireta-unilateral-pública (comunicação coletiva transmitida através de publicações internas).

2.3.4 A comunicação administrativa

O primeiro objetivo da comunicação interna é, segundo Vigneron (2001, p. 98), “facilitar as relações e as colaborações dentro da organização”, e isso não se resolve simplesmente com a criação de uma assessoria de comunicação, munindo-a com o que chama de “enfeites tecnológicos”. Alerta que as relações humanas dentro das organizações não devem estar somente sob a responsabilidade de um setor ou um profissional; este funciona como catalisador, já que a responsabilidade é de todos.

A comunicação interna é direcionada para o público interno, e tem por objetivo, segundo Torquato (apud MOTA e FOSSÁ, 2005), informá-lo, persuadi-lo e envolvê-lo. Sua missão básica é contribuir para o desenvolvimento e a manutenção de um clima agradável, que proporcione a execução das metas projetadas, assim como o acréscimo contínuo das atividades e serviços e aumente as suas linhas de produtos.

Faz-se necessário ressaltar que a comunicação interna objetiva o acompanhamento investigativo de comportamentos, atitudes e cognições do público interno, já que a manutenção de agentes informados e envolvidos, através de aculturação e partilhamento de valores, criação de sentimentos de pertinência e estímulo à participação coletiva, visam a contribuir com a ação planejada do estrategista organizacional, que

busca, nessa instância diretiva, reforçar a identidade organizacional (SOUZA *apud* MOTA e FOSSÁ, 2005, p. 6).

Vignerón (2001) chama a atenção para a questão do perigo de ocasionar uma alienação coletiva, devido a introdução de símbolos e serviços pela organização, o que pode denotar uma intenção de manipulação. Rogers (*apud* VIGNERÓN, 2001), afirma que a confiança do líder nas pessoas se reflete numa melhor fluidez da comunicação, na melhora do moral e na formação de novos líderes, tornando as organizações mais produtivas.

Para Torquato (1986, p. 32), o grande objetivo da comunicação interna é gerar consentimento, produzir aceitação junto ao corpo funcional. Ao entender que a comunicação é um processo simbólico, o que insta dizer que lida diretamente com reforço ou modificação de sentimentos dos colaboradores em relação à organização, o discurso simbólico deve ser direcionado a aproximar a comunicação ao nível da expressividade dos funcionários. Promover a congruência entre a comunicação que é fruto da informação e do conhecimento técnico, e a que é fruto das atitudes, normas e valores, é o desafio colocado aos gerentes, segundo o autor, de formar um “composto comunicacional que possa ser consumido naturalmente”.

Conforme Raigada (1997), qualquer plano de comunicação interna, particularmente quando deliberado, e não quando consequência de rotinas já arraigadas, parte de uma hierarquização de objetivos. Esses objetivos podem ser classificados a partir do seu caráter estratégico, face à política global da organização, por uma vigência limitada, determinado por uma ação ou tomada de decisão de impacto em curto, médio e longo prazo. Podem ser classificados também por seu grau de prioridade (prioritários e os que não têm prazo definido ou estabelecido).

Para Raigada (1997), seja qual for a estratégia escolhida, esta deve sempre buscar o sincronismo em todas as suas ações, para que se integre à estratégia global da organização, desenvolvendo-se a partir de uma agenda coerente, onde duas ações, dirigidas a um mesmo público, não devem acontecer simultaneamente.

Os objetivos da comunicação interna se integram com a política geral da organização quando a comunicação interna e a comunicação externa são interdependentes e complementares. (RAIGADA, 1997). Nesse sentido, Servan

Schreiber (*apud* VIGNERON, 2001) afirma que o estilo de comunicação define a cultura da organização. Para Bernard Tapie (*apud* VIGNERON, 2001, p. 98),

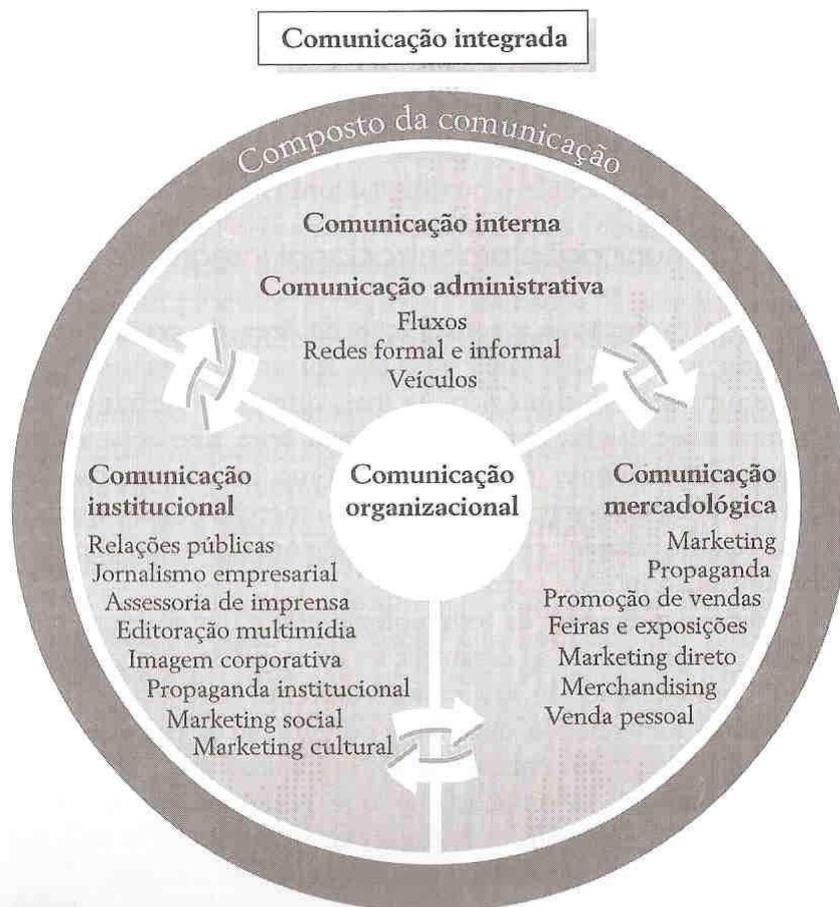
(...) não existe somente a comunicação externa, cada uma das minhas ações deve atender a dois parâmetros: claro que me preocupo com o que os consumidores potenciais e a mídia vão reter de tal ou tal gesto, de tal ou tal promoção. Mas me preocupo, sobretudo, com o que vão pensar milhares de pessoas que trabalham no grupo. A imagem tornou-se fundamental.

Segundo Lehnisch (*apud* VIGNERON, 2001, p. 99),

(...) a comunicação interna das empresas torna-se um parâmetro cada vez mais importante da sua imagem externa. Hoje, quando o meio ambiente econômico torna-se complicado, e numerosas empresas só pensam na sobrevivência, a comunicação interna torna-se um trunfo estratégico que, utilizado com eficiência, gera uma motivação extraordinária capaz de atingir objetivos que a razão pura não podia prever. Na realidade, a motivação profunda apóia-se não somente sobre elementos racionais, mas também, e talvez mais ainda, sobre o dinamismo psicológico que busca sua energia na emoção. A empresa deve ser o espaço predileto no qual o coração e a razão caminham juntos, para chegar até a motivação essencial de cada membro do pessoal: o amor a seu trabalho.

Kunsch (2003, p. 150) apresenta o conceito de comunicação integrada como “uma filosofia que direciona a convergência das diversas áreas, permitindo uma atuação sinérgica”. Com isso, propõe um *mix* ou composto de comunicação organizacional, formado pela junção das comunicações interna, administrativa, mercadológica e institucional, conforme diagrama abaixo:

Figura 1 - Composto da comunicação integrada



Fonte: KUNSCH, 2003, p. 151.

Respeitadas as diferenças e peculiaridades de cada área e subárea, Kunsch (2003) acredita que a convergência de todas as atividades comunicacionais da organização, baseadas numa política global claramente definida e nos objetivos gerais da organização, possibilita ações estratégicas e táticas de comunicação mais direcionadas e trabalhadas com vistas na eficácia.

A comunicação administrativa é, segundo Kunsch (2003, p. 152), “aquela que se processa dentro da organização, no âmbito das funções administrativas”, gerando, através dos fluxos e das redes, a exequibilidade de todo o sistema organizacional. Administrar implica uma série de funções e objetivos, e o alcance destes, para a autora, pressupõe um processo contínuo de comunicação. Para Redfield (*apud* KUNSCH, 2003, p. 153), a comunicação administrativa é formada por cinco elementos:

(...) um comunicador (locutor, remetente, editor) que transmite (diz, expede, edita) mensagens (ordens, relatórios, sugestões) a um destinatário (público, respondente, audiência), a fim de influenciar o

comportamento deste, conforme comprovará sua resposta (réplica, reação).

A comunicação administrativa pode ser definida como “um sistema de comunicação que serve (ou poderia servir) àqueles que preenchem as funções administrativas da organização” (THAYER 1972, p. 121). Ocorre no âmbito da organização, em seus processos produtivos, por meio de uma confluência de fluxos e redes. Engloba a intensa troca de informações dentro de uma organização, relacionando-se com os fluxos, os níveis e as redes formal e informal de comunicação. É também por meio da comunicação administrativa que a organização funciona, vez que abrange os canais por onde fluem as ordens, as demandas, as informações necessárias à realização dos processos produtivos e à tomada de decisão (KUNSCH, 2003, p. 152).

A comunicação interna, segundo Kunsch (2003), configura-se num setor concebido e muito bem delineado, com o intuito de possibilitar toda a interação possível entre organização e seus membros, usando dispositivos da comunicação institucional, e até da comunicação mercadológica. Igualmente, a comunicação interna funciona de maneira paralela à circulação normal da comunicação, que perpassa todos os setores da organização, viabilizando seu funcionamento em sincronia.

Para Kunsch (2003), existe uma confusão em relação ao conceito de endomarketing e de comunicação interna. O ‘endomarketing’, citado por Saul F. Bekin em 1995, e refere-se a:

(...) ações de marketing voltadas para o público interno da empresa, com o fim de promover entre os seus funcionários e departamentos valores destinados a servir o cliente. (...) Sua função é integrar a noção de cliente nos processos de estrutura organizacional, para propiciar melhorias substanciais na qualidade de produtos e serviços. (Bekin apud KUNSCH, 2003, p. 154).

Dessa forma, entendem diversos autores (KUNSCH, 2003; RAIGADA, 1997) que o endomarketing limita-se a ver os funcionários como clientes internos, defendendo que a relação com o público interno deve ser encarada numa perspectiva mais ampla, já que, por atuar num ambiente organizacional formado por pessoas que buscam interagir no sentido de atingir os objetivos gerais das organizações, o ambiente interno não pode ser considerado um espaço de mercado.

A comunicação interna, de acordo com Raigada (1997), é concebida no âmbito da comunicação organizacional. Por isso, devido ao entendimento de que o público interno de uma organização compartilha de uma mesma identidade social, tem aspirações, atitudes e motivações, dentro de uma escala pessoal, afirma que as mensagens internas e externas não podem ter o mesmo formato e/ou finalidade.

Ricardo Fasti (*apud* KUNSCH 2003, p. 155) afirma ainda que:

(...) endomarketing é um conceito *artificial*. Marketing é um conceito único relacionado a mercado e trocas; a resultados relacionados a lucro e participação de mercado pelo atendimento eficaz de um grupo de consumidores. O ambiente interno de uma empresa *não pode ser caracterizado como um mercado*, mas como um organismo vivo que necessita de organização conduzida por impulsos nervosos de significado universal, de sorte que todos os órgãos compreendam seus papéis e ajam em prol de sua perpetuação.

No ambiente organizacional, entre outros já citados, existe um fator preponderante que o diferencia do ambiente de mercado, que é a personalidade intrínseca às relações de trabalho. Portanto, considera-se o conceito de endomarketing insuficiente para abarcar a amplitude representada pela comunicação interna.

Com base nos conceitos apresentados, resta não olvidar que a comunicação administrativa está relacionada aos fluxos, aos níveis, e às redes de comunicação que viabilizam as operações da organização. Não é sinônimo de comunicação interna, tampouco a substitui.

2.3.5 Planejamento estratégico da comunicação integrada

Para conquistar seus membros, muitas organizações ainda se utilizam basicamente da remuneração, sob o argumento de que salários mais altos e bonificações são a única maneira de aperfeiçoar o desempenho. O dinheiro é considerado melhor mensurável que prestígio ou qualquer outro modo de poder (Torquato, 1986). Entretanto, não é com a coerção que se atinge o grau de cooperação necessário ao desempenho eficaz.

Os teóricos da administração mostram que a relação dos empregados de níveis inferiores para com as metas principais da organização é muito tênue e indireta; que sua satisfação é quase inexistente; que o trabalhador pouco participa dos frutos e que as atividades são altamente rotinizadas e espalhadas por longos períodos de tempo, provocando pouco interesse. Donde se deduz que a produção

não pode apoiar-se em envolvimento morais dos participantes dos níveis inferiores e no poder das normas.

Discordamos dessa posição. Consideramos que o poder remuneratório não pode servir de meio exclusivo de controle da organização e cremos, mesmo, no poder expressivo (a comunicação expressiva, consumatória), em determinados momentos, é vital no sentido de encaminhar soluções para as metas da eficácia (TORQUATO, 2015, p. 33).

Muito já foi dito a respeito do que Thayer (1973, p. 96) chama de “superfície de contato comunicação – organização”, quando analisa essa relação partindo do pressuposto de que estes são os fenômenos centrais da existência humana. Portanto, há um entendimento de que a comunicação interna deve figurar de maneira clara e incisiva no planejamento estratégico das organizações, qualquer que seja a sua natureza.

Quando não há motivação, o processo produtivo acaba seriamente prejudicado pela falta de envolvimento das pessoas. Dessa forma, diversas pesquisas mostram que uma comunicação total e direta motiva mais os funcionários, e eles acabam por dar uma maior contribuição à organização (Corrado, 1994, p. 50). Abordou-se a respeito dessa questão nos itens 1.2.6 e 1.2.7 deste trabalho, principalmente sobre o que os estudos de Cleusa Maria Scroferneker trouxeram sobre os conceitos de topofilia, lugar e não-lugar nas organizações. Observa-se que, onde há um fluxo adequado de informações e ideias entre os funcionários, a produtividade melhora e ocorre a diminuição da desordem, da duplicação e dos conflitos improdutivos. Por isso, a definição de uma estratégia de política e planejamento estratégicos de comunicação não deve se furtar de levar em conta a força proveniente do relacionamento pessoal entre os membros da organização.

Sob a ótica de Kunsch (2003), as organizações atuais, para se posicionar frente à sociedade e aos desafios da competitividade, das forças de mercado e de outros fatores ambientais igualmente importantes, têm uma necessidade premente de planejar, administrar e pensar estrategicamente a sua comunicação. Somente as ações isoladas, em nível tático, centradas na resolução de problemas e crises pontuais, sem uma análise ambiental e das necessidades do público, serão apenas medidas paliativas.

Kunsch (2003) apresenta quatro pontos que considera relevantes para a exequibilidade de um plano estratégico de comunicação organizacional. O primeiro ponto diz que a organização deve ter consciência da importância de fazer

o planejamento estratégico como uma metodologia gerencial, capaz de direcionar a sua ação, visando resultados eficazes que estejam de acordo às demandas e necessidades do ambiente; não é válido fazer um planejamento estratégico só de comunicação, vez que deverá este integrar-se ao planejamento da organização como um todo.

O segundo ponto levantado por Kunsch (2003) diz respeito ao posicionamento estratégico da área de comunicação na estrutura organizacional, subordinada à alta administração, e participante ativa da gestão estratégica. O terceiro ponto relaciona-se à capacitação do administrador central responsável pela comunicação e da equipe que responderá pelo processo. O último ponto prega a valorização de uma cultura organizacional corporativa que envolve as pessoas no processo de formulação das estratégias.

Ao propor três etapas para o processo de elaboração do planejamento estratégico da comunicação organizacional, inicialmente é necessário conhecer e listar os pontos fortes e fracos da organização (análise SWOT). Kunsch (2003) atribui algumas variáveis que podem servir de indicadores ou balizadores nesse processo de diagnóstico. São elas: as variáveis econômicas, político-governamentais, sociais, legais, tecnológicas, culturais, demográficas e ecológicas.

Para a segunda etapa, a autora estabelece alguns passos para que a área de comunicação tenha uma postura capaz de agregar valor e contribuir para que a organização alcance os seus objetivos. Há de se definir, primordialmente, o que se espera da área de comunicação organizacional: definir sua missão, visão e valores. Kunsch (2003) acredita que esse é um passo essencial para que a área atenda às necessidades do público.

Para isto, é importante determinar a filosofia e as políticas dentro do ambiente de trabalho, designar os objetivos e metas a serem alcançadas, e assim possibilitar o aperfeiçoamento contínuo da comunicação interna. Devem ser esboçadas as estratégias gerais e, com base nelas, relacionar todos os projetos de programas específicos para o atendimento das necessidades diagnosticadas na primeira etapa. Por fim, recomenda-se obter uma visão minuciosa do investimento que será realizado para implementar o projeto por meio de um orçamento geral.

A terceira e última etapa proposta por Kunsch (2003) reside na implementação do plano de comunicação. Para o sucesso da gestão estratégica da comunicação é necessária a participação das pessoas e dos membros da organização. A comunicação é fundamental nesses processos de cognição (percepção das mudanças) e afetividade (gostar do que faz e desenvolver boas relações no ambiente de trabalho). Para isso, a autora propõe quatro fases para implantação, baseadas claramente no ciclo PDCA (*plan, do, check, action*), idealizado por Shewhart e apresentado por Edward Deming, quais sejam, a divulgação do plano, o que envolve treinamento e persuasão, implementação, ou seja, colocá-lo em execução, controlar as ações através de um processo contínuo que precede do estabelecimento de instrumentos e parâmetros para tal, e, por fim, a avaliação dos resultados, como retroalimentação do sistema implantado, verificando acertos e erros, corrigindo e melhorando, respectivamente, pontos fracos e fortes.

Para Raigada (1997), elaborar um plano de comunicação implica, primordialmente, em diferenciar os públicos aos quais se dirige cada atuação. Em segundo lugar, é preciso definir os objetivos gerais da mediação ativa (social, ambiental e metacomunicativa) e de mediação passiva (estrutural, cognitiva e discursiva), observando, em cada atuação em particular, as condições específicas que melhor se ajustarão dentro da política global da organização.

Implica também, segundo o autor, na elaboração de uma agenda política e um calendário viáveis, no sentido de que certas ações, dada sua condição de integração às políticas gerais, serão realizadas concomitantemente a uma agenda prevista ou pré-estabelecida pela organização.

2.3.6 Dificuldades da comunicação administrativa nas organizações

Em todo processo comunicativo, são observados fatores que retardam ou obstruem a comunicação. De acordo com Kunsch (2003), os fatores que provocam ruídos ou distorções da comunicação são classificados em quatro tipos. São eles: a) mecânicos ou físicos – condicionantes que bloqueiam a comunicação por meio de fatores físicos, como barulho, ambientes e equipamentos inadequados, entre outros; b) fisiológicos – problemas genéticos ou de malformação dos órgãos responsáveis pela comunicação, como surdez ou

dificuldades de articulação fonética; c) semânticos – provenientes do emprego de signos e códigos (tais como linguagem ou termos técnicos) que não são conhecidos em determinado ambiente; e d) psicológicos – percepções determinadas por preconceitos e estereótipos que nublam o processo comunicativo.

Ao justificar que existem inúmeras formas de se classificar as barreiras à comunicação nas organizações, Kunsch (2003) destaca quatro classes, quais sejam: a) as barreiras pessoais – atribuído ao comportamento das pessoas em determinada conjuntura; b) barreiras administrativas/burocráticas – provenientes da forma como as organizações atuam e processam suas informações; c) o excesso de informações – as consequências da sobrecarga são o desperdício de recursos humanos, materiais, financeiros e de tempo, além de confundir o público em relação à seletividade e priorização de assuntos e atividades, em vez de propiciar uma comunicação eficaz; e d) as comunicações incompletas e parciais – fragmentação, distorção e/ou sonegação de informações no ambiente da organização.

Nesse sentido, Curvello (2002) introduz algumas questões consideráveis. A primeira diz respeito ao estilo de liderança ou ao *modus operandi* preponderante na alta gestão, o que geralmente, segundo o autor, trabalha na perspectiva da racionalidade econômica. A segunda toca a questão das estruturas burocráticas que dominam o cenário organizacional e que impõem canais e interlocutores da comunicação a partir da hierarquia funcional. A terceira consideração de Curvello (2002, p. 6) trata da linguagem administrativa,

(...) caracterizada pela predominância do modo imperativo e pela normatização, constitui outra barreira. No Brasil [*especificamente*], de tradicional cultura bacharelesca, juntam-se a esse pendor autoritário o rebuscamento e o excesso de preocupação com a forma, em detrimento do conteúdo. A isso podemos agregar a barreira representada pelos jargões especializados ou idioletos, que, em sua codificação levada ao extremo, restringem a interpretação das mensagens a iniciados.

Outra consideração diz respeito à referência que Aktouf (*apud* CURVELLO, 2002) faz à teoria crítica, de que a comunicação organizacional visa mais o controle dos empregados do que a socialização das informações. Nesse contexto, Curvello (2002) aborda a questão do duplo constrangimento, o que consiste em receber uma mensagem e seu contrário, impossibilitando a sua execução. Isso pode ser exemplificado quando da implantação de programas de qualidade total e

qualidade de vida, o que constitui um paradoxo, com a introdução de conceitos como o de empregabilidade, onde se exige do empregado máximo comprometimento com as metas organizacionais, e por outro lado não garante a sua estabilidade no emprego.

Gibson *et. al* (1981 *apud* KUNSCH 2003) elencam outras barreiras à comunicação nas organizações. A audição seletiva bloqueia as informações que contrastam com as pré-concepções, crenças e valores do indivíduo; os juízos de valor induzem a julgamentos precipitados, baseados num conhecimento ou experiência prévia que o receptor tem do (ou com o) emissor ou no significado antecipado da mensagem; a fidedignidade da fonte – “a maneira pela qual os subordinados recebem a comunicação de seu gerente é afetada pelo que pensam dele” (KUNSCH, 2003, p. 76). Quanto à semântica, assim como Kunsch (2003) já havia caracterizado como uma das barreiras gerais à comunicação, Gibson *et. al* (1981 *apud* KUNSCH 2003) enfatizam a simbologia empregada nas palavras, que podem carregar significados diversos para cada pessoa ou grupo.

A filtragem (ou maquiagem da informação, para que esta venha a traduzir aspectos que não os seus totais ou verdadeiros), a linguagem intragrupal (signos de domínio comum dentro de determinado grupo), as diferenças de *status* (relacionadas às escalas hierárquicas, que podem se traduzir em ameaças e competição entre grupos e pessoas em torno do poder), a pressão do tempo (que impede uma maior interação entre gerentes e subordinados), e a sobrecarga de comunicação (onde há uma ampliação das formas e dos veículos disponíveis), são outros entraves levantados por Gibson *et. al* (1981 *apud* KUNSCH 2003) à comunicação no âmbito das organizações.

Curvello (2002) também relaciona as culturas organizacionais lastreadas pela autoridade e pela norma e o excesso ou falta de objetividade como entraves à comunicação organizacional. O excesso gera mecanização, e a falta de objetividade remete a uma democracia falsa, onde todos falam, mas não chegam a um senso comum. Nos dias atuais, a abundância e a diversidade das informações existentes no mundo corporativo exigem do administrador uma adequação de sua capacidade de absorção à sua necessidade real de informações, para não perder o seu foco.

3. PROCESSOS E GESTÃO DE COMPRAS PÚBLICAS

Uma vez feito um apanhado a respeito das teorias da comunicação aplicadas às organizações, serão agora abordados os conceitos de compras públicas e de processos de trabalho. Schmidt-Squeff (2014) afirma que as compras públicas são o processo por meio do qual o governo busca obter serviços, materiais e equipamentos necessários ao seu funcionamento, em conformidade com as leis e as normas vigentes. Trata-se de um processo de trabalho imprescindível no âmbito de qualquer organização pública, pois é um dos instrumentos essenciais para a consecução da sua missão e objetivos institucionais.

Para se ter um melhor panorama do que doravante será tratado, apresenta-se um breve histórico das relações entre o Estado e o mercado; o contexto em que surge a divisão do trabalho e a ciência da administração, trazendo a divisão do trabalho como seu pilar; e o surgimento do conceito de processo, ou seja, a Revolução Industrial. A seguir, serão abordados aspectos relacionados à importância das compras públicas, do alcance e impacto que possuem na sociedade e na economia de uma região, de um país e em nível global. Em seguida, serão explanados alguns conceitos relacionados aos tipos de processos empresariais e do setor público. E, por fim, se faz um breve apanhado da legislação brasileira aplicada às compras governamentais.

Existem diversos conceitos e teorias a respeito do Estado e das suas relações econômicas com o mercado, das mais simples às mais complexas. Para contextualização do tema a ser aqui tratado, será utilizado como base o trabalho de Coelho (2009).

O Estado pode ser conceituado como a organização – a maior de todas, segundo Etzioni (1989) – que opera um poder soberano sobre uma sociedade, num dado território. Poder este que se traduz na capacidade de influenciar, de forma também coercitiva, a ação e o comportamento das pessoas (COELHO, 2009). Contudo, há de se entender que não somente os elementos ‘poder’ e ‘território’ são suficientes para se compreender o Estado. Há também que se inserir o conceito de legitimidade, uma vez que somente o Estado, e nenhuma outra forma de organização social, possui o aval ou o reconhecimento da

coletividade para estabelecer regras a serem respeitadas e seguidas por todos, organizar e gerenciar a justiça, coletar impostos, julgar e condenar os transgressores das leis. Em suma, o Estado não admite concorrência no exercício do poder político, que é o poder supremo nas sociedades contemporâneas (COELHO, 2009, p. 16). Bonavides (2000) utiliza, por exemplo, do viés jurista-filosófico dos conceitos de Kant, ao tratar do Estado como a reunião de pessoas sob as regras do Direito, além do menos formalista de Bourdieu, que se refere ao Estado como um processo de despersonalização do poder, quando este deixa de ser de uma pessoa (o monarca absoluto) e passa a representar-se por meio de uma instituição (BONAVIDES, 2000).

Coelho (2009) indica que, a partir da análise dos filósofos iluministas acerca das relações entre o Estado e a sociedade, surge a teoria econômica clássica, introduzindo o conceito de mercado como um sistema de trocas, composto por agentes e instituições interessados em vender ou comprar um bem ou prestar um serviço. Então, a partir da premissa de que o mercado não existe na natureza e é resultado da interação humana, entende-se que são necessárias regras e princípios para funcionar. O filósofo e economista escocês Adam Smith, em sua obra “A Riqueza das Nações”, datada de 1776, explica que o mercado é regido por determinadas leis que estão diretamente associadas ao caráter egoísta do ser humano. Imbuídos no desejo de maximizar os ganhos individuais ao realizar uma troca, os indivíduos entram em competição uns com os outros, e da concorrência generalizada – condição *sine qua non* para o funcionamento do mercado – resulta o bem econômico e coletivo, a partir da produção de bens e serviços (riqueza), os quais são negociados em preços e quantidades, de acordo com as demandas da sociedade. Dessa feita, cabe ao Estado o papel de assegurar a concorrência para o bom funcionamento do mercado, estabelecendo regras que impeçam que os produtores possam se organizar, movidos pela ganância, para beneficiarem somente a si mesmos, em detrimento da coletividade (COELHO, 2009).

O ponto de equilíbrio da relação entre mercado e Estado, segundo o autor, pode significar crescimento econômico e bem-estar social.

No entanto, esse ponto de equilíbrio entre liberdade econômica e intervenção estatal nunca foi encontrado, fazendo com que a história das sociedades capitalistas – sobretudo a partir do século XX – fosse marcada por um movimento pendular: ora mais liberdade de mercado, ora mais intervenção do Estado (COELHO, 2009, p. 23)

Vacca (1991) observa que a Revolução Industrial, ocorrida na Europa no final do século XVIII, transformou o eixo econômico. A partir da transição do modo de produção artesanal para o manufatureiro, gerou-se um excedente de produção sem precedentes e, por consequência, um gigantesco acúmulo de capital. Principalmente na Inglaterra, a industrialização provoca a migração da população do campo para os grandes centros urbanos e uma explosão demográfica. Essas novas dinâmicas sociais – e todos os imbróglis advindos desse movimento – aumentaram significativamente as demandas sociais. O mercado já não mais garantia a reprodução ampliada do capital, não conseguindo se manter como o espaço onde a troca da produção assumia a aparência da troca de equivalentes.

Os estudos de Karl Marx, citado por Coelho (2009), traziam um novo viés à análise das relações sociais no Estado capitalista. Explorando conceitos econômicos complexos, como a mais-valia, Marx enxergou o Estado como sendo uma expressão política da estrutura de classes, dominada pela burguesia, que detinha o controle sobre os meios de produção e que se utilizava das instituições estatais ao sabor de seus interesses (COELHO, 2009). Inspirados pelo pensamento socialista marxista da época, os trabalhadores passam a se organizar politicamente, e o parlamento deixa de ser o lugar onde as classes dominantes elaboram suas agendas sem pactuar com as classes subalternas. Portanto, o mercado deixa de ser o principal instrumento de legitimação da ordem social e política existentes (VACCA, 1991).

Coelho (2009) aborda a relação pendular que existe entre Estado e mercado, e essa conjuntura explanada acima exige uma nova dinâmica das relações entre eles. O aumento crescente da produção em massa e da urbanização trouxe novas incumbências aos governos. A partir de então, Estado e mercado estreitam suas relações, devido a uma maior complexidade das demandas da sociedade, ocorridas principalmente devido ao agravamento das desigualdades sociais advindas do acúmulo de capital e da má distribuição de renda. Por outro lado, o Estado deixa de ser autossuficiente e passa a demandar, do mercado, a sua parceria para realização de negócios comuns (ARAÚJO *apud* CHAVES, BERTASSI e SILVA, 2019).

Nesse contexto, de uma concepção reducionista vigente no século XIX de um homem mecanizado, que faz parte de um universo igualmente mecanizado, no ápice da Revolução Industrial, das recém descobertas leis da termodinâmica e dos

grandes avanços tecnológicos da época, nasceram os fundamentos da eficiência máxima, do aproveitamento ótimo dos esforços humanos e dos recursos naturais, e da necessidade de divisão sistemática do trabalho, princípios basilares da então ciência da administração (PRÉVE, 2012).

Com o livro *Os Princípios da Administração Científica*, Frederick W. Taylor, em 1911, inaugura uma nova era nas fábricas dos EUA, cujas principais inovações foram: a substituição dos métodos empíricos e improvisados pelos métodos de trabalho cientificamente testados; o estudo de tempos e movimentos; a seleção de trabalhadores de acordo com as suas melhores aptidões; a particularização das funções; e a rígida disciplina no trabalho. A tradução dessa divisão do trabalho em partes é o que se convencionou chamar de processo – conceito este que será abordado mais adiante –, de modo que essas partes resultem num produto ou num serviço (LODI, 2003).

Femenick (2011) afirma que, no Brasil e nos países da América Latina, o Estado sempre teve uma maior presença nas atividades econômicas, e isso se deve a um conjunto de fatos históricos ocorridos no início do século XX, quase que de forma simultânea, como a consolidação do sistema capitalista como modo predominante de produção em âmbito global, as reivindicações sociais protagonizadas pelas classes trabalhadoras, a revolução russa, em 1917, e a quebra da bolsa de Nova York, em 1929. Tais fatos, ainda segundo o autor, serviram de alerta para o ocidente, no sentido da necessidade de uma melhor distribuição das riquezas produzidas pela sociedade. Ainda que tal tarefa tenha sido assumida pelo Estado, sempre se considerou uma linha imaginária que determinava o que eram atividades de governo e atividades privadas.

Nessa época, as teorias de John Maynard Keynes expostas em sua obra “*A Teoria Geral do Juro, do Emprego e da Moeda*”, mudaram a forma de atuação do Estado. Concordando com a teoria keynesiana, Femenick (2011) afirma que a intervenção estatal na economia dos países desenvolvidos, no início do século XX, foi necessária, e se deu por meio da promoção de assistência social a desempregados (alimentação, moradia e assistência médica), realização de obras públicas, tanto para promover infraestrutura (estradas, portos, aeroportos, saneamento básico, etc.) quanto para gerar emprego, incentivos a empresas privadas para que se mantivessem funcionando e não agravassem a crise, gastos militares crescentes devido às duas grandes guerras e às caras inovações

tecnológicas do setor, e ampliação dos serviços sociais nas áreas da educação, da saúde e da previdência social.

Já nos países subdesenvolvidos, além de alguns dos motivos em comum com os países desenvolvidos, a escassez de recursos privados demandou do Estado uma intervenção ainda mais contundente, como no Brasil, com a criação de estatais para atuar na indústria de base, geração e distribuição de energia elétrica, telefonia, água e esgoto, transportes aéreo, marítimo e ferroviário, e formação de agências e bancos de desenvolvimento, tais como BNDES, BNB, entre outros.

Assim sendo, pode-se inferir que as compras públicas representam um dos resultados desse entrelace conjuntural do público e do privado. As aquisições por parte dos governos servem para viabilizar tanto o funcionamento da máquina pública quanto à execução de políticas públicas, possuindo significativo impacto sobre a despesa pública (CHAVES, BERTASSI e SILVA, 2019). A iniciativa privada se demonstrou insuficiente para continuar promovendo a inovação tecnológica e científica no mundo, demandando assim pesados investimentos públicos em infraestrutura, pesquisa e desenvolvimento (FREEMAN e SOETE, 2008).

O Estado, segundo Femenick (2011), embora não produza riqueza, precisa de recursos para realizar as suas atividades, que, em última análise, servem à sociedade. Tais atividades podem ser traduzidas em serviços de saúde, em educação, saneamento básico, segurança pública, construção de estradas, emissão de documentos das mais diversas ordens, entre outros. Estes recursos são provenientes dos tributos, que são arrecadados entre cidadãos e empresas, justamente com a finalidade de cobrir os custos dos serviços prestados.

A eficiência do Estado compreende três dimensões principais: a função técnica, que é aquela que trata da capacidade de produzir o máximo de produto com o mínimo de insumo; a função alocativa, que, partindo do pressuposto de que a produção já ocorra com eficiência técnica, esteja consumindo um nível de insumos que minimize o custo de produção; e a função distributiva, a qual possibilita “ao planejador central ponderar as ‘utilidades’(no sentido econômico, sob a perspectiva da escola utilitarista) dos cidadãos” (FIUZA e MEDEIROS, 2014, p. 11), isso para que os objetivos de equidade distributiva – acesso à saúde, educação e outros serviços públicos – sejam alcançados com qualidade

satisfatória para os usuários. Dessa forma, para os autores, as funções técnica e alocativa de eficiência do Estado para a provisão de bens e serviços, necessariamente, passam pelos processos de aquisições e contratações públicas.

Como já foi dito, é por meio das compras governamentais que o governo busca munir-se de serviços, materiais e equipamentos essenciais ao seu funcionamento, sempre em observância às leis e normas em vigor. Para Schmidt-Squeff (2014), ainda que tais contratações e aquisições objetivem primordialmente o cumprimento das diversas missões governamentais, uma utilização mais articulada do potencial econômico desta demanda pode alavancar diversos outros objetivos vinculados ao processo de desenvolvimento.

Cabral, Reis e Sampaio (2015) ratificam o potencial das compras públicas para a dinamização da economia, ao afirmar que, após as crises de 1929 e de 2008, os entes governamentais desempenharam um importante papel para garantir a continuidade das interações econômicas e sociais, tanto pela intervenção direta na economia, com os programas de ativação da economia, em 1930; quanto pelo auxílio prestado à *General Motors* pelo governo americano, em 2008.

A literatura mostra que os processos de aquisições governamentais são altamente regulados em cada país (SCHMIDT-SQUEFF, 2014). Considerando a importância das aquisições realizadas pelo setor público, tanto do ponto de vista do funcionamento da máquina quanto da execução das funções perante a sociedade, os países sentiram a necessidade de criar um arcabouço legal que desse conta de regulamentar as compras governamentais. Dessa maneira, o termo “política de compras governamentais” expressa a ideia de que, para além da compra, existe uma política de Estado que envolve metas e objetivos, como eficiência, prevenção a desvios e fraudes, desenvolvimento da indústria local, e geração de empregos (RIBEIRO e INÁCIO JR., 2014).

Nos últimos anos, verifica-se uma tendência internacional, impulsionada pela Organização Mundial do Comércio (OMC), de convergência dos objetivos das compras públicas em torno de alguns princípios centrais, face à reconhecida relevância que esses processos podem representar nas relações comerciais entre países. Além dos aspectos já tradicionais, como a competição aberta e efetiva, conduta ética e justa das partes, transparência e *accountability*, e igualdade de condições de competição (SCHMIDT-SQUEFF, 2014), alguns países têm

incorporado aos seus processos o conceito de *value for money* – metodologia importada das análises de viabilidade em parcerias público-privadas – que significa basicamente que o gasto público seja avaliado para além do preço e do risco, buscando verificar se os resultados a serem obtidos serão os melhores para a sociedade.

Ribeiro e Inácio Jr. (2014) apontam outro objetivo acessório elencado pela literatura concernente ao tema: a utilização da política de compras governamentais como forma de proteger e promover as indústrias domésticas. As compras públicas são, então, um instrumento que o governo utiliza para interferir na demanda agregada, intervindo diretamente na economia (ORAIR e GOBETTI *apud* RIBEIRO e INÁCIO JR., 2014).

É inegável a relevância econômica da temática das compras governamentais, haja vista o expressivo volume de capital movimentado no mundo inteiro. – Europa e Estados Unidos apresentam valores em torno de 16% e 20% dos seus respectivos Produtos Internos Brutos (PIB) (CHAVES, BERTASSI e SILVA, 2018). No Brasil, considerando as esferas de governo federal, estaduais e municipais, a administração pública é a maior compradora do país. Segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2018), as compras governamentais correspondem a 12,5% do Produto Interno Bruto (PIB). Isso representa valores em torno de R\$ 850 bilhões somente no exercício de 2017, considerando os dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2018), onde o PIB brasileiro foi de R\$ 6,6 trilhões.

3.1 – O conceito de processo

Retomando então o conceito de processos de trabalho apontado por Schmidt-Squeff (2014), ao falar sobre as compras públicas, para Slack *et. al.* (2015), processo é uma combinação de recursos, como blocos de construção, que produz *mixes* de produtos e/ou serviços, e que compõem uma rede interna dentro de uma operação produtiva. Ferreira (2004), citado por Prêve (2012), define o processo como a realização de uma operação de acordo a normas, métodos ou técnicas previamente estabelecidas. Davenport (1994), por sua vez, entende que processo se trata de conjunto de atividades estruturadas e medidas, que objetiva resultar num produto específico para um dado cliente ou mercado, detalhando

esse conjunto como “uma ordenação específica das atividades de trabalho no tempo e no espaço, com um começo, um fim, e *inputs* e *outputs*¹ claramente identificados: uma estrutura para a ação” (DAVENPORT, 1994, p. 7).

Esse conceito de processo defendido por Davenport (1994), de *inputs*, *throughputs* e *outputs* é baseado na teoria das organizações enquanto sistemas abertos (KATZ E KAHN, 1967 *apud* ARAÚJO, 2012). Segundo Kunsch (2003), tal modelo enseja a defesa da comunicação interna e administrativa como um elemento essencial nessa conjuntura.

“O fazer organizacional, no seu conjunto, transforma os recursos produtivos em produtos, serviços ou resultados. E para isso é fundamental e imprescindível valer-se da comunicação, que permeia todo esse processo, viabilizando as ações pertinentes, por meio de um contínuo processamento de informações. É a comunicação administrativa que faz convergir todas essas instâncias”. (KUNSCH, 2003, p. 153)

Gonçalves (2000) destrincha o conceito de processo em cinco modelos básicos, de acordo com o nível de tangibilidade. Do mais concreto para o mais abstrato, pode-se classificar como fluxo de material, fluxo de trabalho, série de etapas, atividades coordenadas e mudanças de estados. Davenport (1994) afirma que os processos que possuem uma estrutura bem definida são mais fáceis de serem mensurados, em termos de tempo e custo de sua execução. Suas entradas e saídas podem ser avaliadas em relação à sua utilidade, coerência, variabilidade, ausência de defeitos, dentre outros fatores.

“Os processos também precisam de donos claramente definidos, que sejam responsáveis pelo projeto e execução e que façam com que as necessidades dos clientes sejam satisfeitas. A dificuldade de definir a propriedade é que os processos raramente seguem os limites existentes de poder e autoridade organizacional. A propriedade do processo deve ser vista como uma dimensão adicional, ou alternativa, da estrutura da organização formal que, durante períodos de mudança radical de processo, tem precedência sobre as outras dimensões da estrutura. Sem isso, os donos do processo não terão poder ou legitimidade necessários para implementar projetos de processos que violem estatutos ou normas que prescrevem ‘como fazemos as coisas aqui’” (DAVENPORT, 1994, p. 8)

Cabe inferir que se revela oportuna e interessante essa questão do “dono do processo”, que Davenport aborda, no sentido do relativo binômio autonomia/responsabilização. Contudo, para efeito do estudo de caso

¹ De acordo com Slack *et. al.* (2015), as operações produtivas entregam produtos e serviços (*outputs*) a partir da entrada de insumos (*inputs*), que podem ser materiais, informações ou clientes. *Throughputs*, por sua vez, são o processo de transformação em si, que ocorre dentro das unidades produtivas, onde se agrega valor aos insumos (*inputs*) e se obtém os produtos e serviços (*outputs*).

apresentado neste trabalho, a violação de estatutos ou normas é um instrumento que não cabe inteiramente quando se trata de organizações públicas, uma vez que ao agente público somente é permitido fazer aquilo que a lei lhe permite, em que pese haver uma certa liberdade de estratégias de ação coberta sob o manto da discricionariedade.

Gonçalves (2000) salienta que esse conceito de processo, que implica uma sequência de atividades ordenadas e que remete ao fluxo de trabalho, é uma ideia advinda da tradição da engenharia, onde cada etapa toma um *input*, agrega valor a ele (*throughput*) e fornece um *output* à etapa seguinte, funcionando como um cliente interno. Esses *inputs* tanto podem ser tangíveis (materiais), quanto intangíveis – informações e conhecimento. Contudo, como já foi dito anteriormente, o fluxo de trabalho é somente um dos tipos de processo empresarial, “talvez aquele em que as atividades são mais interdependentes e realizadas numa sequência específica (GONÇALVES, 2000, p. 7).

3.1.1 Tipos de processos

Os processos existentes numa organização não se resumem à produção de bens e serviços. De acordo com H. James Harrington, em seu livro *Business Process Improvement*, datado de 1991, citado por Gonçalves (2000) e por Araújo (2011), existem três categorias básicas de processos empresariais:

- a) Os processos de negócio, essenciais ou de clientes – são os efetivamente de produção de bens e serviços; a razão de existir da organização.
- b) Os processos organizacionais, ou de integração organizacional, ou de gestão, ou de suporte – estes servem de apoio aos processos essenciais ou de negócio, e possuem seu foco em garantir o funcionamento coordenado da estrutura de suporte aos processos principais da organização. Os processos gerenciais – “são aqueles focados nos gerentes e nas suas relações” (GARVIN *apud* GONÇALVES, 2000, p. 10), sendo responsáveis pela mensuração e avaliação de desempenho empresarial.

Interessante frisar que Gonçalves (2000) ainda atribui mais uma perspectiva aos processos organizacionais e os gerenciais, quais sejam, a verticalidade e a horizontalidade. Os processos verticais se referem ao planejamento e ao orçamento, e os horizontais são referenciados nos fluxos de

trabalho. O trabalho nos processos horizontais, consoante Galbraith (1995 *apud* GONÇALVES, 2000), pode ser observado sob três classificações de processos laterais, quais sejam, os que ocorrem por meio do contato voluntário entre os membros do grupo e por iniciativa dos envolvidos, os de grupos formados por meio de documentos formais, e os coordenados, que exigem certa organização, tão mais complexa quanto formal (GONÇALVES, 2000).

De acordo então com a classificação das atividades empresariais apresentada por Gonçalves (2000) no Quadro 2 abaixo, um processo de compras numa universidade federal, por exemplo – objeto de estudo deste trabalho –, pode ser classificado como organizacional, burocrático, de suporte, lógico, de integração horizontal. Os processos organizacionais são, por natureza, necessariamente voltados para dentro da organização, o que não significa que não possa haver contato com o mundo exterior. Contudo, reflete com muita fidelidade a dinâmica interior de suas potencialidades e de suas fragilidades. Processos organizacionais são responsáveis por fornecer a segurança e a confiabilidade aos processos essenciais, e, quando são falhos, podem representar grande perigo à imagem da organização frente aos seus clientes, e, conseqüentemente, à sua sobrevivência no mercado.

Quadro 2 - Classificação geral dos processos empresariais

Processos	Tipo (a)	Capacidade de geração de valor (b)	Fluxo básico	Atuação (c)	Orientação (d)	Exemplo
De negócio (de cliente)	De produção física	Primários	Físico	Transformação	Horizontal	Fabricação de bicicletas
	De serviço	Primários	Lógico	Transformação	Horizontal	Atendimento de pedidos de clientes
Organizacionais (apoio aos processos produtivos)	Burocráticos	De suporte	Lógico	Integração horizontal	Horizontal	Contas a pagar
	Comportamentais	De suporte	Lógico	Não se aplica	Não definida	Integração gerencial
	De mudança	De suporte	Lógico	Não se aplica	Não definida	Estruturação de uma nova gerência
Gerenciais	De direcionamento	De suporte	De informação	Integração horizontal	Vertical	Definição de metas da empresa
	De negociação	De suporte	De informação	Integração horizontal	Vertical	Definição de preços com fornecedor
	De monitorização	De suporte	De informação	Medição de desempenho	Vertical	Acompanhamento do planejamento e orçamento

Fonte: Gonçalves, 2000, p. 11

3.1.2 Processos de trabalho no setor público

No mundo inteiro, o setor público tem sido cada vez mais pressionado a melhorar seu desempenho, sua transparência, e a entregar melhores resultados. Diversos gestores, pesquisadores e teóricos têm se debruçado sobre o tema ao longo das últimas décadas, buscando estratégias que pudessem responder à crescente demanda por serviços públicos de melhor qualidade, via de regra, se utilizando de práticas gerenciais do setor privado (BIAZZI *et. al.* 2011).

Dessa forma, os conceitos de processos já vistos acima se encaixam perfeitamente à lógica do serviço público. Combinam-se insumos, recursos e pessoal para prestar-se os mais variados tipos de serviços aos cidadãos, nos mais diversos órgãos e repartições das três esferas de poder.

De acordo com a visão de Vaz (2008), os processos podem ser

compreendidos como componentes centrais da operação das políticas públicas. Levando-se em consideração que as políticas públicas se dão por meio de ações do poder público, comumente realizadas por um conjunto de atores da sociedade ou do Estado, tais ações implicam a utilização de processos que realizem estas ações de forma viável, eficiente e eficaz.

Entretanto, tradicionalmente, o modelo de processos de trabalho na administração pública brasileira é o burocrático, que, segundo Biazzi *et. al.* (2011), é muitas vezes excessivamente apegado às normas em detrimento à finalidade. Apresenta mais uma série de disfunções, como o sincretismo entre a pessoalidade e a impessoalidade, o comportamento centralizador, liderança com misto de carisma e autoridade formal, aversão a controles formalizados, interesses políticos se sobrepondo ao interesse público, entre outros (JUNQUILHO, 2004 *apud* BIAZZI *et.al.*, 2011).

Várias iniciativas de se mudar o perfil da administração pública no Brasil foram tomadas ao longo das últimas décadas. Em 1998, o governo federal, inspirado no modelo da administração pública gerencial, lançou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, pautado pela descentralização política e administrativa, mudança do modelo piramidal para estruturas hierárquicas mais enxutas, controle *a posteriori* dos processos administrativos e administração voltada ao atendimento ao cidadão (VIOLIN *apud* CINTRA E FEDEL, 2019).

Nos anos 2000 o programa Gespública foi lançado por meio do Decreto nº 5.378/2005. Orientado para a qualidade, o programa se orienta pela cultura da gestão de processos ponto a ponto, priorizando a redução de custos, melhoria do desempenho e satisfação do cliente-usuário final do serviço público – reflexo de que a missão institucional daquele órgão ou ente público foi cumprida (FRAGA, 2015).

Em março de 2017 foi lançado o programa Brasil Eficiente, visando formular políticas públicas que pudessem simplificar e melhorar os serviços para os cidadãos. A meta principal foi a informatização e a digitalização de serviços públicos nas mais diversas áreas, buscando a unificação e a integração de bases de dados, com a conseqüente melhoria na eficiência, redução do tempo e de custos (CINTRA E FEDEL, 2019). A base legal desse programa foi a edição do Decreto 9.203/2017, que dispõe, entre outras questões, sobre a simplificação administrativa e a integração dos serviços, especialmente aqueles prestados por

meio eletrônico; e a Lei nº 13.726/2018, chamada Lei da Desburocratização, que visa racionalizar atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, por meio da supressão ou simplificação de formalidades cujo custo econômico seja superior ao eventual risco de fraudes.

3.1.3 O processo administrativo na administração pública

Segundo Spitzcovsky (2009), a licitação é um procedimento administrativo por meio do qual a administração pública busca selecionar a proposta mais vantajosa para aquisição de bens e serviços que atendam aos interesses da coletividade, nos termos expressamente previstos nos instrumentos convocatórios. Para fins de entendimento, é importante salientar que existe uma diferença conceitual significativa entre o que é processo administrativo e procedimento administrativo.

Processo administrativo é a sequência de atividades da administração pública, interligadas entre si, que visa a alcançar determinada finalidade prevista em lei (SPITZCOVSKY, 2009). Trata-se da mesma lógica o conceito de processos sob o ponto de vista da ciência da Administração.

Existe uma discussão na doutrina jurídica que busca estabelecer a diferença entre processo e procedimento administrativo. Martins (2004) aponta algumas correntes distintas. A primeira entende o processo como procedimento. Segundo Büllow, citado por Martins (2004) “processo é uma relação de direitos e obrigações recíprocos, ou seja, uma relação jurídica (...) que avança gradualmente e se desenvolve passo a passo”. Já Goldschmidt, citado por Martins (2004), acrescenta que “o processo civil é um procedimento, um caminhar concebido desde a Idade Média, para a aplicação do Direito”.

Ao examinar a etimologia das palavras “procedimento”, que advém do verbo latino *procédo*, e significa ir em frente, avançar, progredir; e da palavra “processo”, que também vem do latim *processus*, reportando a ação de adiantar-se, entende-se que aquele autor considera que processo e procedimento seriam sinônimos. Alguns outros autores entendem que não cabem no conceito de processo as teorias da relação jurídica e da situação jurídica trazidas por Büllow e Goldschmidt (*apud* MARTINS, 2004).

Martins (2004) cita que a processualidade não é aleatória, consistindo,

assim, de uma sequência de atos legalmente ordenados, “de modo que cada ato é antecedente do posterior e consequente do anterior” (MARTINS, 2004, p. 327).

A segunda corrente aponta para direção oposta, separando as figuras do procedimento e do processo. Para Martins (2004), alguns doutrinadores não aceitam as teorias da relação e da situação jurídicas, e afirmam que só é processo o procedimento em que vigora o contraditório. Tal entendimento encontra firme lastro no artigo 24, inciso XI da Constituição Federal, que atribui a competência de legislar, de forma concorrente, à União, Estados e ao Distrito Federal, sobre procedimentos em matéria processual.

Pela regra pacificamente aceita da hermenêutica, nem na lei, tampouco na Constituição, existem palavras eivadas de sentido. Nas palavras de Martins (2004, p. 327):

“Se processo fosse tão somente procedimento, o dispositivo seria inútil, pois não haveria diferença entre matéria de procedimento e matéria processual. Do dispositivo, a *contrario sensu*, não se extrai outra conclusão possível a não ser a de que: no Brasil processo e procedimento são institutos distintos.”

Chicóski (2004) traz um outro aspecto relevante dessa diferença entre processo e procedimento. Acredita que, mesmo havendo a diferença dos institutos, as garantias aos direitos fundamentais não são prescindíveis, ao aludir os incisos LIV e LV do Art. 5º da Constituição Federal, que asseguram o direito ao devido processo legal e o direito à ampla defesa e ao contraditório. Ou seja, não necessariamente o procedimento precisa estar vinculado a um processo para que o jurisdicionado tenha, para protegê-lo do arbítrio, essas importantes garantias constitucionais do Estado de Direito.

Importante salientar que o marco legal que regulamenta o processo administrativo no âmbito da administração pública federal é a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Estabelece todo o normativo básico referente ao processo administrativo, os princípios que regem a Administração Pública na condução dos processos, os critérios de ação, os prazos, os direitos e deveres dos administrados, dentre outras disposições (BRASIL, 1999).

Assim, conclui-se que, não obstante o termo “processo de compras” seja comumente utilizado – e o será, neste trabalho –, sob o ponto de vista da ciência da Administração, entende-se que, do ponto de vista legal e jurídico, a licitação é um procedimento administrativo, mesmo em havendo, em algumas etapas

bastante pontuais, a possibilidade do contraditório.

3.2 – Legislação brasileira de compras governamentais

O primeiro marco legal sobre compras públicas que se tem notícia no Brasil (RIBEIRO, 2007) é o Decreto nº 2.926, de 14 de maio de 1862, que regulamentava as arrematações dos serviços a cargo do então Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Findou-se a Monarquia em 1889, e a legislação sofreu algumas modificações nos primeiros anos da República, até que foi promulgado o Decreto 4.536, de 28 de janeiro de 1922, que estabelecia o Código de Contabilidade da União, e em seu bojo trazia 20 (vinte) artigos que tratavam sobre as licitações públicas. Em 1967, o Decreto-Lei nº 200 estabeleceu uma reforma administrativa no âmbito federal e tratou sobre as licitações no Título XII, dos artigos 125 a 144. Segundo Ribeiro (2007), todo este processo de estruturação da licitação na legislação, ainda possuía muitas lacunas, pois dava margem a várias interpretações, resquícios de uma administração centralizadora e burocrática, que, até certo momento, fora viável. Quando da democratização do país, buscou-se uma nova forma de governar. Neste período, o processo licitatório foi regulamentado por meio do Decreto-Lei nº 2.300/86, sendo atualizado com os Decretos–lei nº 2.348 e 2.360, ambos editados em 1987, onde, pela primeira vez, se instituiu o Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos, reunindo normas gerais e específicas relacionadas às compras governamentais.

A Constituição Federal de 1988 instituiu algumas obrigаторiedades em relação às compras públicas:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XXVII – as normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III. (BRASIL, 1988).

[...]

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento,

mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (BRASIL, 1988).

A legislação brasileira sobre compras governamentais encontra-se consolidada na Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993 – também conhecida como Lei Geral de Licitações (LGL) – e suas alterações. Essa lei regulamenta o Art. 37 da Constituição de 1988, e estabelece normas éticas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços – inclusive de publicidade – , compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A lei de licitações estabelece ritos licitatórios comuns e formais entre organizações de diferentes naturezas, portes e realidades, mas é amplamente considerada como um arcabouço legal rigoroso e engessado, deixando pouca margem de discricionariedade ao gestor (SCHMIDT e ASSIS, 2011).

Em que pese a vedação² à criação de modalidades outras que não aquelas elencadas no art. 22 da Lei nº 8.666/1993³, uma nova modalidade denominada Pregão foi instituída pela Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Essa lei impõe à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a obrigatoriedade da utilização da referida modalidade para a aquisição de bens e serviços de natureza comum, sendo conceituados no Parágrafo Único do Art. 1º como sendo “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais do mercado” (BRASIL, 2002). O Decreto nº 3.555/2000 já estabelecia o Pregão como modalidade obrigatória para a Administração Federal. Porém, somente com a publicação da Lei nº 10.520/2002 foi lhe dada devida sustentação jurídica. Posteriormente, um grande avanço no que diz respeito à transparência e agilidade nas compras públicas no Brasil foi alcançada com as compras governamentais eletrônicas, por meio do Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, que instituiu o Pregão Eletrônico no âmbito da União, regulamentando a Lei nº 10.520/2002. Atualmente, o Pregão Eletrônico é regulamentado pelo Decreto 10.024, de 20 de setembro de 2019, e o Sistema de Registro de Preços é regulamentado pelo Decreto 7.892, de 23 de janeiro de

² Vedação imposta pela redação do § 8º do art. 22 da Lei nº 8.666/1993.

³ As modalidades que o art. 22 da Lei nº 8.666/1993 estabelece são: a Concorrência, a Tomada de Preços, o Convite, o Concurso e o Leilão.

2013.

Reza o artigo 3º da Lei nº 8.666/1993:

Art. 3º - A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Da expressão “promoção do desenvolvimento nacional sustentável”, expressão incorporada pela Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010 aos objetivos elencados no art. 3º da Lei nº 8.666/1993, pode-se inferir que a legislação de compras públicas busca privilegiar os produtos manufaturados e os serviços nacionais que atendam às normas técnicas brasileiras, pretendendo assim, com seu poder de compra, incentivar o fortalecimento da indústria nacional e o fomento ao setor de serviços.

Poder de compra quer dizer o poder do consumidor, seja ele empresa privada, órgão governamental, cooperativa ou pessoa física, que, ao adquirir bens e serviços, define as suas exigências e necessidades, assumindo a posição de indutor da qualidade, da produtividade e da inovação tecnológica, gerando emprego, ocupação e renda, contribuindo para a competitividade e o desenvolvimento do país. (SETUBAL *apud* PARK e SANTOS, 2014).

4. METODOLOGIA

Nesta seção, serão apresentados o objeto da pesquisa, o modelo de análise e o caminho metodológico que foi percorrido. Por ser sujeito implicado e por, invariavelmente, ser o pesquisador um observador participante, não se utilizou de uma única técnica metodológica, mas sim, lançou-se mão de um conjunto de técnicas, com o objetivo de se manter o rigor científico e se buscar ao máximo a imparcialidade da pesquisa na obtenção dos resultados.

4.1 – Objeto de pesquisa

A Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) é uma autarquia federal, criada sob a égide da Lei 11.151 de 29 de julho de 2005, por desmembramento da Escola de Agronomia da Universidade Federal da Bahia (UFBA), com sede e foro na cidade de Cruz das Almas, e centros instalados nos municípios de Amargosa, Cachoeira, São Félix, Feira de Santana, Santo Amaro e Santo Antônio de Jesus. Possui autonomia administrativa, patrimonial, financeira e didático-pedagógica.

Fruto de intensa mobilização acadêmica, política e social, a criação da UFRB se deu no contexto do Plano de Expansão e Interiorização do Ensino Público Superior, iniciado pelo Ministério da Educação em 2003, sob o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. A UFRB iniciou suas atividades sob a tutela da UFBA, durante o ano de 2005, de modo a garantir a transição administrativa e acadêmica fundamental para uma universidade que já surge funcionando (UFRB, 2019).

A UFRB atualmente possui 07 centros de ensino, nos quais são oferecidos, ao todo, 64 cursos de graduação, sendo 61 presenciais e 03 na modalidade EaD. São 33 bacharelados, 23 licenciaturas e 08 tecnólogos. Na pós-graduação, são oferecidos 19 cursos de mestrado, 02 cursos de doutorado e 09 especializações. As informações mais atualizadas dizem que a UFRB possui 11.063 alunos de graduação⁴ e 1.491 alunos matriculados nos cursos de pós-graduação⁵. Segundo

⁴ Página da UFRB na rede social Instagram @ufrb_edu, em publicação do dia 07 de julho de 2020.

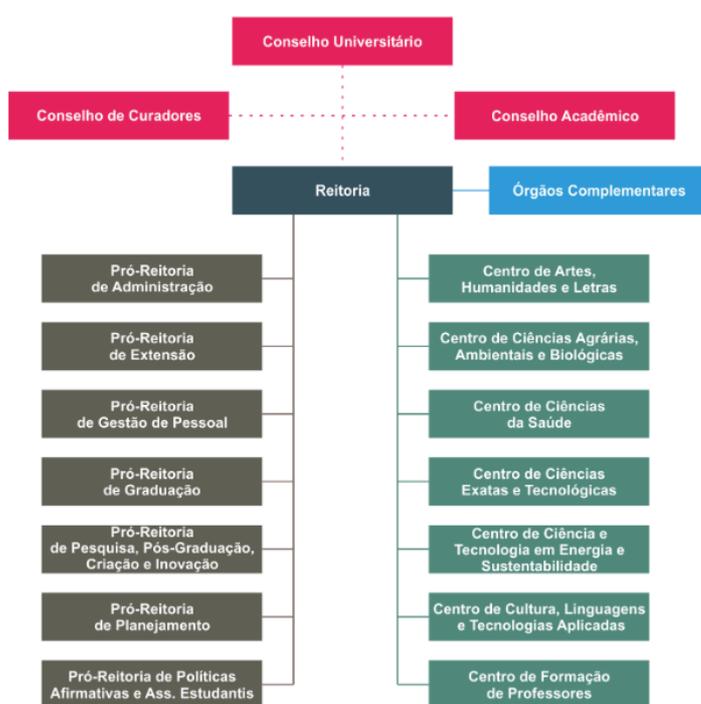
⁵ Fonte: Indicadores de gestão 2018, disponível em <https://ufrb.edu.br/proplan/documentos/category/32-2018>

publicação do dia 07 de julho de 2020 em sua página na rede social Instagram (@ufrb_edu), a UFRB já possui 7.040 egressos, desde a sua criação em 2005. Entre os anos de 2015 e 2018, foram diplomados 1.464 alunos dos cursos de graduação presencial, 344 alunos de graduação EaD e 382 alunos dos cursos de pós-graduação⁶. Seu corpo funcional é formado por 931 servidores docentes e 705 servidores técnico-administrativos⁷.

Sua estrutura organizacional está desenhada da seguinte forma:

Figura 2 – Organograma da UFRB

Organograma



Fonte: <https://www.ufrb.edu.br>

De acordo com o Artigo 18 do Estatuto da UFRB, a estrutura organizacional compreende os Órgãos de Administração Superior, que são os conselhos Universitário (CONSUNI), Acadêmico (CONAC) e o Conselho Curador e a Reitoria, os Órgãos da Administração Setorial são compostos pelos Conselhos de Centro, Centros de Ensino, Colegiados de Cursos e os Órgãos Complementares. Já o Artigo 33 do Regimento Geral da UFRB estabelece que a Reitoria se compõe do Gabinete do Reitor, das Pró-reitorias, Superintendências, da Procuradoria Federal, Assessorias Especiais e Órgãos Administrativos.

⁶ *Idem, ibidem.*

⁷ Fonte: <https://dados.gov.br/ufrb>. Dados atualizados do dia 12 de julho de 2019.

4.1.1 A Pró-reitoria de Administração

De acordo com o portal da UFRB na internet, a Pró-reitoria de Administração é a responsável por fixar normas e diretrizes de administração, propor, coordenar, acompanhar e avaliar as ações e políticas de Gestão Administrativa e Patrimonial da UFRB, em conformidade com o Plano de Desenvolvimento Institucional. É responsável também pela promoção, em conjunto com os órgãos da Universidade, pela elaboração de normas, manuais, instruções, rotinas, fluxos, formulários e impressos. Responde também pela segurança do campus e da sua estrutura física e patrimonial, além de programar, executar e controlar o recebimento, a guarda e distribuição dos materiais adquiridos pela UFRB.

No seu próprio site, as competências da Pró-reitoria de Administração falam da finalidade de auxiliar a Administração Superior na coordenação das atividades relacionadas à gestão de logística, patrimonial, de contratos, de materiais e de aquisição de bens e serviços necessários à realização das atividades acadêmicas e administrativas da Universidade, além das atribuições listadas abaixo:

- a) Realizar estudos visando à modernização administrativa, à proposição de alternativas necessárias ao aperfeiçoamento contínuo dos serviços, à desburocratização e ao aumento da produtividade;
- b) Participar da elaboração e executar a programação financeira da universidade, tendo em vista os compromissos e os recursos repassados pelo MEC, bem como os convênios e contratos e de outras agências financiadoras nacionais e estrangeiras;
- c) Participar juntamente com os órgãos da Universidade, da elaboração de normas, manuais, instruções, rotinas, fluxos, formulários e impressos;
- d) Propor medidas visando a racionalização do processo decisório;
- e) Autorizar, planejar, executar e acompanhar a realização dos processos licitatórios e de compras da Universidade;
- f) Planejar, elaborar, executar e acompanhar os contratos de serviços terceirizados da Universidade;
- g) Programar, executar e controlar os serviços de transportes e protocolo da Universidade;
- h) Garantir a segurança do campus e da sua estrutura física e

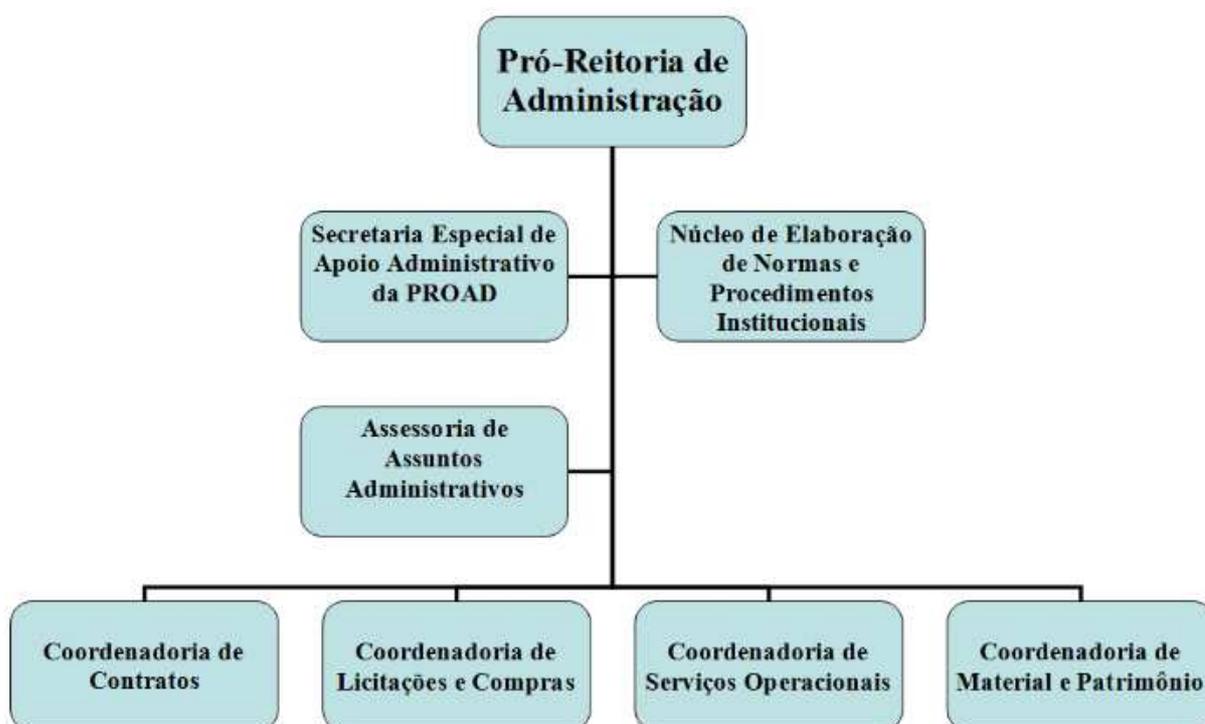
patrimonial;

- i) Fazer a integração entre as atividades meio e fim da Universidade; e
- j) Executar quaisquer outras atividades que lhe forem delegadas pelo

Reitor.

A estrutura organizacional da PROAD é definida de acordo com o organograma que se apresenta a seguir:

Figura 3 - Organograma da PROAD



Fonte: www.ufrb.edu.br/proad

Em pesquisa realizada nas páginas eletrônicas da Reitoria e da Pró-reitoria de Administração, não foi localizado o regimento da PROAD. Segundo informações obtidas junto ao Gabinete do Reitor, as Pró-reitorias ainda não possuem seus regimentos próprios.

4.1.2 Sistemas eletrônicos

De acordo com o PDI 2019 - 2030, a implantação dos Sistemas Integrados de Gestão (SIG) da UFRB foi iniciada em janeiro de 2013, em parceria com a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). O SIG é um sistema de informação tipo ERP (*Enterprise Resource Planning*) (SLACK *et. al*, 2015) de

estrutura modular multitarefa, em plataforma digital *web*, que busca unir a execução de diferentes tarefas e informatizar todos os processos da universidade.

Do que se pode depreender da análise dos Relatórios de Gestão, sua implantação trouxe grandes expectativas no sentido da organização da universidade, redução de retrabalho em suas tarefas operacionais, criação de condições mais favoráveis para a execução dos seus processos e controle de despesas. Um dos grandes ganhos relatados foi a ativação do protocolo eletrônico, através do qual todos os processos e documentos institucionais passam a ser tramitados exclusivamente no formato eletrônico, o que, de acordo com os relatórios, proporcionou a otimização dos fluxos das informações em todas as etapas e setores e possibilitou um melhor controle das atividades desenvolvidas (UFRB, 2019).

4.1.3 As compras públicas na UFRB

A unidade responsável pelas compras da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) é denominada Coordenadoria de Licitação e Compras (CLC). Subordinada à Pró-reitoria de Administração (PROAD), compete à CLC coordenar, orientar e executar todos os processos que envolvem aquisição de bens comuns e contratação de serviços com recursos geridos pela UFRB.

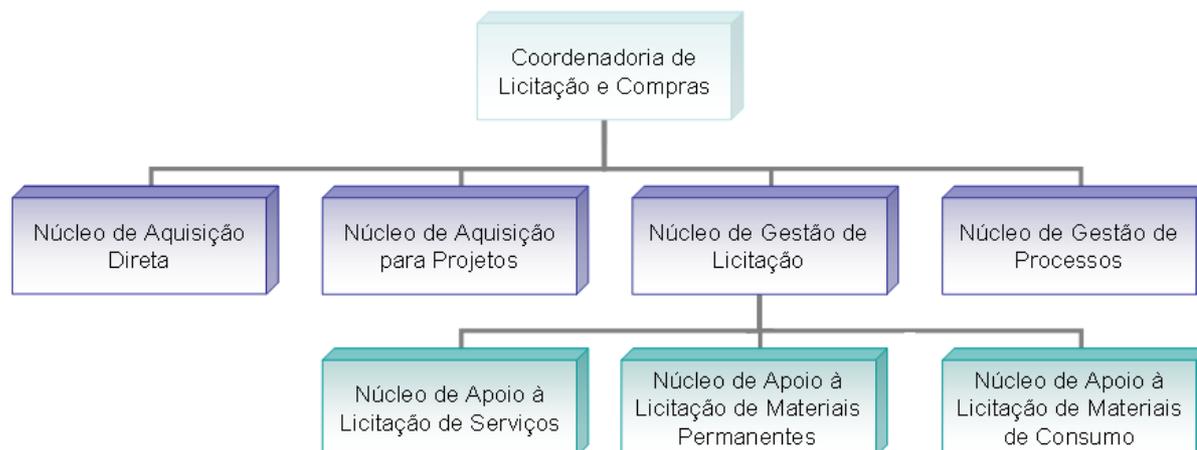
De acordo com as informações coletadas no sítio eletrônico da unidade, as compras ocorrem sob a forma de pregão eletrônico (simples ou pelo Sistema de Registro de Preços), adesão a atas de registro de preços, inexigibilidade ou dispensa de licitação (direta ou pelo sistema de Cotação Eletrônica).

São ainda atribuições da Coordenadoria de Licitação e Compras (CLC), conforme informações extraídas do sítio eletrônico, a coordenação das atividades de cadastramento de fornecedores; a elaboração e execução das políticas de compras e dos controles que visem à economicidade e a conveniência administrativa; o lançamento de informações sobre aplicação de sanções administrativas a fornecedores infratores nos sistemas do governo federal; o fornecimento de informações para confecção de relatórios gerenciais; e o assessoramento à PROAD e a Pró-reitoria de Planejamento (PROPLAN) em assuntos pertinentes à área de contratações públicas (UFRB/CLC, 2019).

4.1.4 Estrutura da PROAD/CLC

A PROAD/CLC conta com dez servidores de carreira, e tem sua estrutura organizada de acordo com o organograma abaixo:

Figura 4 - Organograma da PROAD/CLC



Fonte: PROAD/CLC (2019).

Entre os anos de 2016 e 2019, a PROAD/CLC movimentou processos de aquisição de bens comuns e serviços no montante de 65 milhões de reais, entre pregões eletrônicos, dispensas diretas, cotações eletrônicas e inexigibilidades.

Observando o Quadro 3, depreende-se que o maior volume das compras da UFRB ocorre pela modalidade pregão eletrônico. Isso ocorre devido à obrigatoriedade imposta por força da Lei nº 10.520/2002 e dos Decretos que o regulamentam, conforme já visto no item 4.3 acima. O Quadro 3 também traz outras informações relevantes.

A PROAD/CLC, considerando os dados entre 2017 a 2019, recebe em média 140 solicitações de compra por ano, e atende 127 pedidos. A média de solicitações atendidas entre os anos de 2017 a 2019 (vez que o Relatório de Gestão de 2016 não traz as informações acerca da quantidade de solicitações de compra recebidas e atendidas) é de 90,63%, gerando um índice médio da ordem de 9,37% de demanda reprimida. Em 2019, percebe-se um aumento da ordem de 49,57% na quantidade de solicitações de compra recebidas em relação ao ano de 2018, mas que, curiosamente, não se reflete num aumento sistemático do número geral de processos de compra (134 em 2018 para 135 em 2019).

A gestão da PROAD/CLC, em entrevista, atribui esse fato à possibilidade de compilação de muitos pedidos em processos de compra de natureza similar – geralmente pregões eletrônicos. Segundo a gestão, tal medida encontra respaldo no §5º do art. 23 da Lei nº 8.666/1993, que veda o fracionamento de despesas ao longo do ano. Ou seja, a realização de várias licitações para aquisição de um mesmo objeto, ou de objetos similares, de acordo com o entendimento dos órgãos de controle (Tribunal de Contas da União – TCU e Controladoria-Geral da União – CGU), caracteriza a falta de planejamento da administração, e fere os princípios da economicidade e da anualidade do orçamento.

Quadro 3 - Processos e valores de compras realizados pela PROAD/CLC entre 2016 e 2019.

OPERAÇÕES - BENS COMUNS E SERVIÇOS	ANO							
	2016		2017		2018		2019	
	QTD	VALOR R\$						
SOLICITAÇÕES DE COMPRA RECEBIDAS	-		127		117		175	
SOLICITAÇÕES DE COMPRA ATENDIDAS	-		114		102		166	
ÍNDICE DE ATENDIMENTO	-		89,8%		87,2%		94,9%	
PREGÕES ELETRÔNICOS ORIGINADOS NO ANO	60	-	45	-	40	-	40	-
PREGÕES ELETRÔNICOS DO EXERCÍCIO ANTERIOR	14	-	10	-	15	-	0	-
PREGÕES ELETRÔNICOS AGENDADOS PARA O ANO SEGUINTE	1	-	7	-	1	-	0	-
PREGÕES EM FASE DE ELABORAÇÃO	18	-	14	-	8	-	8	-
PREGÕES ELETRÔNICOS EXECUTADOS DO ANO	56	14.747.354,01	34	10.804.861,06	45	20.759.798,23	32	16.206.506,83
ADESÕES A ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS (CARONAS)	7	Não informado	5	Não informado	4	Não informado	13	Não informado
DISPENSAS DIRETAS	46	201.229,25	59	149.002,28	51	147.121,74	38	750.662,16
COTAÇÕES ELETRÔNICAS	19	58.323,93	12	34.771,37	21	85.175,30	34	75.540,68
INEXIGIBILIDADES	9	329.501,50	4	511.634,26	13	144.454,73	18	115.236,51
TOTAL DE PROCESSOS DE COMPRA EXECUTADOS NO ANO	137	-	114	-	134	-	135	-
TOTAIS	R\$ 15.336.408,69		R\$ 11.500.268,97		R\$ 21.136.550,00		R\$ 17.147.946,18	
							TOTAL:	R\$ 65.121.173,84

Fonte: Elaborado pelo autor.

A PROAD/CLC, com uma equipe de 10 servidores, executa, em média, 130 processos de compra por ano, 10,83 processos por mês. Origina 46 processos de pregão e executa 42 pregões eletrônicos por ano (média de 3,5 pregões por mês), gerando um saldo de 08 pregões a serem executados em anos seguintes aos seus de origem. Em média são, também, 07 adesões a atas de registro de preços,

49 dispensas diretas, 22 cotações eletrônicas e 11 processos de inexigibilidade por ano. Em valores totais, as compras são, em média, da ordem de R\$ 16,28 milhões por ano, R\$ 1,36 milhões por mês.

Dentre os centros de ensino, o CCAAB e o CETEC são os centros que mais demandam aquisições. Somados os anos de 2018 e 2019, foram 29 pedidos de compras de cada um. Da Administração Central, o maior demandante é a PROPLAN/CIMAM, com 35 pedidos entre os anos de 2018 e 2019. Em segundo lugar, figura o Hospital Universitário de Medicina Veterinária (HUMV), com 32 pedidos de compra.

Quadro 4 – Maiores demandantes dos anos de 2018 e 2019.

UNIDADES DEMANDANTES		ANO	
		2018	2019
CENTROS DE ENSINO	CAHL	1	2
	CCAAB	13	16
	CCS	2	6
	CECULT	1	1
	CETEC	10	19
	CETENS	4	4
	CFP	3	6
ADM. CENTRAL	ASCOM	6	6
	PROAD/CMP	3	8
	PROPLAN/CIMAM	15	20
	PROPLAN/COTEC	8	7
	HUMV	9	23

Fonte: Elaborado pelo autor.

Trata-se de um volume considerável de trabalho e de recursos públicos. Trabalho de excepcional importância para a instituição, que envolve muitos setores, e que implica muita responsabilidade a quem o executa, pois por meio das compras que se viabiliza o funcionamento da Universidade: a contratação de pessoal terceirizado para execução de serviços essenciais, como limpeza e conservação, vigilância, portaria e manutenção predial; a compra de equipamentos e insumos para as atividades de ensino, pesquisa e extensão; a compra de materiais de consumo e permanentes para as atividades administrativas e acadêmicas, restaurante e residências universitárias, fomento a programas de permanência estudantil, entre outros.

4.2 – Procedimentos metodológicos

O presente trabalho é calçado numa pesquisa exploratória, de carácter predominantemente qualitativo, segundo divisão proposta por Gil (2007). A pesquisa qualitativa propicia explicitar o problema de forma mais clara, geralmente assumindo a forma de pesquisa bibliográfica e/ou estudo de caso, quando não ambas. No caso específico deste trabalho, compreendeu pesquisa bibliográfica e documental, e entrevistas semiestruturadas com gestores e servidores docentes e técnico-administrativos das unidades que participam do fluxo do processo de compras de bens comuns na UFRB, cujas técnicas adotadas foram as da análise de conteúdo, desenvolvidas pela pesquisadora francesa Laurence Bardin (1979).

De acordo com Gil (2007), a pesquisa bibliográfica proporciona ao pesquisador desenvolver seu trabalho com base em material já organizado, e daí inteirar-se do estado da arte acerca da temática pretendida. Sua principal vantagem é permitir ao pesquisador a cobertura de um amplo leque de fenômenos, o qual seria impossível, nos dizeres de Gil (2007), caso o investigador o fizesse de forma direta.

Ainda citando Gil (2007), a pesquisa documental em muito se assemelha à pesquisa bibliográfica, sendo que sua diferença reside na natureza das fontes. Esta foi realizada nos documentos institucionais da UFRB, e nas leis e normas que regem o serviço público federal acerca da matéria em questão.

Segundo Bardin (1979, p. 31), a análise de conteúdo reúne um conjunto de técnicas de exame das comunicações. Em que pese ser tratado como um instrumento único, possui uma flexibilidade em relação às suas formas, o que lhe confere uma adaptabilidade a um campo de atuação muito vasto, como é o caso o das comunicações.

A metodologia da análise de conteúdo de Bardin (1979), utilizada neste trabalho, é composta de três fases. Na primeira fase, a da pré-análise, envolve a reunião de documentação a ser analisada, a formulação de questões norteadoras da pesquisa e de hipóteses de trabalho. Tal tarefa deve seguir algumas premissas, estabelecidas pela própria autora. A exaustividade significa esgotar a totalidade das comunicações, ou seja, reunir o máximo de documentação possível. A regra da representatividade diz respeito a uma amostragem significativa da documentação. A regra da homogeneidade reza que a seleção dos

dados e entrevistados deve partir da similaridade e compatibilidade entre temáticas, técnicas e pessoas. A regra da pertinência diz que os documentos devem estar condizentes com os objetivos da pesquisa e, por fim, a regra da exclusão mútua, onde cada elemento deve figurar somente em uma categoria.

Para além do material reunido para a construção da fundamentação teórica, foi realizado um levantamento de vários documentos relacionados à gestão da UFRB: estatuto, regimento, relatórios de gestão gerais e setoriais, relatórios de auditoria de órgãos de controle externo, portarias e sítios eletrônicos da instituição. O propósito era encontrar documentos que respondessem ao primeiro objetivo específico do trabalho – mapear os fluxos de comunicação administrativa nos processos de aquisição de bens comuns.

A delimitação aos processos de compras de bens comuns se deu pelo fato de que, por experiência empírica, saber-se que: a quantidade de demandantes é maior; a descrição dos objetos é, em tese, menos complexa; tem-se a possibilidade de envolver setores de fora da administração central da UFRB e, assim, viabiliza-se captar o sentimento que essas pessoas têm em relação ao fluxo de compras – questões estas que remetem então às hipóteses de trabalho.

A principal hipótese é de que há uma comunicação falha ao longo de todo o fluxo do processo de compras. Isto se daria, principalmente, pela ausência de definição de competências, já que não haveria normatização para estabelecê-las, o que geraria uma série de disfunções derivadas.

A segunda fase da análise de conteúdo da Bardin (1979) é a exploração do material, tanto o bibliográfico e documental quanto o produto das entrevistas. Esta, a mais longa e exaustiva, foi realizada com o auxílio do *software NVivo 11 for Windows*, que é um programa para análise de informações qualitativas. Nesta fase, a etapa de codificação compreendeu o recorte, onde foram escolhidas as unidades de registro e as unidades de contexto - onde aquelas estão inseridas-; e a enumeração, onde se define as regras de contagem. Na etapa da categorização, assim como na análise documental, foram utilizados os critérios semânticos e sintáticos, por se tratar de textos escritos.

Na análise das entrevistas, os entrevistados foram divididos em dois grupos, seguindo as regras da homogeneidade e da exclusão mútua (BARDIN, 1979): Grupo 01 ou G1, denominado “Gestão”; e o Grupo 02 ou G2, nomeado de “Demandantes”. Os critérios utilizados foram a frequência de palavras, os critérios

sintáticos, semânticos e os da expressão, pois foram analisados tanto os áudios quanto as transcrições. Explicitam-se aqui os critérios utilizados para agrupar as palavras, para que reste efetivamente registrado o processo científico e o rigor metodológico que regeram as análises.

Por fim, na terceira e última fase, a da inferência, também com o auxílio do *software NVivo11 for Windows*, foram confrontados os achados nos documentos institucionais, as respostas dos entrevistados, as hipóteses de trabalho e a literatura do referencial teórico, os quais estão expostos no capítulo a seguir.

A princípio, a intenção foi entrevistar todos os atores que participam do fluxo do processo de compras na UFRB. A partir do levantamento do fluxo realizado junto à Coordenadoria de Licitação e Compras (PROAD/CLC), chegou-se a um número aproximado de 25 (vinte e cinco) pessoas envolvidas no processo, fora os demandantes, que são diversos.

A partir disso, uma vez identificados os setores e/ou unidades dentro da Administração Central da UFRB que agregam mais valor ao processo, buscou-se entrevistar servidores das seguintes unidades:

a) Pró-reitoria de Administração e suas coordenadorias de: Licitação e Compras; Material e Patrimônio; e Coordenadoria de Contratos – a qual, por conta de incompatibilidade de agenda, acabou tendo inviabilizada a entrevista.

b) Da Pró-reitoria de Planejamento e Coordenadoria de Contabilidade e Finanças.

c) Da Procuradoria Federal Especializada, tentou-se entrevistar um dos procuradores federais que atuam junto à UFRB. Contudo, foi informado ao pesquisador que, por determinação da Advocacia-Geral da União (AGU), os Procuradores Federais não podem conceder entrevistas, nem para pesquisas acadêmicas.

Para a escolha dos demandantes a serem entrevistados, foi feito um levantamento junto à PROAD/CLC dos maiores demandantes de compras entre os anos de 2018 e 2019. Esse levantamento, feito em planilha eletrônica, levou em consideração a quantidade de pedidos de aquisição de bens e serviços enviados por cada unidade demandante (que não necessariamente chegaram a se concretizar numa compra, por razões diversas). Assim, pela quantidade de pedidos de compra, foram escolhidos os representantes do Hospital Universitário de Medicina Veterinária (HUMV/UFRB) e da Coordenadoria de Infraestrutura e

Meio Ambiente (PROPLAN/CIMAM). A PROAD/CMP foi escolhida por atuar como a demandante original, vez que, dentre suas atribuições, consta gerenciar os processos, os prazos de entrega, armazenagem, estocagem e registro dos bens adquiridos.

Dos Centros de Ensino foram escolhidos 03 (três) dos 07 (sete) existentes na universidade: o Centro de Ciências Agrárias, Ambientais e Biológicas (CCAAB), situado em Cruz das Almas – BA; o Centro de Ciências da Saúde (CCS), localizado em Santo Antônio de Jesus – BA; e o Centro de Ciência e Tecnologia em Energia e Sustentabilidade (CETENS), localizado em Feira de Santana – BA. De cada Centro foi entrevistado um representante, exceto do Centro de Ciências da Saúde, devido a questões de incompatibilidade de agenda e da pandemia da COVID-19. No total, foram realizadas 13 (treze) entrevistas. Contudo, uma das entrevistas realizadas teve o arquivo de sua gravação corrompido e o registro não pôde ser transcrito, restando 12 entrevistas. Ainda assim, foram mais de 07 horas e 30 minutos de gravações para serem transcritas e analisadas, o que rendeu um material bastante rico.

As entrevistas foram realizadas entre os meses de dezembro de 2019 e maio de 2020. A maioria delas ocorreu de forma presencial, nos próprios setores de trabalho dos entrevistados, mas as duas últimas só puderam acontecer por videoconferência, após a pandemia da COVID-19 ter chegado ao Brasil, com a recomendação do distanciamento social como medida de prevenção ao contágio, a partir do mês de março de 2020.

Utilizando-se de um gravador digital modelo Sony ICD-PX 820 para as entrevistas presenciais, e do aplicativo *Google Meet* para as entrevistas por videoconferência, cada entrevista foi gravada, mediante permissão expressa dos entrevistados. Com duração média de 30 minutos, as gravações foram transcritas com auxílio do software *Express Scribe Transcription 5.95*.

Para as entrevistas, foram utilizados roteiros (Apêndice A) com algumas questões comuns a todos os entrevistados, e outras específicas, de acordo com o papel que cada setor exerce no fluxo de compras.

Com o intuito de preservar o sigilo e o anonimato dos entrevistados, seus nomes, gêneros, idades ou quaisquer outros dados que, porventura, possam identificá-los, foram suprimidos. Insta salientar que esta pesquisa seguiu as Normas para Pesquisa envolvendo Seres Humanos – Resoluções CNS nº

466/2012 e nº 510/2016, a qual foi submetida ao Comitê de Ética em Pesquisa da UFRB (CEP/UFRB), seguindo as exigências éticas e científicas de toda pesquisa que envolve seres humanos, seja individual ou coletivamente. A autorização do CEP se deu no dia 17 de dezembro de 2019, por meio do Parecer 3.778.533, CAAE (Certificado de Apresentação de Apreciação Ética) nº 22353519.8.0000.0056. A partir de então, os sujeitos da pesquisa foram contatados e convidados a participar da mesma. As entrevistas foram realizadas mediante esclarecimento de cada informante quanto aos propósitos do estudo, obtendo-se o consentimento formal por escrito através do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice B). A participação foi voluntária e foi informado ao entrevistado que, a qualquer momento, ele poderia e poderá desistir da pesquisa.

Abaixo, uma tabela os relaciona apenas por códigos, de E01 a E12, indicando a que grupo cada um deles pertence, e o tempo de serviço – dado relevante para as análises que são realizadas neste trabalho.

Quadro 5 - Perfil dos entrevistados

Entrevistado	Grupo	Tempo na função (anos)
E01	G1	9
E02	G2	4
E03	G1	14
E04	G1	9
E05	G2	6
E06	G2	8
E07	G2	9
E08	G1	4
E09	G2	10
E10	G1	7
E11	G2	6
E12	G1	10
Média de tempo na função - geral		8 anos
Média de tempo - G1		8 anos e 10 meses
Média de tempo - G2		7 anos e 2 meses

Fonte: Elaborado pelo autor.

4.3 – Modelo de análise

O trabalho de campo, que compreendeu tanto o levantamento documental quanto as entrevistas, foi norteado por três assuntos em específico. O primeiro tópico trata especificamente do fluxo de compras na UFRB. Assim, foram elaboradas as 05 primeiras perguntas do roteiro de entrevista, comuns aos dois grupos, a partir dos estudos de gestão de processos de Davenport (1994), Gonçalves (2000) e Slack (2015); das leituras de processos na gestão pública por Vaz (2008), Biazzi (2011) e Cintra e Fedel (2019); da legislação aplicada à Administração Pública e às compras públicas, mais especificamente o Decreto-Lei nº 200/1967; a Lei nº 8.666/1993, o Decreto nº 7.892/2013, Instrução Normativa MPOG nº 05/2014, Instrução Normativa nº 01/2019, além de manuais e acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU). Com isso, buscou-se extrair dos entrevistados o que sabem a respeito do fluxo ao pedir-lhes para descrevê-lo; quais são as etapas que eles consideram como as principais ou cruciais, sob o ponto de vista deles; quais seriam aquelas que eles considerariam desnecessárias e o porquê; e, por fim, pede-se que eles avaliem se houve evolução no processo de compras da UFRB nos últimos anos, apontando fatores eles acreditam que ajudaram e que atrapalharam nessa evolução ou não.

O segundo tópico trata da comunicação no fluxo de compras. Baseado nas leituras que embasaram o Capítulo 2 deste trabalho, especialmente nos trabalhos de Thayer (1972/1973), Raigada (1997), Vigneron (2001), Curvello (2002), Kunsch (2003), Scroferneker (2006), Baldissera (2011), Torquato (2015) e Pio (2017), compõe-se de 04 questões no roteiro de entrevistas, as quais também são comuns a todos os entrevistados. Buscou-se investigar a percepção dos entrevistados a respeito da relação entre a clareza das informações nos processos de compra e retrabalho; sobre sua compreensão acerca da comunicação formal e da normatização; sobre a comunicação informal, relacionamento interpessoal e a influência no fluxo das compras; sobre a relação que pode haver entre ruídos de comunicação entre os setores, conflitos de competência, desgastes intersetoriais ou interpessoais; as possíveis influências no resultado do produto do fluxo do processo; bem como buscam extrair dos entrevistados as sugestões de melhoria para os fluxos comunicacionais dos processos de compra da instituição.

No terceiro e último tópico, trata-se do planejamento e execução das

compras de forma específica para cada grupo. Para o grupo “Gestão” (G1), buscou-se extrair dos entrevistados informações sobre o planejamento e execução das compras na instituição, o papel que seus setores exercem no fluxo de compras, e sobre o tempo médio de compras de bens comuns na UFRB. Para o grupo “Demandantes”, questiona-se como o planejamento das compras é realizado em seus setores, se eles sentem dificuldades em descrever os materiais dos quais eles precisam, e como eles costumam receber os materiais solicitados; se existem erros e como eles são mitigados. Basicamente calçada na legislação já citada, nos autores que embasaram os dois primeiros tópicos, além da experiência empírica do pesquisador, buscou-se captar a percepção dos entrevistados sobre uma possível relação de causa e consequência entre uma comunicação ruim, um processo de compra mal feito e a aquisição de um produto que não atende às necessidades do seu setor, bem como avaliar o nível de resolutividade junto aos setores que executam os processos de compra.

As entrevistas transcritas foram codificadas no *software NVivo 11 for Windows* em quatro “nós/nodes” distintos. De acordo com Alves da Silva *et. al.* (2015) os “nós/nodes” atuam como variáveis que agrupam informações descritivas do texto, propiciando o reconhecimento de tendências. Neste trabalho, os nós são fragmentos das falas dos entrevistados que revelaram quatro tendências identificadas, em ordem alfabética: 1) Críticas e falhas; 2) Estruturas e fluxos; 3) Negação, dúvida ou desconhecimento, e; 4) Propostas.

Na dimensão Estruturas e Fluxos, foram codificadas as unidades de registro e de contexto onde os entrevistados descreveram como as estruturas e os fluxos funcionam. No nó/node denominado Críticas e falhas, foram categorizados os trechos onde os entrevistados tecem críticas ou apontam falhas em aspectos referentes aos fluxos de compras ou aos processos comunicacionais relativos a eles. A terceira dimensão foi a Negação, dúvida ou desconhecimento. Foram categorizadas neste nó/node todas as falas dos entrevistados que denotavam negação de algo, dúvida ou desconhecimento a respeito do fluxo de compras. Por fim, a dimensão Propostas categorizou todas as falas que apresentaram ideias e projetos de melhoria tanto relativos à comunicação quanto aos processos de compra.

5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Conforme já havia sido explicitado nos procedimentos metodológicos, os entrevistados foram divididos em dois grupos. O grupo Gestão ou G1, cujos entrevistados fazem parte dos setores que atuam na gestão no fluxo de compras, compreendendo PROPLAN, PROPLAN/COCFI, PROAD e PROAD/CLC, e o grupo Demandantes ou G2, cujos entrevistados são demandantes das compras, escolhidos pelos critérios já aludidos, dos setores PROAD/CMP, REITORIA/HUMV, PROPLAN/CIMAM, CCAAB e CETENS.

5.1 O fluxo do processo de compras de bens comuns na UFRB

Com o intuito de responder ao primeiro objetivo específico – mapear os fluxos de comunicação administrativa nos processos de aquisição de bens comuns – foi realizada uma ampla pesquisa em diversos documentos e sítios eletrônicos institucionais da UFRB, com o auxílio do *software NVivo11 for Windows*. Em relação aos fluxos, nenhum normativo foi encontrado.

O passo seguinte foi verificar junto à PROAD/CLC qual o atual estado do fluxo de compras de bens comuns na UFRB. Foram enviados dois arquivos via e-mail. Um, no qual o fluxo estava descrito sob a forma de tópicos (Anexo II), e outro, onde estava desenhado um fluxograma (Anexo III), feito num editor de texto, utilizando-se os símbolos de mapeamento de processos derivados da análise de sistemas (SLACK *et. al.*, 2015). Tal fluxo, segundo informado em entrevista com o gestor da PROAD/CLC, segue um modelo utilizado pela Advocacia-Geral da União (AGU), mas não está regulamentado nem publicado em nenhum documento ou sítios eletrônicos da UFRB.

Após as diversas inferências realizadas junto à PROAD/CLC, chegou-se a seis possibilidades diferentes em relação à aquisição de bens comuns: pregão eletrônico; pregão eletrônico pelo sistema de registro de preços (SRP), adesão a atas de registro de preços (conhecido como carona); dispensa direta; cotação eletrônica; e inexigibilidade. Assim, mesmo que esses processos tenham o mesmo início e mesmo final, ou seja, compartilhem do mesmo fluxo, internamente, podem percorrer caminhos distintos, a depender do tipo de modalidade a ser executada na aquisição.

Foram também identificados os atores comuns aos processos de aquisição de materiais e equipamentos. Na Pró-reitoria de Planejamento, são presentes o Núcleo de Gestão Orçamentária (NUGOR), vinculado à Coordenadoria de Desenvolvimento Institucional (PROPLAN/CODIN), que é responsável por atribuir à solicitação de compras a dotação orçamentária⁸ necessária ao seu prosseguimento. O Núcleo de Gestão Contábil (NUGEC), vinculado à Coordenadoria de Contabilidade e Finanças (PROPLAN/COCFI), responsável por emitir as notas de empenho⁹ em favor dos fornecedores vencedores dos processos, e o Núcleo de Gestão Financeira, responsável pela liquidação¹⁰ e pagamento aos mesmos, depois dos produtos entregues e devidamente incorporados ao patrimônio.

A Pró-reitoria de Administração (PROAD) fundamentalmente tem o papel de autorizador¹¹ dos processos de aquisição. Da Coordenadoria de Material e Patrimônio (PROAD/CMP), participam o Núcleo de Apoio ao Relacionamento e Gestão de Fornecedores (NUAGFOR), responsável pela comunicação com os fornecedores, enviando-lhes as notas de empenho, controlando os prazos de entrega dos produtos e intermediando essa relação empresa fornecedora e unidades demandantes, e o Núcleo de Gestão de Almoxarifado Central (NUCAL), que se pode dizer que é um demandante original da instituição, vez que cabe a esta unidade toda a gestão dos materiais de consumo adquiridos pela UFRB. De acordo com Instrução Normativa SEDAP nº 205, de 08 de abril de 1988, o registro de todo e qualquer material recebido nas organizações públicas federais deverá ser feito em seus respectivos almoxarifados centrais. Além do recebimento, armazenamento e estocagem, o PROAD/CMP/NUCAL é responsável pela entrega dos materiais adquiridos.

Participa também o Núcleo de Gestão de Patrimônio (NUGPAT), quando os materiais adquiridos são considerados bens permanentes da instituição, uma vez que esse setor é responsável pelo registro, tombamento e controle patrimonial desses bens. O PROAD/CMP/NUGPAT também pode ser considerado um

⁸ Dotação orçamentária é toda e qualquer verba prevista como despesa em orçamentos públicos e destinada a fins específicos. (Fonte: Glossário do Senado. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/dotacao-orcamentaria-rubrica>)

⁹ Ver Art. 61 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

¹⁰ Ver Art. 63 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

¹¹ Ver Art. 38 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

demandante original, por ser um compilador de demandas das mais diversas unidades acadêmicas e administrativas da UFRB, podendo adquirir bens permanentes de natureza comum (mobiliário, eletroeletrônicos, entre outros) para atender a essas necessidades.

Ainda sob a estrutura da PROAD, eventualmente a Coordenadoria de Contratos (CCONT) participa dos processos de aquisição de bens comuns. Por meio do Núcleo de Conformidade Contratual (NUCONC), no caso de haver necessidade de formalização contratual quando da aquisição de algum bem específico, e por meio do Núcleo de Gestão de Contratos (NUGCONT), quando a aquisição se faz por meio do pregão eletrônico sob o sistema de registro de preços¹².

O Gabinete da Reitoria é responsável, no processo de compras, por nomear, via portaria, o pregoeiro e a equipe de apoio do certame, bem como por encaminhar o processo à Procuradoria Federal Especializada, a qual é instada a se pronunciar em processos de aquisição cujo valor total seja superior ao limite da dispensa de licitação¹³, que atualmente é de R\$ 17.600,00.

5.1.1 Manuais de normas e procedimentos

Não foi localizado, nos sítios eletrônicos da UFRB, nenhum manual ou normativo que tratasse especificamente de compras. Contudo, no sítio eletrônico da PROAD/CLC (<https://ufrb.edu.br/clc/orientacao-para-aquisicoes>), há uma Nota Técnica não numerada e não datada, referente ao exercício de 2018, denominada “Orientação para aquisições” (Anexo I), onde são prestadas minuciosas informações e um passo a passo detalhado, fundamentado na legislação, de como as unidades demandantes devem elaborar um pedido de compras. Nela, estão descritos quais e como os formulários devem ser preenchidos, quais critérios devem observar ao descrever os materiais ou serviços, onde obter as cotações de preços, quantas cotações são necessárias, e quais delas são consideradas válidas para o processo. Quais assinaturas devem constar no documento, e para qual setor – no caso, a PROPLAN – a solicitação de compras, assim como toda a

¹² Ver Art. 2º e incisos do Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013.

¹³ Ver Art. 23, inciso II, alínea “a” da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, regulamentado pelo Decreto nº 9.412, de 18 de junho de 2018.

documentação necessária, deve ser enviada, para ser analisada. Avisa ainda que, antes da solicitação de compras ser feita, deve ser realizada uma consulta prévia à PROAD/CMP para verificar se há disponibilidade em estoque dos materiais pretendidos.

Foi realizada uma ampla pesquisa nos relatórios de gestão institucionais entre os anos de 2006 a 2018, com auxílio do *software* NVivo11. Desde o ano de 2011, os relatórios apontam a ausência de rotinas administrativas escritas para a unidade de compras como fator de atraso, risco e capacidade de realização dos processos de aquisições (UFRB, 2011, p. 93). No Relatório de Gestão de 2012 (UFRB, 2012, p. 305) consta a informação de que o manual de normas e procedimentos da PROAD e o manual de compras estariam em fase de conclusão. O Relatório de Gestão de 2013 (UFRB, 2013, p. 328) aponta que o manual de compras foi compilado junto ao manual da PROAD, e que havia sido submetido à aprovação do Conselho Universitário da UFRB (CONSUNI), que é a instância máxima da universidade. Os relatórios de 2014 e 2015 não fazem menção ao assunto. Os relatórios de 2016 (UFRB, 2016, p. 109) e de 2017 (UFRB, 2017, p. 76) confirmam que o manual da PROAD ainda está em tramitação no CONSUNI. O Relatório de Gestão de 2018 não o menciona. O Relatório de Gestão da UFRB de 2019, até o fechamento deste trabalho, ainda não foi publicado.

O manual de normas da PROAD, datado de 2013, até então não foi publicado, estando a oito anos em tramitação no CONSUNI. A esse respeito, a gestão da pasta afirmou que¹⁴:

“O Manual de rotinas e procedimentos da PROAD, foi enviado para um parecerista (membro do CONSUNI), e após algum tempo nos foi devolvido para alguns ajustes. Ocorre que, em função das constantes alterações de leis, decretos e instruções normativas, base legal que norteia as atividades desenvolvidas nesta Pró-reitoria, bem como em razão da utilização dos módulos do SIPAC para a realização de tais atividades, foi necessário refazer todo o manual utilizando a legislação mais recente, como também se tornou imprescindível a inserção desse novo "fazer" das atividades utilizando o sistema.

Atualmente, o manual se encontra em fase de conclusão para posterior divulgação. Ressalte-se que este foi um trabalho muito complexo. Podemos assegurar que será o primeiro manual de rotinas e procedimentos administrativos de uma universidade incluindo, detalhadamente, a utilização dos sistemas eletrônicos usados nas diversas atividades realizadas no âmbito de uma Pró-reitoria de Administração”

¹⁴ Tal questionamento foi feito e respondido via e-mail.

Desta feita, foi constatado que o fluxo de compras da UFRB não está inteiramente normatizado. Na fase de pré-análise documental, não foram localizados regimentos das pró-reitorias. Os relatórios de gestão são enfáticos ao destacar o baixo nível de formalidade nos fluxos de trabalho da instituição e a pouca formação e/ou habilidade dos servidores técnicos e docentes para lidar com a execução orçamentária, especialmente na formulação dos pedidos de compras. Assim, depreenderam-se as seguintes hipóteses de trabalho

a) Os demandantes não conhecem plenamente o fluxo de compras, porque este não está normatizado internamente na instituição; quem tem domínio do fluxo de compras, ou alguma noção dele, os tem devido às suas práticas corriqueiras, seja por trabalhar na área (domínio), seja por já estar a muito tempo em seus setores de trabalho (noção).

b) A ausência de normatização gera conflitos em relação aos papéis que os setores exercem no fluxo de compras em geral, pois a divisão de responsabilidades é difusa, e os limites das competências de cada um não são bem definidos.

c) A ausência de normatização pessoaliza os processos, não favorece a padronização. Expõe os processos a atrasos evitáveis e a etapas meramente protocolares (que não agregam valor), e os critérios de decisão às memórias individuais das pessoas.

d) Ou os servidores não são capacitados, ou o treinamento dado a eles não é o suficiente para que eles conheçam como se compra na administração pública;

e) Existe um sentimento generalizado de insatisfação com o planejamento de aquisições na instituição. Os setores planejam de maneira isolada e desconectada uns dos outros. Não há estímulo à comunicação entre os setores para a realização de um planejamento conjunto.

f) As compras não são devidamente planejadas, não há critérios claros de alocação dos recursos e não há uma política clara de definição de prioridades.

g) Não existe uma política de comunicação administrativa normatizada na UFRB. Há um excesso de informalidade nos processos, e muitos conflitos decorrentes disso.

h) As relações interpessoais em geral são boas. Os atores que atuam no fluxo de compras são pessoas que trabalham juntas e se conhecem há bastante

tempo. Por um lado, isso facilita a resolução de problemas, mas, por outro, pode haver uma tendência à manutenção da informalidade e à pessoalidade.

5.1.2 Percepção dos entrevistados sobre o fluxo de compras

A primeira questão da entrevista foi basicamente a mesma para todos. Aos entrevistados da Coordenadoria de Licitação e Compras (PROAD/CLC) e do gabinete da Pró-reitoria de Administração, foi solicitado que explicassem sucintamente o fluxo de compras da UFRB. A todos os demais, foi perguntado o que conheciam do fluxo, e se saberiam explicá-lo. Os objetivos da pergunta eram: captar o nível de conhecimento dos entrevistados a respeito do fluxo de compras; e apontar a eventual necessidade de capacitação.

A primeira análise foi feita a partir da observância de 41 palavras-chave referentes ao fluxo de compras nas respostas transcritas dos entrevistados. O objetivo era confrontar o uso das palavras e o nível de conhecimento do fluxo por parte dos entrevistados. Apresenta-se o grupo de palavras-chave, e a seguir, quadro demonstrativo das referências às palavras-chave nas respostas.

DEMANDANTE – PROCESSO – SOLICITAÇÃO – COMPRAS – COTAÇÃO – PREÇOS – PROPLAN – PLANEJAMENTO – DOTAÇÃO – ORÇAMENTÁRIA – PROAD – AUTORIZAÇÃO – CLC – MODALIDADE – LICITAÇÃO – EDITAL – TERMO – REFERÊNCIA – TR – PREGÃO – ELETRÔNICO – SRP – REGISTRO – DISPENSA – INEXIGIBILIDADE – ELETRÔNICA PROCURADORIA – PARECER – REITORIA – PREGOEIRO – EQUIPE – APOIO – HOMOLOGAÇÃO – CONTABILIDADE – EMPENHO – PAGAMENTO – CMP – ALMOXARIFADO – PATRIMÔNIO – FORNECEDOR – ENTREGA – ATESTE.

Quadro 6 - Referências às palavras-chave nas respostas à Questão 01 – Bloco 01.

Entrevistado	Grupo	Referências	Cobertura
E04	G1	110	20,77%
E10	G1	66	11,48%
E12	G1	36	13,78%
E08	G1	29	8,67%
E06	G2	26	9,56%
E02	G2	24	12,77%
E09	G2	19	9,02%
E01	G1	17	13,22%
E07	G1	16	13,94%

E05	G2	10	14,02%
E11	G2	8	7,54%
E03	G1	4	9,72%

Fonte: Elaborado pelo autor.

A coluna “Referências” retorna a quantidade de vezes que quaisquer das 41 palavras-chave foram encontradas nas respostas dos entrevistados. A coluna “Cobertura” corresponde ao percentual do texto que contém as palavras-chave.

A princípio, os números nos levam a inferir que o nível de conhecimento do fluxo do processo de compras pode vir a ser diretamente proporcional à quantidade de referências e ao percentual de cobertura de palavras-chave que se observa no discurso do entrevistado.

A segunda análise da primeira pergunta foi feita a partir da verificação da frequência de palavras nas respostas dos entrevistados, separados por grupos. O objetivo era observar se haveria alguma simetria entre os grupos em relação ao domínio do fluxo. A verificação foi feita sob a forma de nuvens de palavras.

Figura 5 - Nuvens de palavras: à esquerda, grupo Gestão; à direita, grupo Demandantes.



Fonte: Elaborado pelo autor.

No grupo Gestão (G1), a palavra que mais se repete é “processo”, com 31 ocorrências. No grupo Demandantes (G2), é a palavra “não”, com 20 ocorrências. Dessa inferência pode-se depreender, inicialmente, que a gestão domina o processo, vez que é o vocábulo que mais se repete entre os entrevistados, e que entre o grupo dos demandantes não há um bom nível de conhecimento a respeito do fluxo, uma vez que a palavra “não” é a que mais se observa entre as demais. Essa análise de frequência de palavras, contudo, não leva em consideração as unidades de contexto dos registros. Tanto que a palavra “não” é a terceira mais

citada entre o grupo Gestão (G1), com 23 ocorrências.

Daí então passou-se à leitura das respostas de cada entrevistado. Verificou-se que algumas das inferências primeiras, feitas a partir dos dados extraídos da análise digital dos textos, puderam se comprovar verdadeiras. Por exemplo, do Quadro 06, o entrevistado E04 – G1 demonstrou o maior domínio sobre o fluxo, explicando-o em pormenor, assim como os entrevistados E10, E12 e E08, todos do G1. Os entrevistados E12 e E08, por sinal, discutiam propostas de alterações futuras dos fluxos, enquanto o explicavam.

“Na UFRB, os processos são originados nas diversas unidades administrativas e acadêmicas. Seria nos Centros de Ensino e nas Pró-reitorias, Superintendências e na Administração Central também. Eles formalizam as demandas por meio de um formulário chamado "solicitação de compras". Anexam... Devem anexar - mas na maioria são anexados - as 3 cotações, e são enviadas à PROPLAN, a Pró-reitoria de Planejamento. A PROPLAN faz a informação da dotação orçamentária, e repassa para a PROAD.

Por sua vez, a PROAD envia para a CLC que identifica a modalidade e retorna à PROAD, solicitando autorização para abertura do processo de compra. Ou licitação, ou dispensa, ou inexigibilidade. Autorizado, o processo é tramitado nas unidades internas da CLC, estão subdivididas em Licitação de Materiais, Licitação de Serviços, Licitação de Material Permanente, Compras Diretas por Dispensa e Inexigibilidade. E depois disso, esses processos são encaminhados para a Procuradoria Federal.

Retornam à PROAD, que encaminha para o Gabinete da Reitoria. Se houver contrato, a PROAD encaminha à Coordenadoria de Contratos, que elabora a minuta de contrato. Retorna à PROAD, e aí a PROAD encaminha para o Gabinete da Reitoria nomear por portaria... Designar a comissão de apoio do processo licitatório - quando é pregão, e depois disso... Pregoeiro também... Nomeia o pregoeiro e a comissão de apoio, e depois disso, envia para a Procuradoria Federal. A Procuradoria Federal emite o parecer, devolve ao Gabinete da Reitoria. O Gabinete da Reitoria encaminha para a PROAD, a PROAD encaminha para a Licitação. A Licitação faz a leitura do parecer. Se houver alguma recomendação a ser corrigido (*sic*), se tiver alguma situação a ser corrigida, a CLC devolve a quem de direito fazer as devidas correções. Se não houver, a Licitação pública o processo no comprasnet, agenda a licitação e... Essa licitação vai ocorrer no portal de compras do governo federal no dia e hora marcados...

Depois de aceitas as propostas, depois de homologada a licitação, o processo segue para empenho - quando é uma compra, quando é um pregão tradicional... E quando... Depois de empenhado... Ele segue... Segue para empenho... Vai para a PROAD, A PROAD encaminha ao setor de contabilidade, o setor de contabilidade emite o empenho e vai para... Devolve para a Coordenadoria de Material e Patrimônio, que vai proceder com o recebimento. Quando é um registro de preço, homologada a licitação, homologado o pregão, a CLC encaminha o processo para a PROAD, a PROAD repassa para o setor de contratos, a CCONT, que providencia a assinatura da ata, junto com a Reitoria... E faz a gerência dessa (*sic*) ata junto com o demandante. Quando é uma inexigibilidade, depois que volta do Procurador, a gente faz a publicação no SIASG, encaminha para a PROAD, a PROAD encaminha para o setor contábil financeiro, que procede a emissão da nota de empenho e... Quando é serviço, esse processo vai para o demandante, e quando é material ou equipamento, esse processo vai para a CMP” (E04 –G1, 09

anos de serviço no setor).

“Eu acho que esse... Primeiro é um desafio, né... Eu acho que a universidade precisa dar conta inclusive de repensar os fluxos, e a gente vem discutindo algo nesse sentido. Meu entendimento hoje é que o setor, ele dispara uma... Sinaliza com uma demanda, sinaliza com uma necessidade – e aí eu já acho que a gente precisa inverter, porque Material e Patrimônio precisa dar conta de fazer essa mediação, inclusive no que diz respeito à métrica de consumo, e precisa ter essa centralidade, em termos de receber demandas ou sinalizar com potencialidade... Receber essa demanda, consolidar e, a partir daí, ativar os estágios seguintes, que seriam a partir de uma inversão... Por quê? Esse fluxo foi alterado em que momento? Ele foi alterado no momento da escassez orçamentária! Porque anteriormente, chegava na PROAD, compra, para depois a dotação e o empenho. A partir da fragilidade orçamentária, esse pedaço foi alterado. Então veio o demandante, passando ou não pela CMP, PROPLAN, CODIN... Né? Orçamento e desenvolvimento, para dotação, e só a partir daí, PROAD, Compras, volta para empenho, e recepção, liquidação, pagamento. (...)” (E08 – G1, 04 anos de serviço no setor)

Já os entrevistados E11 e E03 afirmaram não saber explicar como ocorre o fluxo de compras na UFRB, argumentando que este não está inteiramente definido ou descrito em algum normativo interno.

“É... Eu acho que a gente ainda não tem um fluxo de compras completamente definido, porque... Em meu tempo de experiência que eu tive, eu consegui fazer compras iniciando processos de várias áreas diferentes. Ou eu iniciava o processo lá no meu próprio setor, já iniciei o processo... Já mandei a documentação e o processo. Iniciou na PROAD e agora as últimas eu vi que os processos estão iniciando na PROPLAN. Não com abertura de processo, mas com o envio da documentação. Então eu acho que por isso que não tem um fluxo definido, ou pelo menos esse fluxo não está explicitado para os servidores... Não, não conheço o fluxo profundamente não. Eu sei por alguns setores que passa, mas eu não sei onde a cadeia termina.” (E11 – G2, 06 anos de serviço no setor)

“Olha, antigamente era o quê... A PROAD que autorizava ou não autorizava. Agora, eu não tenho certeza, mas parece que o planejamento que diz se pode ou não comprar. Então eu acho que o setor demanda, né? Determina o que precisa de equipamento ou serviço, solicita para o planejamento, o planejamento vê se tem condição ou não, e autoriza. É o que eu entendo, mas escrito não vi em lugar nenhum...” (E03 – G1, 14 anos de serviço no setor)

Em que pese ter sido palavra “não” a mais frequente entre as respostas dos entrevistados do G2, estes não demonstraram ter total desconhecimento do fluxo, nem foi unanimidade entre os entrevistados do G1 o pleno domínio do seu entendimento, como foi o caso do entrevistado E03-G1. Entre os consultados do G2, somente E11 – G2 não soube explicar o fluxo. E02, E05, E06 e E09 demonstraram melhor conhecimento do que E07.

Entretanto, tomando como parâmetro a fala de E04 – G1 (110 referências

às palavras-chave), os entrevistados do G2 ou não souberam explicar completamente todas as etapas, ou não sabiam dizer onde ocorriam certas situações, ou explicaram o fluxo a partir dos planejamentos internos dos seus setores, como o caso do entrevistado E06 – G2, que fez 26 referências às palavras-chave em sua fala, mas afirmou que não conhecia totalmente o fluxo de compras. Expressões de incerteza como “se eu não me engano” (03 ocorrências) e “não tenho certeza” (02 ocorrências), ou falas reticentes que se contradiziam, confirmaram o porquê de a palavra “não” ter sido a mais frequente entre as suas falas.

Bom, pelo que eu entendo, os processos de compra eles são... É... Uma vez que as peças de pedidos de compra, né, que são documentos, são mandados “pra”... Pro Núcleo de Gestão Orçamentária... Não, é pra PROPLAN, “pra” ser aprovado pelo... “Pra” ser aprovado o orçamento, depois eles vão pra PROAD (...) (E05 – G2, 06 anos de serviço no setor)

Na UFRB, necessariamente não, mas aqui no setor a gente faz... (...) (E06 – G2, 8 anos de serviço no setor)

Certo, eu vou te falar da forma que a gente trabalha. (...). O núcleo de gestão orçamentária que faz toda essa parte de orçamento e coisa e tal... E vai, se eu não me engano, para PROPLAN. Quer dizer, a gestão orçamentária é dentro da PROPLAN. Então, da PROPLAN passa pra PROAD. Na PROPLAN, faz o orçamento, passa pra PROAD... Da PROAD, passa pro Reitor autorizar... Se eu não me engano... Não! Dentro da PROAD, vai para o setor de compras e licitação, que é quem vai realizar o pregão. Basicamente, o fluxo é esse. (E07 – G2, 09 anos de serviço no setor)

Assim, a partir das análises realizadas verifica-se, dos depoimentos dos entrevistados E04 e E12 – G1, que existe um procedimento padrão a ser seguido. Contudo, este não é de conhecimento pleno dos demais envolvidos no fluxo do processo. De acordo com Préve (2012), quando se trata de processo e gestão, fatores como métodos, processos, comportamentos e conhecimentos sejam concebidos separadamente, de maneira que a existência de um processo pressupõe a existência de um método de trabalho e de agentes capacitados para executá-lo. Daí em diante, o método, uma vez internalizado, torna-se um instrumento normatizado que estrutura manuais, guia a realização de treinamentos e fica suscetível a redesenho de fluxos que possam vir a reduzir tempo e esforços.

Assim, infere-se provadas as hipóteses de que boa parte dos demandantes não conhece plenamente o fluxo de compras na UFRB porque este não está normatizado internamente na instituição, e que, de fato, o fluxo foi estabelecido de forma tácita. Ou seja, quem tem domínio do fluxo de compras, ou alguma noção

dele, os tem devido às suas práticas corriqueiras na instituição, seja por trabalhar diretamente na área – e por isso exercer domínio sobre o tema –, seja por eventualmente precisar realizar estas atividades, por já estar a muito tempo em seus setores de trabalho, e ter adquirido um conhecimento parcial a respeito. Como foi visto, a média geral de tempo de serviço dos entrevistados em suas funções é de 08 anos. Do Grupo Gestão (G1), 08 anos e 10 meses, e do Grupo Demandantes (G2), 07 anos e 02 meses.

Outro fato que corrobora a hipótese é que os Relatórios de Gestão da UFRB, nos anos de 2016 (UFRB, 2016, p. 85) e 2017 (UFRB, 2017, p. 54), apontaram dificuldades em executar os orçamentos daqueles anos, alegando que a falta de conhecimento a respeito do processo de execução orçamentária por parte de algumas unidades demandantes provocou gargalos que atrasaram, a título de exemplo, os processos de compras. Ou seja, o fato de o fluxo de compras não estar normatizado na instituição, dessa comunicação não ocorrer de forma sistêmica na universidade e do conhecimento, que é tácito, acabar ficando restrito a poucos que trabalham diretamente com a área, tem trazido prejuízos significativos para a UFRB.

A segunda pergunta, feita para todos os entrevistados indistintamente, buscava saber deles quais as etapas do fluxo que eles citariam como principais ou cruciais e o porquê. Os objetivos da pergunta são: saber do entrevistado qual a percepção dele a respeito do fluxo de compras; onde ele enxerga os principais nós e gargalos do processo, e qual é a principal fonte de erros e de retrabalho nos processos de compra.

A etapa ou estágio apontado por 11 dos 12 entrevistados como a crucial dentro fluxo de compras foi o planejamento inicial da aquisição. Planejamento tal que, conforme se percebeu nos estudos do fluxo de compras de bens comuns da UFRB, envolve três fases. A primeira fase é a descrição ou especificação do objeto/material, que se concretiza com o preenchimento do formulário denominado “Solicitação de Compras”. A segunda fase é a pesquisa de mercado ou cotação de preços. De acordo com a Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 05/2014, a pesquisa de preços deve ser, preferencialmente, realizada no Painel de Preços (endereço eletrônico <https://paineldeprecos.planejamento.gov.br>). Essas duas primeiras fases são executadas, na UFRB, pelas unidades demandantes. A terceira fase desta primeira etapa é a verificação de disponibilidade e a consequente dotação

orçamentária, para fazer frente à despesa pretendida, esta última, ocorre dentro da PROPLAN.

Das etapas mais citadas pelos entrevistados, a primeira foi a descrição ou especificação do objeto/material, com 08 ocorrências. A segunda mais importante identificada foi a pesquisa de mercado ou cotação de preços, com 06 ocorrências. E por fim, a disponibilidade ou dotação orçamentária, com 03 ocorrências.

Quadro 7 - Etapas do fluxo de compras apontadas como cruciais, por grupo.

Etapa	Ocorrências		Total
	G1	G2	
Descrição do objeto / especificação do material	5	3	8
Pesquisa de mercado / cotação de preços	3	3	6
Disponibilidade ou dotação orçamentária	1	2	3

Fonte: Elaborado pelo autor.

A partir da análise semântica das respostas dos entrevistados à segunda pergunta, chegou-se a 17 palavras-chave:

DEMANDANTE – SOLICITAÇÃO – PLANEJAMENTO – COMPRA – AQUISIÇÃO – PESQUISA – MERCADO – PREÇO – COTAÇÃO – ESPECIFICAÇÃO – OBJETO – MATERIAL – CONTRATAÇÃO – SOLUÇÃO – DESCRIÇÃO – DOTAÇÃO – ORÇAMENTO.

Em sequência, as tabelas abaixo mostram, respectivamente, as referências às palavras-chave nas falas dos entrevistados e a quantidade de vezes que cada uma das palavras-chave se repete, em ordem decrescente.

Quadro 8 - Referência às palavras-chave identificadas nas respostas à Questão 02 – Bloco 01.

Entrevistado	Grupo	Referências	Cobertura
E01	G1	6	12,19%
E02	G2	6	14,80%
E03	G1	1	4,07%
E04	G1	9	11,24%
E05	G2	4	7,28%
E06	G2	6	3,06%
E07	G2	6	6,83%
E08	G1	18	3,90%
E09	G2	4	2,91%
E10	G1	8	12,28%
E11	G2	1	4,64%
E12	G1	7	7,18%

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quadro 9 - Repetições de palavras-chave nas respostas dos entrevistados à Questão 02

Palavra	Repetições	Percentual ponderado (%)	Palavras similares
Compras	15	19,74	compra, compras
Orçamento	9	11,84	orçamento, orçamentos
Aquisição	6	7,89	aquisição
Demandante	6	7,89	demandante
Mercado	6	7,89	mercado
Planejamento	6	7,89	planejamento
Pesquisa	5	6,58	pesquisa
Preço	5	6,58	preço, preços
Descrição	3	3,95	descrição
Dotação	3	3,95	dotação
Contratação	2	2,63	contratação
Cotação	2	2,63	cotação
Material	2	2,63	material
Objeto	2	2,63	objeto
Especificação	1	1,32	especificação
Solicitação	1	1,32	solicitação
Solução	1	1,32	solução

Fonte: Elaborado pelo autor.

Para a maioria dos entrevistados que responderam que a etapa do planejamento era a mais importante, principalmente as fases de especificação do objeto e da pesquisa de mercado – fases estas sob a responsabilidade do demandante –, há o entendimento de que esta é uma das principais fontes de retrabalho e de atrasos nos processos. Como visto, tal situação é de conhecimento da instituição e já foi relatada nos Relatórios de Gestão de 2016 e 2017, por exemplo. Nesta pesquisa, isso ficou evidente ao longo das entrevistas, como será visto mais adiante.

Para o grupo Gestão (G1), onde essa observação foi mais frequente (04 ocorrências), algumas falas se destacam:

Principais para o processo... Pro sucesso do processo é o planejamento. O planejamento, que é onde o demandante deve definir o objeto, né... Fazer as cotações, definições de entrega, definir garantias, definir qualquer intervenção que precisa ser feita na entrega do produto ou na instalação do produto... Se tem garantia, se tem curso ou alguma capacitação, se tem alguma característica especial na questão de armazenagem, de transporte... Eu acho que essa fase de planejamento da contratação é o grande gargalo. É o principal para o sucesso, porque é aquilo que não... Aquela solução que não é bem pensada, que não é pensada no sentido de atender sua necessidade, e desde que esteja dentro de uma viabilidade no mercado... É um ponto muito importante pro sucesso da contratação (E04 – G1, 09 anos no setor).

Eu diria que a grande dificuldade hoje está no estágio inicial, que é:

gente, na universidade inteira, em cada uma das unidades que demandam, gente preparada para "startar" um processo de compras. Fazer a descrição do que quer, fazer orçamento do que quer... Nem todo mundo tem essa expertise. Eu acho que, na minha perspectiva, o grande gargalo está aí, no estágio inicial. (...) (E08 – G1, 04 anos no setor).

É importante observar que essa percepção dos entrevistados acerca da importância da especificação do material vai ao encontro das diretrizes estabelecidas pela Lei nº 8.666/1993, que estabelece em seu artigo 14, por exemplo, a obrigatoriedade da correta e adequada definição do objeto da licitação, bem como da “indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e de responsabilidade de quem lhe tiver dado causa” (BRASIL, 1993, art. 14, caput). Já o artigo 15 da mesma lei traz algumas outras impositivas considerações a esse respeito:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão

I - atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas;

[...]

V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

§ 1º O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado.

[...]

§ 7º Nas compras deverão ser observadas, ainda:

I - a especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca;

II - a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação;

III - as condições de guarda e armazenamento que não permitam a deterioração do material (BRASIL, 1993).

O Decreto nº 7.892/2013, que regulamenta o sistema de registro de preços estipulado pelo artigo 15 da nº 8.666/1993, diz no artigo 9º, inciso I, que o edital da licitação deverá observar:

I - a especificação ou descrição do objeto, que explicitará o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para a caracterização do bem ou serviço, inclusive definindo as respectivas unidades de medida usualmente adotadas (BRASIL, 2013).

A fala do entrevistado E12 – G1 é enfática e alinhada aos aspectos legais aqui apontados, reforçando a importância da dotação orçamentária e do instrumento convocatório.

A primeira etapa crucial para mim é a dotação orçamentária, sem a dotação nós não podemos iniciar nenhum procedimento de aquisição. Em segundo lugar, que eu vejo como ação crucial, é a elaboração do TR

e do edital, porque é o que vai balizar nossa aquisição, é o que vai possibilitar a universidade determinar o que ela quer comprar, como ela quer comprar, como vai receber e a forma como vai receber o produto ou serviço adquirido ou contratado. Em terceiro lugar, é a operacionalização do pregão, do processo... Porque o conhecimento, a interação do pregoeiro com o fornecedor, a partir do conhecimento que ele tem da legislação de gestão pública, de gestão de aquisição, é que vai determinar a qualidade da aquisição que nós vamos fazer para a universidade, tanto de material, e muito mais ainda de serviço (E12 – G1, 10 anos de serviço no setor).

Entretanto, entre os respondentes do G2, quando questionados de o porquê da etapa de planejamento ser a mais importante, as perspectivas apontam para o ponto de onde os entrevistados enxergam o fluxo do processo. Em relação às fases mais importantes dentro do planejamento da aquisição, as opiniões são mais diversas.

Eu acho que a principal etapa inicial, né? Quando você tem que preparar a pesquisa de mercado. Porque sem a pesquisa de mercado, não adianta você ter nenhum outro documento, porque não vai adiante, né? É uma documentação obrigatória, você ter aquela pesquisa de mercado pra embasar a licitação! (E02 – G2, 04 anos de serviço no setor)

A fala do entrevistado E07 – G2 apresenta a cotação de preços não só como uma etapa importante do ponto de vista do processo, mas como um gargalo, partindo de uma dificuldade própria na execução da atividade. A dificuldade apontada ao longo da análise da resposta relaciona-se a um fato que alguns entrevistados questionaram: suas unidades não conhecem a disponibilidade orçamentária antes de planejar as compras – o que subverte em si a lógica de qualquer planejamento de suprimentos – que é um trabalho essencial, que mobiliza pessoal e que requer atenção, cuidado e tempo.

Bom, uma que eu acho principal e que hoje eu vejo como... Às vezes como nosso gargalo, é a parte de cotações. Às vezes tem que ter, na maioria das vezes, duas, três cotações e isso, às vezes, para gente, fica meio difícil essa parte de cotação. Mas essa parte de cotação, eu sinto que é uma parte sensível. E outra parte importante é saber sobre o orçamento, porque antes a gente fazia todo o processo, fazia as cotações, montava o processo e chegava na Pró-reitoria (PROPLAN) e não tinha orçamento, aí voltava tudo. Então, todo aquele trabalho que a gente tinha de até ir para outra cidade fazer cotações, não valia, porque não tinha orçamento! Então, a gente saber o orçamento que a gente pode trabalhar em cima, eu acho que seria uma parte interessante. (E07 – G2, 09 anos de serviço no setor)

O entrevistado E06 – G2 já aponta outro problema, que é a lentidão no fluxo do processo. Sobre essa questão da lentidão no fluxo, demais aspectos serão abordados mais adiante.

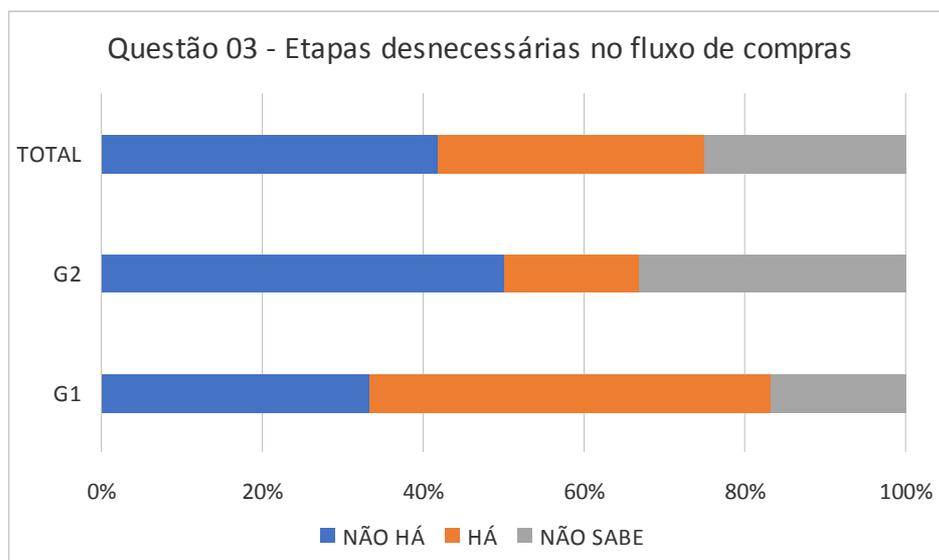
Eu acho que a especificação do material, (...), é de suma importância para você poder adquirir um produto de qualidade, a um preço justo...

Então, acredito que o primeiro passo seria esse: é você saber especificar bem o produto. E... Mais importante... Acredito que poderia ser a necessidade da rapidez da aprovação dessa despesa. Eu acredito que, às vezes, fica a demora tanto na análise do processo em si, na parte jurídica do processo... Já teve casos de ficar 1 mês parado, dependendo de análise da Procuradoria Jurídica da universidade... E da aprovação da despesa. (...). Mas hoje o que, mais ou menos, emperra o processo, é o meio. Entendeu? O início e o fim são os mais importantes. É você saber o que comprar, especificar o que realmente, de forma real e clara o que você quer comprar, né? Pesquisar ali o preço de referência correto, não é? (...). Mas, hoje o que mais chama atenção na gente, que deve ser melhorado seria o meio desse fluxo. O meio desse fluxo tem demorado mais do que o início e o fim. (E06 –G2, 08 anos de serviço no setor)

Assim, da análise da segunda questão, depreende-se que: a gestão enxerga que a etapa crucial do processo de compras, e a principal fonte de retrabalho, é a fase de planejamento da aquisição, que fica sob a responsabilidade dos demandantes – a descrição do objeto da licitação e a pesquisa de preços; parte dos demandantes coaduna com essa visão, mas sente dificuldade em planejar suas aquisições por não saberem o quanto têm de disponibilidade orçamentária para utilizar.

Na terceira questão, perguntou-se aos entrevistados se havia etapas no fluxo do processo de compras que eles acreditavam ser desnecessárias, e quais seriam essas. Dos 12 respondentes, 05 acreditam que não há etapas desnecessárias; 04 acreditam que sim, que existem etapas do fluxo que podem ser suprimidas; e 03 deles ou não sabem, ou não têm certeza. Por razões éticas, em algumas falas que serão reproduzidas, os entrevistados não terão nenhuma identificação. Abaixo, segue o gráfico com a análise das respostas, por grupo de respondentes.

Figura 6 - Análise da questão 03, por grupo de respondentes.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Dos 06 entrevistados do grupo Gestão (G1), 03 acreditam que existem etapas que são desnecessárias no fluxo do processo de compras; 02 não acham que existam etapas desnecessárias e 01 disse não ter conhecimento de como funciona o fluxo, logo, não poderia responder. Dentre os 06 respondentes do grupo Demandantes (G2), 03 deles pensam que não existem etapas desnecessárias; outros 02 responderam que não sabem ou não tem certeza; e, por fim, 01 entrevistado acredita, sim, que haja etapas desnecessárias.

Um exame mais acurado das respostas dos entrevistados trouxe à tona questões outras. Dentro do grupo G1, os dois entrevistados que afirmaram não haver no fluxo etapas desnecessárias, também disseram que falta aos atores do processo um pouco mais de conhecimento do fluxo, para que possam exercer um controle preventivo no processo, onde a etapa posterior auditaria sua antecessora, no intuito de ajudar a evitar erros e vícios que, muitas vezes, só são descobertos no final e atrasam a compra.

Eu não digo desnecessário... Eu acho que o entrave mais... No processo, é o desconhecimento das outras etapas por parte de todos os agentes. Cada um só sabe o seu... Alguns, mal sabem o seu... E por não entender das demais etapas, às vezes você acaba não sanando alguma coisa que tenha... Algum vício que tenha no processo... Que, tipo assim, só vai ser descoberto isso numa etapa posterior e acaba retardando uma compra (N/I)

Dos 03 entrevistados que acreditam que existem, sim, etapas desnecessárias no fluxo, das quais duas se relacionam ao estágio onde o

processo passa pela Procuradoria Federal. Um deles afirma que o ritmo em que os pareceres são dados pela Procuradoria Federal acaba tornando esse estágio lento e danoso para a UFRB.

(...) A gente tem processos, que são processos, vamos dizer assim, rotineiros, repetitivos, e a gente... Precisa tanto tempo? Nem... Em alguns casos, vejo que é desnecessário passar pela Procuradoria. Mas passa, é lento o processo e acaba dificultando as compras. (N/I)

Outro entrevistado acredita ser desnecessária a tramitação dos processos à Procuradoria Federal via gabinete da Reitoria, afirmando que nenhum valor é agregado a ele nessa movimentação.

Eu acho que esse envio, mesmo compreendendo que é para atender uma legislação nova da AGU... (...), para, do gabinete do Reitor encaminhar para o Procurador... Eu acho extremamente desnecessário. Porque o que acontece é que, muitas vezes, esse processo fica parado no gabinete por 15 dias, e aí o que eu reclamo (...), chamo à atenção, é que o processo geralmente demora nas unidades que não tem responsabilidade nenhuma pela execução e que não tem... Não agregam valor e não tem nenhuma ação de análise do processo, então é só para um encaminhamento, porque nenhum servidor do gabinete analisa o processo, isso também não é papel do Reitor, nem do Chefe de Gabinete. (...), às vezes demora muito, pelo volume de atividades, pelo número reduzido de servidores, por desconhecer que é uma prioridade, que aquele processo é uma prioridade, acaba ficando lá, e às vezes, a gente precisa cobrar para que seja encaminhado. Eu acho que essa parte aí do fluxo a gente poderia excluir sem nenhum prejuízo legal ou administrativo (N/I).

Outro entrevistado segue nesta mesma linha, no que se refere à supressão de etapas. Ele acredita que o planejamento da contratação e a seleção do fornecedor são as etapas mais importantes do processo de aquisição, e defende um corte mais contundente, de maneira que se pudesse dedicar mais tempo a esses estágios.

Porque a legislação, principalmente de serviço, divide a aquisição em 3 situações, em 3 etapas. É o planejamento da contratação, o gerenciamento de riscos e a seleção do fornecedor. Esse planejamento é a parte mais trabalhosa(...), que tem que ser pensada na solução, no objeto, e o gerenciamento de riscos relacionado com tudo que aquele produto... A ausência daquela solução pode ocasionar para a instituição. E também o que aquele produto vai trazer de riscos para a instituição. Na UFRB, eu acho que os fluxos precisam ser redesenhados, no sentido de reduzir a passagem desses processos em alguns setores... A gente tem setores aqui que só fazem recepcionar e despachar esses processos. E esses processos, muitas vezes, ficam dias na posse desses setores, que contribuem muito pouco pro sucesso do processo. O processo tem que sair do demandante, ele tem que verificar uma existência de orçamento ou o próprio demandante já deveria ter esse conhecimento desse orçamento, e encaminhar para a unidade de compras, dentro de uma janela, e daí ir para a Procuradoria e (...) para a publicação. Eu acho que tem muitas etapas aí que precisavam ser suprimidas, dentro da UFRB, para que esse processo possa caminhar de forma mais célere. (N/I)

Antecipando a sua resposta à questão 04, quando perguntado se acrescentaria mais alguma etapa, ele complementa sua resposta à questão 03.

Não, não acho que esteja faltando etapas não. Eu acho que podem ser suprimidas algumas etapas... Etapas, dentro do fluxo. Eu acho que esse fluxo poderia ser mais enxuto. Pra quê? Pra que possa sobrar tempo pro planejamento e pra seleção do fornecedor. Que são as etapas mais demoradas e trabalhosas, né? Às vezes o processo fica pouco... Na maioria das vezes, o processo fica pouco tempo na mão do demandante, porque ele não tem uma capacitação devida... Fica pouco tempo no setor de licitação, e fica muito tempo na mão de setores que só fazem acrescentar documentos de pouca relevância para o sucesso da... Documentos importantes, mas de pouca relevância para o processo todo. Então, esses setores poderiam assumir outras responsabilidades e reduzir o percurso desse fluxo. (N/I)

Outro entrevistado discorda em ser o demandante responsável pela pesquisa de mercado, pois, em sua avaliação, isso geralmente implica retrabalho; acredita que esta etapa deveria ser centralizada na PROAD/CLC. Mas, na esteira do que disse o entrevistado anterior, observa que a unidade de compras deveria ter mais autonomia.

Mas, eu vejo como desnecessário hoje o seguinte: (...) o Núcleo de Orçamento dá a dotação, ele vai à PROAD para, da PROAD, ir à CLC. Eu não vejo necessidade desse estágio aqui. Eu acho que, na sequência, a CLC pode ter autonomia de montar o processo e tocar o processo. (...). Então eu vejo desnecessária essa passagem pelo gabinete da PROAD (N/I).

Dois dos entrevistados concordam que a passagem do processo pelo gabinete da Reitoria, antes de ir à Procuradoria Federal, é desnecessária - em que pese outro haver reconhecido que se trata de uma orientação da AGU -, alegando ser uma etapa lenta, que não agrega valor ao processo, e que poderia ser suprimida sem nenhum prejuízo. Outros dois enxergam que a passagem do processo pelo gabinete da PROAD após a informação de dotação orçamentária dada pelo PROPLAN/CODIN/NUGOR é desnecessária pelo mesmo motivo. Outro entrevistado, por sua vez, informa que a PROAD é o setor que faz a análise dos processos de compras e por isso responde por eles, constando o titular da pasta no rol de responsáveis estabelecido pelos órgãos de controle.

Préve (2012) destaca que, em uma organização funcional, os setores ou departamentos são constituídos por um grupo de pessoas e têm um conjunto de atividades bem definidos. Contudo, em que pese a UFRB ter sua Administração Central dividida sob essa forma, depreende-se da fala dos entrevistados que o que ocorre é uma responsabilidade difusa e, ao que parece, um desconhecimento

mútuo de atribuições e funções entre as unidades, observa-se caracterizado aí um conflito e um indício de que a hipótese “b” tem fundamento, vez que tal desacordo é disfunção gerada, entre outros fatores, pela comunicação falha (KUNSCH, 2003; TORQUATO, 2015; PIO, 2017) e pela falta de normatização (PRÉVE, 2012).

Dentre os entrevistados do G2, E02 e E05 afirmaram não existir etapas desnecessárias, pois acreditam que todas elas são fruto de obrigações impostas por lei. E02, no entanto, complementa que existem etapas, em sua opinião, que possam estar equivocadas. Argumenta, por exemplo, que a atividade de compras não é negócio de seu setor, e por isso não concorda em ter que realizar a pesquisa de mercado, pois perde bastante tempo e deixa de realizar a sua atividade fim.

Tal afirmação de E02 – G2 a respeito da pesquisa de preços vai ao encontro do que afirmou o entrevistado E08 – G1 e, também, do que pensa o entrevistado E07 – G2, que externou ter dificuldades a respeito dessa questão como resposta à terceira pergunta.

É justamente essa parte de cotação, de ter que ter sempre três cotações às vezes eu acho que trava o processo. (...) Então, a meu ver, se fosse possível uma cotação, eu acho que já amenizaria o entrave de alguns processos (E07 – G2 09 anos de serviço no setor).

A legislação de compras, em específico, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, diz em seu artigo 3º que a licitação tem por objetivo obter a proposta mais favorável à administração. Em seu artigo 15, §1º, reza que o registro de preços deverá ser precedido de ampla pesquisa de mercado. O artigo 43, IV, fala da verificação de conformidade das propostas com os requisitos do edital e com os preços correntes do mercado.

Sobre a complexidade da pesquisa de preços, o Tribunal de Contas da União (TCU) publicou em 2015 uma apostila completa, de autoria de Franklin Brasil Santos. Santos (2015) critica a cultura reducionista que se criou a respeito do que denominou de “mito dos três orçamentos”, alertando que, a partir de uma definição clara e detalhada do objeto, do conhecimento do mercado, e da correta utilização de métodos estatísticos (MOTTA *apud* SANTOS, 2015), a formação de preços para licitações deve lançar mão de diversos parâmetros de pesquisa, como mídias e sites especializados, compras realizadas por outros órgãos públicos, bancos de preços, etc., de modo a se formar o que o TCU denominou de “cesta de

preços aceitáveis¹⁵”, e assim se configurar o que a legislação chama de ampla pesquisa de mercado. Segundo Casagrande, Cestari e Motta (*apud* SANTOS, 2015), a pesquisa de preços pode representar até 45% do tempo total de um processo licitatório, a depender de sua modalidade.

A Instrução Normativa MPOG nº 05 de 27 de junho de 2014, regulamenta o procedimento administrativo a ser seguido para a execução das pesquisas de mercado, para as aquisições de bens e serviços. Diz o artigo 2º

§2º Serão utilizados, como metodologia para obtenção do preço de referência para a contratação, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros adotados neste artigo, desconsiderados os valores inexequíveis e os excessivamente elevados.

§3º Poderão ser utilizados outros critérios ou metodologias, desde que devidamente justificados pela autoridade competente.

A Nota Técnica s/n 2018 - PROAD/CLC aborda a questão da pesquisa de preços em seu item 1.3, com breves instruções a respeito de como executá-la, e apresentando *links* para acesso a tutoriais disponibilizados pelo extinto MPOG. Contudo, os entrevistados não fizeram referência a esse documento, pressupondo assim o seu desconhecimento e a ineficaz comunicação de sua existência, haja vista as reiteradas queixas da falta de normatização.

Assim, deixa a entender que a fala do entrevistado E07 – G2 não encontra respaldo na norma, revela uma notória falta de conhecimento e uma necessidade latente de capacitação. De acordo com Santos (2015), uma pesquisa de mercado bem sucedida, que reflita a realidade dos preços de mercado, é imprescindível para o sucesso de um processo licitatório, além de representar economia e boa aplicação dos recursos públicos. Desta forma, prova-se verdadeira a hipótese de que ou os servidores não são capacitados, ou o treinamento dado a eles não é o suficiente para que eles conheçam como se compra na administração pública.

Os entrevistados E06 e E09 – G2 afirmaram, respectivamente, que não sabe e que não consegue dizer se existem etapas desnecessárias no fluxo de compras da UFRB. Nesse quesito em particular, E09 – G2 demonstrou certa contradição em sua resposta.

Não, eu não consigo te dizer isso não, mas como a gente está falando do fluxo total, (...) a gente entende que existe um formalismo no processo, alguns deles por força de lei, e outros que a gente entende que poderiam

¹⁵ Ver Acórdãos TCU 2.170/2007-P e 819/2009-P.

ser adequados a uma nova situação, tendo em vista que nós já utilizamos o protocolo eletrônico e outras ferramentas, que poderiam ser utilizadas de uma melhor forma para agilizar esse processo. Agilizar ainda mais, porque a gente entende que o processo é dinâmico, ele precisa evoluir. (...) Então, é realmente um processo complexo, porque atrai muito a atenção dos órgãos de controle e tem que ser um processo muito bem formulado, atendendo a todas as exigências. Agora ele é um processo que precisa ser revisto de forma cíclica para estar sempre adequado. Tendo um dinamismo que permita a aquisição em tempo de atender à demanda do solicitante (E09 – G2, 09 anos de serviço no setor)

A fala contraditória de E09 – G2 deixou transparecer uma insatisfação com o fluxo atual. Infere-se que há um entendimento que existem etapas dispensáveis, mas o questionado não quis dizer exatamente quais eram. O trecho “*alguns deles por força de lei, e outros que a gente entende que poderiam ser adequados a uma nova situação*” deixa isso evidente.

Por fim, o entrevistado E11 - G2 não vê etapas desnecessárias. Questiona, entretanto, a falta de mecanismos de acompanhamento mais efetivos dos pedidos de compra. Se não “correr atrás”, não recebe informações. Afirma que a comunicação no processo precisa ser melhorada – caso algo não tenha dado certo, ou tenha faltado algum documento, o processo fica parado e o demandante não recebe retorno. Reclama que o sistema eletrônico tem uma defasagem em relação a isso, onde o interessado no processo vê a tramitação, mas não recebe as informações constantes nos despachos por e-mail, e que isso seria interessante, vez que dificilmente um servidor docente entra no sistema para verificar, e, por vezes, tampouco sabe fazê-lo.

As respostas do grupo G2 apontam para alguns conflitos, anunciando que as hipóteses levantadas na metodologia fazem sentido. As falas de E02 e E07 dão sinais de que há um desconforto, por parte dos demandantes, em ter que se responsabilizar pela etapa da pesquisa de mercado. Corrobora com a fala de E08 – G1, quando discorda que este estágio fique sob a tutela dos demandantes, visto que pode ser considerado um gargalo. E02 já sinaliza anteriormente esta etapa como crucial, assim como E04, E08 e E10 – G1, e E06 e E07 – G2, o que fez totalizar 06 ocorrências.

Essa discussão levantada pelos entrevistados em torno da responsabilidade do demandante em realizar a pesquisa de mercado é algo que chama a atenção. De acordo com Santos (2015), a legislação não sugere sobre quem recai essa incumbência, mas, é uma prática adotada em várias outras universidades federais, como foi visto nos sites da Universidade Federal da

Fronteira Sul (UFFS), Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP), Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM), que são as áreas demandantes as responsáveis pelas pesquisas de mercado. De acordo com o Acórdão TCU 3.516/2007-1C,

Não constitui incumbência obrigatória da CPL, do pregoeiro ou da autoridade superior realizar pesquisas de preços no mercado e em outros entes públicos, sendo essa atribuição, tendo em vista a complexidade dos diversos objetos licitados, dos setores ou pessoas competentes envolvidos na aquisição do objeto (Acórdão TCU 3.516/2007-1C *apud* SANTOS, 2015, p. 15).

Esse acórdão traduz, segundo Santos (2015), o entendimento do TCU de que a pesquisa de preços deve ser feita pela área demandante, partindo do pressuposto que esta possui um conhecimento maior a respeito tanto do objeto quanto do mercado. Contudo, insta salientar que o objetivo do trabalho não é encerrar essa discussão. Disso, se depreende provadas as hipóteses de que a ausência de normatização gera conflitos em relação aos papéis que os setores exercem no fluxo de compras de um modo geral e, particularmente, existe um conflito mais acirrado no que diz respeito à divisão de responsabilidades entre demandantes e CLC, e que ou os servidores não são capacitados, ou o treinamento dado a eles não é o suficiente para que conheçam como se compra na administração pública.

Noutro aspecto, traçando-se um paralelo entre essa contenda observada e os preceitos da comunicação interna, é perceptível que essa questão foi levantada em diversas respostas, para perguntas diferentes - e o será, reiteradas vezes, mais adiante - portanto, não é ponto pacífico entre os atores do fluxo. Sendo o grande objetivo da comunicação interna propiciar consenso junto ao corpo funcional de uma organização (TORQUATO, 2015), esse consentimento deve partir de um conjunto de objetivos hierarquicamente deliberados, e não como consequência de rotinas arraigadas e tacitamente repetidas (RAIGADA, 1997). Ou seja, enquanto não houver uma política explícita, consensuada e plenamente comunicada, ruídos desse tipo irão continuar acontecendo, trazendo grandes atrasos e prejuízos para a instituição. Principalmente na pesquisa de mercado, que, como foi visto, é uma fase crítica e de extrema importância para o sucesso de uma compra pública.

As falas de E06 e E11 – G2 prenunciam que o fluxo precisa ser mais transparente aos atores que nele figuram, e que os mecanismos de *follow-up*

internos dos processos de compra precisam ser mais efetivos.

Na quarta questão, foi perguntado aos entrevistados se acrescentariam alguma etapa ao fluxo de compras. As respostas foram das mais diversas, e podem ser apreciadas no Quadro 10.

Quadro 10 – Quadro resumo das respostas à Questão 04 – Bloco 01

GRUPO	RESUMO DAS FALAS
NI / G1	Falta um planejamento integrado, PDI melhor trabalhado. As unidades não conversam entre si, não refletem sobre o impacto que seu pedido de compra pode ter em outras unidades.
NI / G1	Falta normatizar, aproveitando o sistema já existente.
NI / G1	Não acredita que falte etapa. Reitera que há etapas que podem ser suprimidas, que o fluxo poderia ser mais enxuto, pois o processo acaba ficando muito tempo em setores que pouco ou nada de valor agrega a ele, e, assim, haveria mais tempo para o planejamento da contratação e para a seleção do fornecedor, que são estágios mais importantes e trabalhosos.
NI / G1	Acrescentaria a descentralização orçamentária no estágio inicial, tirando do meio do fluxo e inserindo-a no início.
NI / G1	Não acredita que esteja faltando etapa.
NI / G1	Não acrescentaria etapa. Acredita que todas as etapas do fluxo de compras ocorrem em observância à legislação vigente.
NI / G2	Acrescentaria a etapa de pensar a compra, pois, em sua opinião, a UFRB só compra. Observa que existe o que denomina de síndrome do “se eu não comprar agora, eu não vou ter depois; se eu não estocar no meu setor, quando eu pedir, não vai ter”. Falta à UFRB definir a responsabilidade e/ou exclusividade sobre a compra de determinados produtos, pois atualmente qualquer setor pode pedir qualquer coisa, e não tem uma unidade que faça uma compilação, o que pode gerar compras desnecessárias.
NI / G2	Pelo fator da multicampia, sente falta de uma atuação no sentido de compilar compras de produtos similares. Sente um esforço da instituição nessa direção, ainda que tímido, neste ano de 2019. Acredita que a comunicação entre os diversos setores precisa melhorar, para atingir essa finalidade.
NI / G2	Defende a inclusão de um estágio onde a CMP, dada a sua expertise na lida e na descrição de materiais das mais diversas naturezas, determinasse a classificação quanto ao elemento e subelemento de despesa, consumo ou permanente. Tal medida evitaria uma série de conflitos e retrabalhos.
NI / G2	Não acrescentaria etapas ao fluxo. Acredita que o tempo de tramitação e de respostas/feedback melhoraram bastante, principalmente após a adoção do processo eletrônico.
NI / G2	Observa que geralmente quem apresenta a demanda e descreve o objeto – um docente, no Centro de Ensino, muitas vezes, não compõe a equipe de apoio do pregão, e que isso tem gerado falhas na comunicação e, por consequência, uma série de entraves. Então, sugere que houvesse algum mecanismo que viabilizasse uma participação mais ativa, ao longo do processo de compras, daquele que efetivamente descreveu o objeto e que vai utilizar o material.
NI / G2	Não sabe dizer; não tem certeza.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Das falas dos entrevistados acima expostas, podem-se depreender alguns padrões. Quatro entrevistados - 02 de cada grupo - apontam que não falta ou que não acrescentariam etapa alguma, o que corresponde a 33,3% dos perguntados, no geral. Contudo, um deles vai mais além, ao afirmar – como já foi visto acima –,

que suprimiria estágios para sobrar mais tempo para outras etapas, as quais considera mais importantes, como o planejamento da contratação e a seleção do fornecedor. Nesse sentido, então, também figura em outra lista, dos que afirmam que falta um melhor planejamento das aquisições.

Um dos entrevistados observou que as aquisições não são feitas a partir de um planejamento integrado ao Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), que as unidades não conversam entre si, e que não refletem sobre o impacto que seu pedido de compra pode ter em outras unidades. De tal maneira observou outro entrevistado, ao afirmar que acrescentaria ao fluxo a etapa de pensar as aquisições, pois, em sua opinião, “a UFRB só compra”.

De igual forma, quando um entrevistado do G1 diz da falta de diálogo entre as unidades demandantes, e da irreflexão acerca dos efeitos de seu pedido de compra em outras unidades e na instituição como um todo, a fala de um dos entrevistados do G2 confirma a visão do seu colega ao dizer da “síndrome” que existe na instituição que impele os setores a realizar pedidos de forma desordenada e indiscriminada, visando compor estoques demasiados, às vezes de produtos desnecessários. Com isso afirma a necessidade de se estabelecer setores responsáveis pela compra de determinados itens e compilação de pedidos de compra, como forma de evitar desperdícios e compras fracionadas. A fala um dos entrevistados do G2 também pode ser categorizada junto às demais já citadas. Ele aborda a questão da necessidade da compilação de compras de produtos similares, alegando a tese da multicampia e a consequente falta de comunicação entre as unidades demandantes, em que pese sentir um esforço inicial da instituição a partir do ano de 2019.

Tais depoimentos corroboram a visão de Ferrer (2013). Para a autora, primeiro que se gasta mais tempo na execução do que no planejamento das compras, e a consequência disso são processos lentos. Uma vez que os processos de compra não são ágeis, os pedidos em geral são superdimensionados, para não que não haja falta daquele material – e os resultados de compras mal dimensionadas são ou a perda por prazo de validade, ou trabalho desnecessário no controle, ou a necessidade de compras emergenciais, em caso de material insuficiente.

Um dos entrevistados do G2 analisa que existe um conflito entre alguns atores no fluxo de compras quanto à classificação orçamentária dos bens comuns,

especificamente ao elemento da despesa e subitem da natureza da despesa, se os bens são considerados de consumo ou permanentes¹⁶.

(...) Por exemplo, já teve processo em que um produto foi comprado como material de consumo e aí, em outro processo, esse mesmo produto foi colocado como material permanente! (N/I - G2)

Para ele, a inclusão de um estágio onde a CMP, dada a expertise desta unidade na lida e na descrição de materiais das mais diversas naturezas, determinasse a sua classificação orçamentária, evitaria uma série de conflitos e retrabalhos no fluxo do processo. Até porque essa classificação dos materiais (principalmente os permanentes, que são incorporados ao ativo da universidade e têm contas específicas de depreciação em função de sua classificação contábil) tem repercussões contábeis no balanço patrimonial da instituição, e, se for feita de forma incorreta, pode refletir dados que não são fidedignos.

Em sua intervenção, outro entrevistado traz à baila outro ponto importante no que concerne à fase de planejamento da contratação. Observa que há casos, nos pedidos de compra oriundos dos centros de ensino, em que um docente – que é o demandante efetivo daquele equipamento ou material, e que foi quem o descreveu –, geralmente não compõe a equipe de apoio e não acompanha as fases do processo licitatório, apontando este fato como fonte de entraves e retrabalho no fluxo. Sugere então que se pense em meios de promover uma participação mais ativa desse usuário final das compras no processo.

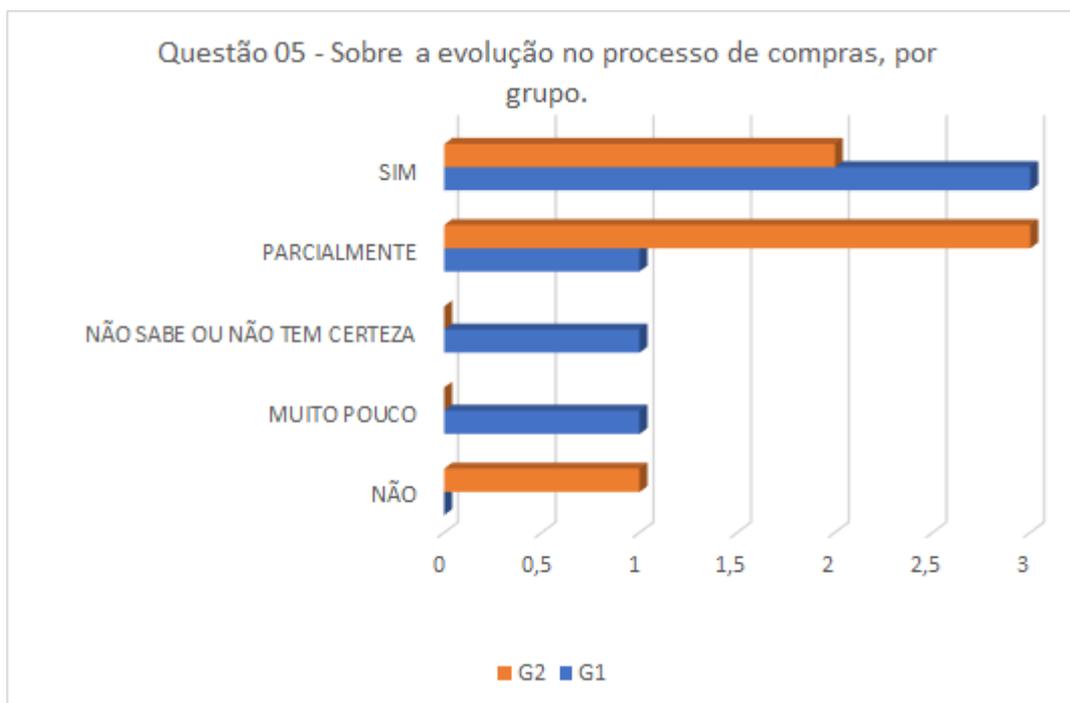
A quinta e última questão do primeiro tópico interroga os entrevistados se houve ou não evolução no fluxo do processo de compras nos últimos anos. A partir da análise sintática das palavras nas respostas obtidas, foi possível estabelecer uma espécie de Escala de Likert com cinco padrões identificados: “Não”, “Não sabe ou não tem certeza”, “Muito pouco”, “Parcialmente” e “Sim”.

Dos 12 entrevistados, 09 acreditam que houve evolução. Quando os respondentes complementam suas respostas afirmativas com conjunções adversativas (mas) ou subordinativas adverbiais (apesar de), depreende-se da resposta que houve uma evolução, ainda que parcial. Um entrevistado disse que não houve evolução, outro afirmou não saber dizer, e outro alegou que a mudança

¹⁶ Ver Lei nº 4.320/1964, arts. 8º, 12, 13 e 14. Ver Macrofunção SIAFI 020330 e 020332, que tratam, respectivamente, da depreciação, amortização e exaustão na administração direta da União, autarquias e fundações, e das classificações orçamentárias. “Material de consumo é aquele que, em razão de seu uso corrente e da definição da Lei nº 4.320/1964, perde sua identidade física e/ou tem sua utilização limitada a dois anos” (BRASIL, 2011, p. 90).

foi muito incipiente, tendo sido então categorizada como “Muito pouco”.

Figura 7 – Sobre a evolução ou não no fluxo de compras.



Fonte: Elaborado pelo autor.

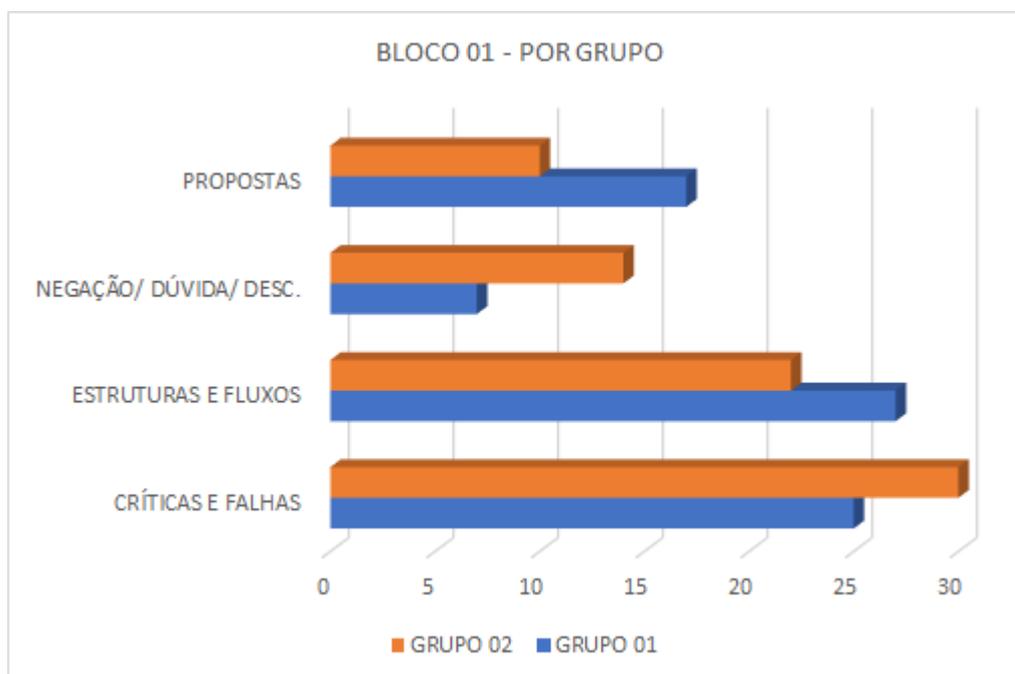
Entre as causas que mais ajudaram na evolução do fluxo de compras na UFRB, a implantação do sistema SIPAC e, conseqüentemente, a adoção do processo eletrônico, foi o mais indicado, com 06 ocorrências. Em segundo lugar, a aproximação entre os setores, com 03 ocorrências. Empatados em terceiro lugar, figuram o amadurecimento das pessoas nos seus setores e os esforços na busca pela implantação do módulo de compras do sistema SIPAC, com 02 indicações cada.

Como fatores que atrapalham a evolução, dois aparecem empatados em primeiro lugar. A questão orçamentária – tendo sido apontados fatores como a ausência de descentralização e o desconhecimento do limite orçamentário por parte do demandante –, foi levantada por 04 entrevistados, três deles do grupo G2. Da mesma forma, o tema relacionado à normatização dos fluxos foi abordado em 04 respostas diferentes. Fluxo muito longo e/ou lento foi apontado por 03 entrevistados como um fator que atrapalha na evolução, e figura em segundo lugar na lista de argumentos apresentados pelos entrevistados.

A análise por “nós/nodes” do primeiro tópico de questões sintetiza o que foi visto nas falas dos entrevistados nas cinco questões acima destrinchadas, as

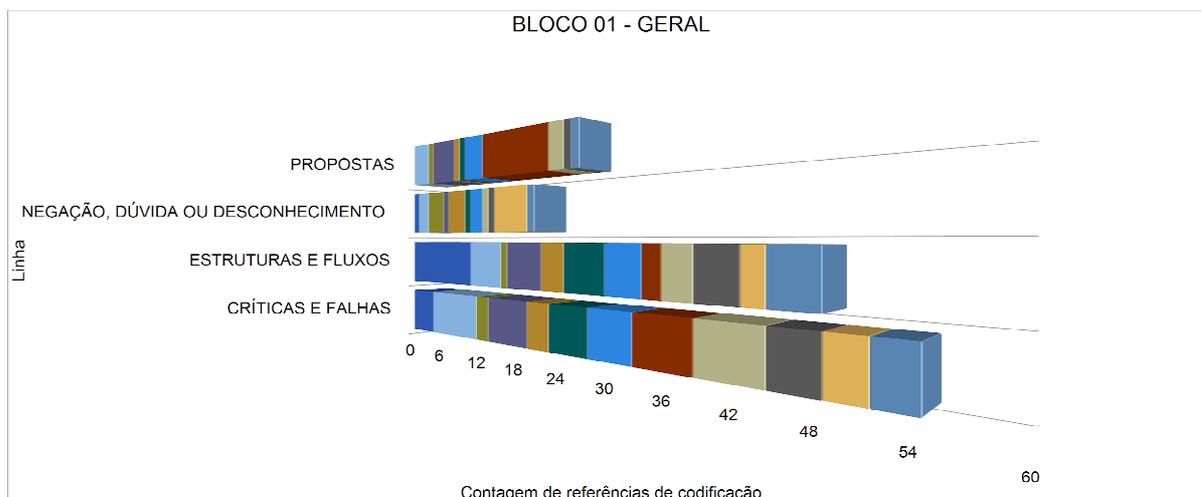
quais podem ser visualizadas resumidamente na Figura 8.

Figura 8 – Referências de codificação do Bloco 01 por grupo



Fonte: Elaborado pelo autor

O gráfico representado na Figura 8 mostra a representação da quantidade de referências que os grupos Gestão (G1) e Demandantes (G2) fizeram, em suas falas, a cada uma das dimensões identificadas. Ratifica-se a prevalência no domínio do fluxo do processo por parte do G1, haja vista a quantidade de referências que esse grupo fez à dimensão Estrutura e Fluxos - 27 referências, face às 22 referências feitas pelo G2 - bem como na quantidade de propostas - 17 referências a propostas de melhorias ou mudanças apontadas pelo G1 e 10 apontadas pelo G2. Esse domínio fica patente também quando se observa as referências de negação, dúvida ou desconhecimento: 7 do grupo Gestão e 14 do grupo Demandantes. O G2 apresentou 30 referências relativas a críticas e falhas e o G1, 25 referências. Na soma dos dois grupos, esta última dimensão foi a que registrou mais referências - 55 no total. A explicação de estruturas e fluxos registrou 49 referências, a indicação de propostas obteve 27 referências e a negação, dúvida ou desconhecimento, 21 referências.

Figura 9 – Referências de codificação do Bloco 01 - Geral

Fonte: Elaborado pelo autor.

A quantidade de referências codificadas no Nó/Node “Críticas e Falhas” - o que ficou perceptível nas falas dos entrevistados - manifesta uma clara tendência à insatisfação dos atores do fluxo do processo. Para Baldissera (2011), quando a organização cultiva uma práxis comunicacional compreensiva, ela potencializa os lugares de escuta e fomenta a crítica, e esta ajuda a desenvolver e qualificar seus processos. Entretanto, quando a comunicação interna é ineficiente, favorece, por exemplo, o surgimento de dissensões entre funcionários e/ou departamentos, bem como leva a falhas na prestação de serviços (ALVES, 2017). Robbins *et. al.* (2010) aponta que colaboradores mais satisfeitos com o que fazem são mais inclinados a falar bem das organizações onde trabalham, e ir além de suas atribuições regulares no intuito de retribuir as experiências positivas.

5.2 A comunicação no fluxo do processo de compras da UFRB

Após a realização das entrevistas, foi constatado que a UFRB conta com um normativo interno de comunicação administrativa, a qual era desconhecida deste pesquisador, e que não foi citada por nenhum dos entrevistados. Tal documento foi descoberto ocasionalmente, pois, em consulta a membros da ASCOM, quando havia sido questionado onde poderiam ser encontrados documentos formais sobre as políticas de comunicação interna e administrativa na UFRB, o que foi informado é que o que se tinha era o manual de produtos e serviços da ASCOM e a linha editorial, mais voltada à comunicação externa. Mas,

que as políticas de comunicação interna foram desenvolvidas, mas não foram postas em discussão pela Administração Central. Entretanto, nem a ASCOM sabia da existência desta portaria.

A Portaria nº 498, de 26 de agosto de 2009, aprova os modelos de instrumentos de comunicação administrativa a serem utilizados pela UFRB. A portaria se encontra dividida em duas partes. Na primeira parte, estabelece os modelos de correspondências, definindo-as como instrumento de comunicação administrativa trocado entre as unidades internas e com outros órgãos. Na segunda parte, estabelece os instrumentos de comunicação administrativa denominados documentos de serviço, destinados a formalizar e divulgar atos de sua Administração (UFRB, 2009).

Na primeira parte da Portaria UFRB nº 498/2009 classifica as correspondências, quanto ao âmbito, em internas e externas. Quanto ao tipo, elas se dividem em: atestado, certidão, certificado, comunicação interna, correio eletrônico, despacho, informação, ofício, parecer e relatório. Quanto ao sigilo, são classificadas em confidencial, ostensiva e reservada, e quanto à tramitação, podem ser do tipo normal ou urgente. A portaria estabelece o conceito de cada tipo de documento e a sua aplicação. Contudo, alguns tipos de documentos caíram em desuso. A exemplo, pode-se citar a Comunicação Interna, que foi substituída pelo Memorando e Memorando Circular no sistema SIG / SIPAC, e o Telegrama - ainda que o serviço seja oferecido pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - é um tipo de correspondência completamente obsoleto.

A segunda parte da Portaria UFRB nº 498/2009 estabelece que os documentos de serviço são o boletim de serviço, o comunicado, edital, estatuto, instrução normativa, ordem de serviço, portaria, regimento, regimento geral, regulamento e resolução. Traz também em seu bojo o conceito de cada um, a sua aplicação e as competências da emissão desses documentos, como, por exemplo, o Estatuto, que é o instrumento que tem por finalidade formalizar a estrutura de unidades administrativas e acadêmicas da instituição, e que depende de aprovação do Conselho Nacional de Educação (UFRB, 2009); a Portaria, que é de competência exclusiva da Reitoria.

Uma observação importante é que o único documento que atualmente regulamenta o fluxo de compras na UFRB é denominado Nota Técnica, expedido pela PROAD/CLC. Documento este que não se encontra elencado no rol de

instrumentos de comunicação interna determinados pela Portaria UFRB nº 498/2009.

As duas partes da Portaria UFRB nº 498/2009 trazem recomendações a respeito do uso da linguagem e expressão, prezando pela clareza, concisão, estética, estrutura do texto, precisão e sobriedade, buscando uniformizar os procedimentos e as práticas de comunicação no âmbito da instituição.

Assim, cabe enfatizar que se trata de uma ferramenta importante, mas que carece de uma atualização sistemática, para depois haver uma plena divulgação, capacitação e conscientização do público interno para sua correta utilização.

5.2.1 Percepção dos entrevistados acerca da comunicação no fluxo do processo

A respeito da comunicação no fluxo de compras, perguntou-se aos entrevistados a respeito da concisão, clareza e legalidade das informações constantes nos processos de compra; se há retrabalho e a quais fatores atribui isso. Os objetivos são: captar a percepção do entrevistado acerca das políticas de comunicação da UFRB; verificar a existência ou não de manuais de normas e procedimentos na UFRB; apontar a existência de documentos formais de orientações acerca dos processos de trabalho.

Dentre os respondentes do G1, os aspectos legais foram bastante ressaltados. Para o entrevistado E04 - G1, sob o ponto de vista legal, os processos de compra cumprem todas as exigências. Segundo o entrevistado E01 – G1, os processos têm retornado da Procuradoria Federal cada vez com menos observações. O entrevistado E12 – G1 observa que um processo licitatório demanda uma série de informações, das quais não se pode prescindir.

Elas são claras, são bem claras, mas na realidade, assim, às vezes eu enxergo um TR, um edital muito extenso. Mas aí, essa extensão se dá em função de todos os elementos necessários àquele instrumento. Eu não posso retirar as penalidades, eu não posso retirar o objeto, e assim... As coisas, felizmente ou infelizmente, a gente precisa escrever muito e de forma clara, para que a gente possa adquirir um bem ou contratar um serviço da melhor forma possível. Tem que desenhar na escrita (E12 - G1, 10 anos de serviço no setor).

Dentro do G1, contudo, existem algumas vozes dissonantes. Para o entrevistado E08 - G1, esse aspecto precisa ser melhorado. Os processos estão nascendo errado, porque os demandantes geralmente não têm a expertise, e todas as unidades estão aptas a solicitar compras, com um leque de abrangência

muito grande.

Eu acho que a gente precisa melhorar. Isso é porque a gente tem essa descentralização grande, e nem todo mundo domina a legislação. E, como as compras são diversas, como a gente compra de obras a móveis, a TI, a reagentes, a microscópio... Nem sempre o demandante, que hoje é responsável por "startar" o processo, ele domina a legislação. E para a universidade inteira dominar a legislação, a gente teria que ter uma capacitação com um leque de abrangência muito grande, porque a gente precisa chegar às expertises das compras. E a gente tem uma série de legislações, que elas vêm se alterando, e numa velocidade muito grande. (...) Então, é uma série de elementos aí colocados que a universidade inteira não domina... Então, isso é que provoca os retrabalhos. Porque o processo sai, e ele sai mal constituído. Nasce errado, não tem expertise no nascedouro. Nós não temos um quadro capacitado para todas essas expertises, não temos. Então, ele nasce errado, bate lá - muitas vezes ele transita tudo (...), e quando chega na CLC é que você vai detectar. Aí volta ao demandante pra reformatar, pra isso... E muitas vezes ele não tem domínio sobre aquela questão. Então, a gente precisa melhorar. Talvez mudando até determinadas centralidades. Como eu falei, talvez o setor de compras tenha que assumir mais coisas, porque ele tem mais expertise. Precisa ser mais robustecido, e precisa efetivamente de dar conta de novos elementos (...) (E08 - G1, 04 anos de serviço no setor).

O entrevistado E04 - G1 compartilha da mesma opinião, de que as principais causas de retrabalho nos processos de compra são a definição do objeto e a pesquisa de preços. Para ele, contudo, é necessário que os setores demandantes, primeiramente, tenham conhecimento do orçamento que têm disponível para, em cima dele, eleger as suas prioridades; que possam ser capacitados; e que a UFRB possa evoluir ainda mais, no sentido de padronização das compras de bens comuns.

A definição do objeto, do item, né... Eu acho que é um dos principais fatores, e a pesquisa de preços também. Eu acho que é um dos principais fatores. (...). A Coordenadoria de Material e Patrimônio centraliza a maioria da aquisição de bens comuns, né? Ela, apesar de centralizar - e foi uma centralização mais definida pelas coordenações do que pela própria gestão - ela precisa ter um conhecimento de orçamento também. Ela precisa saber de quanto ela dispõe para poder fazer o planejamento de suas compras. E aí, como não se tem esse planejamento, se pede de tudo! E elas são compradas por registro de preços, com base no histórico de consumo de um estoque de que ela já dispõe no sistema. Mas, situações que outras unidades acadêmicas e administrativas têm em seu planejamento, como a realização de eventos, de eventos de qualquer tipo... E isso não é dialogado com a CMP! Às vezes... Surgem essas demandas, sem nenhum tipo de planejamento, dentro de um exercício que está em curso, e força as unidades - a CMP e a CLC - a rever a execução das suas compras. Mas, eu acredito que ainda precise capacitar, eu acho, que a maioria dos servidores... A gente precisa evoluir para uma padronização de bens comuns (...) (E04 - G1, 09 anos de serviço no setor).

Em relação aos entrevistados do grupo G2, a percepção já é diferente. Dos 06 entrevistados, 03 disseram que as informações não são totalmente claras. Para

E02, falta uma comunicação prévia sobre as mudanças de procedimentos.

Não. A documentação, ela não é não precisa. Muitas vezes acontece da documentação ir caminhando, e daqui a pouco ela tem que voltar porque faltou alguma coisa ou... Enfim, aí tem que retornar. Eu vejo isso, justamente porque existem etapas do processo de aquisição de compra que não deveriam estar no setor demandante. Porque, volto a repetir, não é o negócio do demandante fazer compras, então a legislação muda, e a gente, a área lá, a ponta lá, não tá sabendo do que mudou. "*Ah! Agora não vale mais pesquisa de internet!*". A gente só fica sabendo disso lá na ponta, quando a gente manda um processo que chega lá no final pra licitar e dizem: "*Não, agora não vale mais com cotação de internet não! Volta tudo, que agora só vale do painel de preço*". Por que é que isso acontece? Porque "tá" sendo executada etapa dentro de um setor, dentro do setor errado. Não é? Então eu acho que a documentação não é clara, nunca vem pra gente exatamente como tem que ser feito, e às vezes a documentação retorna "pra" consertar uma coisa que você não fez, porque você fazia daquela forma até um tempo atrás. Aí, a legislação mudou, e aí você continua fazendo, porque você não "tá" inteirado disso, e aí tem o retrabalho, né? De refazer tudo... (E02 - G2, 4 anos de serviço no setor).

O entrevistado E07 – G2 reiterou a sua preocupação e suas limitações com as cotações de preço. Acredita que estas deveriam ficar a cargo de um setor específico, justificando que a sua unidade não tem habilidade para entender certas nuances e obrigações relativas ao objeto da contratação. Abordou o fato de ter que montar o processo todo sem saber se terá orçamento disponível para efetuar a compra, e que, às vezes, o processo volta para refazer toda a pesquisa de mercado. O entrevistado E06 - G2 se limitou a dizer que, para ele, as informações são claras. Para E05 - G2, na maioria dos casos, as informações são claras e concisas. Entretanto, alega que sente dificuldades devido à falta de treinamento, pois sempre ocorrem atualizações na legislação, e tem que se inteirar por conta própria.

Às vezes a gente tem interpretações diferentes. Então, eu acho que faltam esses treinamentos de atualização, no sentido da gente falar a mesma língua, porque às vezes a gente tem o entendimento quando pede a compra, mas aí, quando chega lá no setor de licitação, eles têm um outro entendimento. Eu acho que isso dificulta um pouco (E05 - G2, 06 anos no setor).

O entrevistado E11 - G2 contestou a clareza e a concisão das informações nos processos de compra. Alega que, devido ao desconhecimento do fluxo, do sistema e da legislação, por parte do demandante, principalmente os docentes, às vezes querem efetuar compras de determinadas formas que a legislação não permite, e que tais questões podem ser resolvidas com treinamento.

Por fim, um entrevistado que labora na PROAD/CMP afirma que: "Não é 100% clara, e precisa ser melhorada". Cita como exemplo que é comum haver

divergência entre a descrição do material constante da nota de empenho e no termo de referência, e o produto que efetivamente foi entregue, pois pode ter havido algum ajuste acordado entre fornecedor, pregoeiro e equipe de apoio durante a sessão. Que esta informação/atualização de ajuste na descrição do equipamento não é atualizada no processo, o que causa problemas no momento do recebimento do equipamento, do ateste e do cadastramento do produto nos sistemas de controle patrimonial.

A questão seguinte trata da comunicação administrativa e da comunicação formal no âmbito do fluxo do processo de compras. O conjunto das respostas converge à conclusão de que a comunicação formal na UFRB, no que diz respeito ao processo de compras, é falha. Somente um dos 12 respondentes disse que o atual estado da comunicação administrativa e formal atende às necessidades do seu setor.

Ela atende às necessidades sim... A gente tem sempre buscado manter um contato melhor com quem demanda a compra... Que muitas vezes eles não têm conhecimento da parte de legislação e a gente está aqui justamente... Já que a gente tem esse domínio, já que a gente trabalha mais com essa parte, a gente está aqui sempre para orientar, para que o fluxo, a compra, ocorra da forma mais célere e da forma mais correta possível. Então, essa comunicação aqui ela acontece (E01 - G1, 09 anos no setor).

Para alguns entrevistados, a adoção do processo eletrônico trouxe melhorias para a fluidez da comunicação administrativa e formal no âmbito do processo de compras. No G1, estas foram as únicas opiniões dissonantes das demais.

Então... Eu acredito que o processo eletrônico tem trazido uma melhoria nesse sentido. Que é uma coisa que fica mais documentado ali, porque já é digital e tal... Já fica... A segurança da informação, não é? E no caso nosso, a gente procura se pronunciar sempre nos autos, para que... Dirimir qualquer dúvida e até ajudar os colegas a entender o que foi que nós fizemos. (E10 - G1, 07 anos de serviço no setor)

Outros três entrevistados citaram que o processo eletrônico trouxe melhorias à comunicação administrativa e formal. Para E06 - G2, propiciou um fluxo mais seguro e padronizado do processo, mas ainda classifica como regular, pois ainda há muito a ser melhorado, principalmente no que diz respeito à retenção que existe em alguns pontos do fluxo. Para E07 – G2, avançou-se muito na questão da comunicação, mas ainda tem muito o que melhorar. Alega que antes não se tinha um retorno acerca dos processos, se estavam parados ou

caminhando, e que, nesse sentido, o tempo e a qualidade da comunicação melhoraram bastante em virtude das ferramentas proporcionadas pelos sistemas eletrônicos. Afirma que houve uma melhora na relação institucional entre os setores. E, entre os servidores, o amadurecimento tem favorecido o diálogo, e que isso tem facilitado bastante o trabalho. Para E05 – G2, a adoção do processo eletrônico fez a informação fluir de forma mais rápida, mas não necessariamente de forma mais eficiente. Aborda, em sua fala, outros aspectos referentes ao tempo e à qualidade das informações do fluxo de compras.

Normalmente, quando tem mudança a gente recebe comunicação por e-mail. Às vezes, né? E-mail institucional ou, às vezes, a gente tem retorno do processo com a informação via espaço eletrônico. O que eu sinto a falta é dessa comunicação imediata, quando tem a mudança no normativo legal, isso eu sinto falta. É porque assim... O setor de licitação, ele trabalha basicamente com licitação, ele não tem outras atribuições. Então, por exemplo, o meu núcleo: ele tem transporte, manutenção de equipamentos, manutenção predial... Enfim, uma série de coisas... Gestão de pessoas... Então, "*tem essa mudança!*" Eu acho, que a comunicação deveria partir do setor de licitação: "*Ó, teve uma mudança na normativa assim, assim, assim, de agora a gente vai seguir as normas que estão no documento em anexo*". Disso, eu sinto falta. Às vezes ela chega pra gente assim, então quando essa informação chega, a gente já tem que fazer algum retrabalho, em algum nível. (E05 - G2, 06 anos de serviço no setor).

A respeito de não receber as informações em tempo, na questão anterior, o entrevistado E02 - G2 já havia sinalizado, quando disse não receber comunicação prévia das mudanças de procedimentos, e na resposta do entrevistado E11- G2 à questão 05 do primeiro tópico, a mesma queixa foi feita, em situação diferente.

(...) Então assim, quando eu cadastro uma solicitação de compras, devia ficar claro para mim, que é o demandante, para onde ela vai. Então eu sei que eu abri o documento, abri o processo mandei para PROAD, a PROAD devolve para mim e fala: "*não é para mim que você manda, e não é processo que você manda. Arquive seu processo, pegue os documentos do processo, mande pra PROPLAN, que é a PROPLAN que vai abrir esse processo*". Então assim, foi a mudança que teve... E assim, eu não fui comunicado, fiz da forma que fazia antes (...) (E11-G2, 06 anos de serviço no setor).

Como já foi discutido anteriormente, Vigneron (2001) aponta que a comunicação interna tem por objetivo maior propiciar as colaborações e as relações no âmbito da organização, e a comunicação administrativa configura-se na frenética troca de informações necessárias aos processos produtivos e à tomada de decisão nas organizações, devendo servir de instrumento efetivo àqueles que ocupam as funções e tarefas num fluxo de trabalho (THAYER, 1972; KUNSCH, 2003). Importante frisar que não necessária e exclusivamente elas

precisam e devem trafegar pelos fluxos e redes formais da organização. É muito comum e válido, por exemplo, receber-se documentos institucionais em aplicativos de mensagens, como o WhatsApp ou Telegram.

O sistema formal de comunicação é composto pela rede de canais e meios de comunicação disponibilizados pela organização (KUNSCH, 2003). A comunicação administrativa formal origina-se da estrutura organizacional, e se expressa por diferentes meios: ordens, comunicados, portarias, memorandos, manuais e procedimentos operacionais, notas técnicas, relatórios e quaisquer outros documentos que tenham por objetivo influenciar o comportamento do receptor, de modo que este produza uma resposta esperada - seja sob a forma de réplica, ação, reação ou um resultado (REDFIELD *apud* KUNSCH, 2003).

Precisa ainda que essa comunicação ocorra num lapso temporal oportuno, ou seja, o receptor precisa receber as informações com qualidade - de como executar uma atividade ou para tomar uma decisão, antes de fazê-lo. E esse “antes” deve ponderar o tempo de assimilação dessas informações, que varia de indivíduo para indivíduo (THAYER, 1972). De uma maneira bem rasa - pois para tal discussão cabe uma reflexão bem mais aprofundada - as consequências de uma comunicação fora do tempo são o desperdício de tempo e de recursos, o retrabalho e a desmotivação. Assim, com suporte nos teóricos acima citados e nos testemunhos dos entrevistados, a hipótese “g” se confirma; de que o excesso de informalidade nos processos gera conflitos evitáveis.

Outra linha de discussão acerca do estado da comunicação administrativa e formal no fluxo de processos da UFRB surgiu no G1, e foi a respeito de sua fragilidade, como o entrevistado E08-G1 definiu. O entrevistado E03 - G1 entende que está tudo no plano da informalidade, uma vez que não tem nada normatizado. Nessa mesma direção, E11 - G1 diz que “essa comunicação formal é a nossa grande deficiência. Na realidade muitas vezes é a ausência da comunicação formal.” e E12 - G2 aponta que a comunicação se apresenta como uma questão que requer bastante atenção na UFRB.

Eu acho que a questão da comunicação é um grande gargalo para gente. Primeiro, que a gente não utiliza meios institucionais para fazer essa comunicação. Muitas vezes a gente fala na informalidade, liga para o colega e não registra as questões que a gente precisa. E em se tratando especificamente de compras, eu acredito que faltam normativos mesmo, e até essa questão de explicitação do fluxo que eu falei que eu mesmo, trabalhando tantos anos na questão de compras, eu sei até onde vai certa parte do processo, depois que passa aquela fase ali, eu não sei

mais para onde o processo vai. Sei que a gente recebe lá o produto final. É, a gente atesta, depois que atesta... Não sei para onde vai, o que é que acontece, se a gente ainda tem responsabilidade depois disso, entendeu? Então assim, é uma questão que eu acredito que precisa realmente melhorar muito, e eu acho que, além dos treinamentos, a questão do desenho dos fluxos de processo, a questão do mapeamento de processo, eu acho que é uma questão que a universidade tem que investir... (E11 - G2, 06 anos de serviço no setor).

A respeito da falta de normatização, o entrevistado E04 - G1 foi quem proferiu a mais longa resposta. Em resumo, disse que a comunicação formal e administrativa não atende às necessidades das compras na UFRB, pois se tem uma compreensão tácita dos fluxos - corroborando o que foi dito mais acima a respeito da precisão e do tempo da comunicação. O entrevistado prossegue dizendo que os fluxos não estão formalizados, que não se tem manuais ou tutoriais. E, por isso, não se proporciona aos atores do processo visualizar a sua real dimensão e importância nos processos, o que se revela até na forma que os despacham e tramitam: não os analisam, e erros primários, às vezes, passam despercebidos. (E04 - G1, 09 anos no setor). Essa fala encontra respaldo no que disseram outros entrevistados, a respeito dos vícios e erros nos processos que, por vezes, só são detectados no final do fluxo.

Para E04 - G1, o conhecimento empírico personifica as atividades dos setores. Nesse sentido, E08 - G1 diz que a gestão do conhecimento é frágil na UFRB, pois os fluxos não estão descritos, o conhecimento está muito na cabeça das pessoas e o *turnover* é grande, o que faz com que os fluxos sejam perdidos constantemente. É possível que esse fato seja facilmente comprovável, pois E04 - G1 diz ser muito comum que os processos travem quando alguém sai de férias, e quando se troca ou desloca alguém de alguma chefia.

Quanto à comunicação no processo, ele segue o seu relato.

Essa comunicação, ela é falha! Ela é falha porque, o que hoje a gente tem de comunicação dentro do processo é aquilo que atende à legislação. No sentido jurídico. Eu acho que nisso aí, o processo atende. Até porque ele passa pela Procuradoria, e aí a Procuradoria verifica essa questão jurídica. (...) Mas, em relação a planejamento, a definição de prioridades, a definição do próprio objeto, se aquela demanda realmente é necessária para a UFRB, se aquela demanda vai atender a um maior número de pessoas, a um maior número de cursos, a um maior número de alunos... Eu acho que isso é muito falho. Ainda a gente precisa melhorar muito em relação a isso. O pensar da solução... Eu acho que a gente precisa pensar mais em alternativas de soluções... O que é que o mercado dispõe de soluções? Será que aquela solução que eu escolhi é a mais adequada... Eu acho que a gente precisa evoluir muito em relação a isso. Na parte gerencial da compra. Eu acho que o setor de compras... (...) é a principal entrada de insumos e de serviços para a execução das

atividades-fim da universidade - ensino, pesquisa e extensão. Então, é uma unidade que precisa dialogar muito com o planejamento, com o estratégico da universidade... Ao longo do planejamento... O plano de desenvolvimento institucional... E isso... Os processos de compra não dialogam. As soluções são pensadas para atender demandas isoladas, né? Não todas, mas elas não são pensadas para atender à universidade como um todo. Eu acho que a comunicação do processo de compras precisa melhorar para dar à gestão informações gerenciais. Acho que as informações que os processos de compras... E as que a gente consegue gerar, não são aproveitadas. Então, eu acho que o processo de compras de bens precisa melhorar, no sentido de pensar para a universidade, pensar para toda a estrutura... E precisam ser melhor aproveitadas todas as informações que são geradas dele. Eu acho que nisso aí, nessa informação gerencial, ela é muito falha. (E04 - G1, 09 anos no setor).

O entrevistado E04 - G1 finaliza sua linha de raciocínio trazendo uma questão de âmbito mais geral, ao abordar a edição da Instrução Normativa MPOG nº 01, de 29 de março de 2018 (a qual foi substituída em 10 de janeiro de 2019 pela Instrução Normativa nº 1 da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia).

Aí eu acredito que essa coisa do planejamento não está só aqui na UFRB não, sabe? No ano passado, o Ministério do Planejamento, ele editou uma norma - uma instrução normativa - que torna obrigatório o planejamento das aquisições para o ano subsequente. (...). Então, quando você vê que o Ministério do Planejamento elabora um sistema desse tamanho, e torna obrigatório, você consegue perceber que essa coisa das compras, ela não é tratada da forma que deveria ser. (...). Mas, o próprio ministério atrapalha também esse planejamento, com ele efetua cortes orçamentários, quando ele bloqueia limites... Né? Quando ele contingencia orçamento... Tudo isso atrapalha a execução (E04 - G1, 09 anos no setor).

O testemunho do entrevistado corrobora o pensamento de Santana, citado por Paim Terra (2018), que reconhece a falta de uma visão integrada da gestão das compras públicas, para além do puro e simples objeto da contratação – incluindo aí questões gerenciais e de ordem social, econômica, jurídica e ambiental, entre outras. Santana (*apud* PAIM TERRA, 2018) conclui que há uma hegemonia do saber formal sobre os aspectos gerenciais das compras públicas, e que essa visão restrita lança seu foco somente no conjunto de procedimentos e formalidades, deixando a atividade de compras adstrita a um departamento ou um setor que a opera, e que pontos fundamentais, como o plano de compras e o dimensionamento preciso da demanda, acabam por ficar em segundo plano.

Da fala do entrevistado E04 – G1 evidencia-se também o desgaste e o estresse pessoal (ROBBINS *et. al.*, 2010) gerado pelas disfunções apontadas nas hipóteses de trabalho: b) que a ausência de normatização gera conflitos em relação aos papéis que os setores exercem no fluxo de compras de um modo

geral; c) que a ausência de normatização pessoaliza os processos, os expõe a atrasos evitáveis, a etapas meramente protocolares (que não agregam valor) e os critérios de decisão ficam condicionados às memórias individuais das pessoas; e) sobre o sentimento generalizado de insatisfação com o planejamento de aquisições na instituição, em que os setores planejam de maneira isolada e desconectada uns dos outros, não havendo um estímulo à cooperação para a realização de um planejamento conjunto; f) as compras não são devidamente planejadas, não há critérios claros de alocação dos recursos e não há uma política clara de definição de prioridades; e g) a política de comunicação administrativa normatizada na UFRB é ineficiente, há um excesso de informalidade nos processos e muitos conflitos decorrentes disso.

Em relação ao estresse no trabalho - marcante também em outras falas - Robbins *et. al.* (2010, p. 581) entende ser uma circunstância dinâmica, por meio da qual “um indivíduo é confrontado com uma oportunidade, exigência ou recurso com relação a alguma coisa que ele deseja e cujo resultado é percebido, simultaneamente, como importante e incerto”.

Os autores apontam a existência de dois padrões de situações-limite que levam ao estresse: são os estressores por desafio, associados à carga de trabalho que impõe ao sujeito e diz respeito à conclusão de atividades e cumprimento de prazos (não necessariamente apresentado como negativo), e os estressores por obstáculos, que são aqueles fatores que atrapalham o profissional a atingir os seus objetivos, como burocracias, políticas da organização ou indefinição de responsabilidades (ROBBINS *et. al.*, 2010).

As consequências do estresse são muitas. Segundo Robbins *et. al.* (2010), podem ocorrer sintomas físicos e fisiológicos, como dores de cabeça, mudanças no metabolismo e problemas respiratórios; sintomas psicológicos, como insatisfação no trabalho, tensão, irritabilidade, ansiedade e procrastinação; como também sintomas comportamentais, ligados à mudanças na produtividade, absenteísmo, fala mais rápida, aumento no consumo de tabaco e/ou álcool e distúrbios do sono, entre outros.

Dissociar pessoas e organizações é impossível, pois se entende essas relações de forma muito intrínseca (TORQUATO, 2015). Quando um colaborador externa sentimentos de insatisfação e impotência frente a uma estrutura que se impõe como um obstáculo, é possível que esta organização possa vir a

representar para ele um não-lugar ou um entre-lugar (SCROFERNEKER E AMORIM, 2016; VINHOLA, 2018). Não foi escopo do trabalho, mas durante a entrevista, foram nítidos os sintomas psicológicos associados ao estresse observados em alguns entrevistados.

Na oitava questão, foi perguntado aos entrevistados a respeito da informalidade nas comunicações, e qual o seu nível de influência positiva e negativa no fluxo dos processos de compras, buscando captar as suas percepções acerca da estrutura e da rede informais que, invariavelmente, se formam em razão deste fluxo.

A literatura mais tradicional costuma abordar a comunicação informal sob a perspectiva da “fofoca” ou da “rádio-peão” (AZZUZ, 2017; LAGO, 2017). A despeito disso, a abordagem aqui proposta trata dos meios, redes e estruturas não formais de comunicação (KUNSCH, 2003; MOTA E FOSSÁ, 2005; TORQUATO, 2015). Os entrevistados avaliaram, em geral, que a comunicação informal ajuda até certo ponto, e que deve funcionar de maneira complementar àquela considerada formal.

Os entrevistados E03 - G1 e E07 - G2 dizem que a comunicação informal ajuda os processos a fluir mais rápido, mas acreditam que, de modo geral, ela atrapalha, e discordam que ela seja necessária de alguma forma. “O correto é normatizar tudo, deixar tudo escrito... Deixar acessível para todos, né?” (E03 - G1, 14 anos no setor).

Na realidade não era para existir né? Essa relação... Porque se você montou um processo e mandou para os setores responsáveis, ele tinha que caminhar por si só, sem precisar você “tá” ligando, “*E aí porque tá parado? o que é que tá acontecendo?*” Não precisaria disso né? Então, ao meu ver, não precisaria disso, a gente, no jeitinho, ter que “tá” ligando... Agora, por outro lado, às vezes flui mais rápido. Se você “manter” o contato você percebe que a solicitação, ela caminha de forma mais rápida. Mas, ao meu ver, não era para ser assim, era para tudo transcorrer de forma profissional, sem precisar desse relacionamento. Mas, infelizmente, nós temos que conviver ainda com isso. Eu preciso ligar para A ou para B, para dar um jeitinho de um processo andar. Mas, ao meu ver, não era para isso acontecer né? (E07 - G2, 09 anos no setor).

A fala de E08 - G1 vem a justificar que “a comunicação informal vai existir sempre, em tudo quanto é lugar”. Alerta, no entanto, que é preciso tomar cuidado para ela não se sobreponha à formal, pois tem sempre um risco de ser “engolido” pela informalidade, e, num espaço público, da gestão pública, com tantas

exigências em termos de formalidade, passa a colocar não só a instituição, mas os próprios servidores, em risco. Também pondera que o formalismo demais é ruim, pois, na perspectiva do formalismo excessivo, não há espaço para o diálogo. Defende, portanto, a busca por um equilíbrio.

Na mesma perspectiva do risco da sobreposição vem o pensamento de E05 - G2, quando diz que os meios informais ajudam. “Principalmente o WhatsApp, facilita e agiliza muito a comunicação, para tirar alguma dúvida pontual no momento”. Mas sem desprezar, argumenta, a comunicação oficial. Afirma ainda que a comunicação informal não pode se sobrepor à formal, ao trâmite legal. O que for relacionado à instituição, segundo o entrevistado, tem que ser feito pelos instrumentos oficiais.

O aplicativo de mensagens WhatsApp foi bastante citado pelos entrevistados ao se referirem à comunicação informal. E11- G2 acredita que facilita, porque se consegue um contato rápido com as pessoas. Contudo, pensa que é preciso bastante cuidado, pois as informações podem ser perdidas. Quando, por exemplo, se respondem questões importantes via WhatsApp e as informações não são registradas no processo. Afirma então a necessidade da formalização da comunicação. Pontua que se pode usar os aplicativos de maneira complementar, por exemplo, enviando a comunicação formal e solicitando via WhatsApp que aquele colega verifique o seu e-mail, senão isso só reforça que os fluxos permaneçam tácitos e informais.

Da mesma forma, E04 - G1 pensa que o lado positivo da comunicação informal é que o processo eletrônico condicionou uma adaptação entre o fluxo existente antes e aquele trazido pelo sistema, então ela age como um facilitador para o entendimento do fluxo. O lado negativo é que os procedimentos no sistema, como assinatura de editais e termos de referência, às vezes, dependem de uma comunicação informal ao usuário para que seja realizado, para que os processos não fiquem presos no sistema, sem encaminhamento.

Para E12 - G1, a comunicação informal é salutar e benéfica internamente ao setor, pois agiliza os processos. Mas pode ser perigosa quando ela vem de setores externos, concordando com o que explicou E11 - G2, que afirma que informações importantes podem deixar de ser registradas. A comunicação formal vem caindo em desuso, pois é comum as pessoas entenderem que uma mensagem no WhatsApp ou uma conversa no corredor são suficientes para se

registrar oficialmente uma demanda.

(...) mas quando você tem atores externos nessa comunicação, utilizando a comunicação informal, ela realmente prejudica o processo, pode atrasar, pode confundir a pessoa que tá conduzindo o processo. Quando isso ocorre na base da informalidade... Porque, muitas vezes, por conta da não institucionalização de uma comunicação formal, as pessoas começam a se utilizar da informalidade, e isso não é benéfico para nenhuma instituição. E aí, se a gente for pensar na retenção do saber dessas pessoas, fica complicado você, por exemplo, a área técnica de determinado... Mandar um WhatsApp "*ah, eu falei com você na reunião!*" É por isso que nossas reuniões muitas vezes não são produtivas. Porque as pessoas falam na reunião, mas não existe a cultura de formalizar o que foi decidido. Porque não formaliza, e você sabe que, muitas vezes, são muitas reuniões, são muitas pautas diferentes, você acaba esquecendo um ou outro detalhe que foi definido na reunião, e que não teve o seu devido encaminhamento utilizando a comunicação formal (E12 - G1, 10 anos no setor).

De acordo com Mansi (2016), são as informações incompletas ou insuficientes nos documentos formais que fazem com que as pessoas recorram aos meios informais de comunicação. Segundo o testemunho de E09 - G2, são esses complementos “fora do fluxo” que dão importância à comunicação informal.

Às vezes as informações que se tem, o que faz com que o processo ainda ande, são essas informações, essa comunicação informal, que se busca direto do... Quando você não consegue entender... Um termo de referência não traz uma informação necessária... Então você busca de forma ‘fora do fluxo’, a informação com o demandante final... Quando o demandante vem antecipadamente buscar as informações antes de formular o seu processo, de formular a sua solicitação de compra, e isso ainda não foi iniciado o processo, essa comunicação favorece. (E09 - G2, 09 anos no setor).

Para E02 - G2 a comunicação informal funciona. “Sempre que recorro a esse recurso, recebo uma boa informação”. Entretanto, reafirma que a questão da comunicação formal precisa ser melhorada nos processos: “Parece que as pessoas tem um pouco de preguiça de escrever, de redigir melhor os encaminhamentos!” (E02 - G2, 04 anos no setor).

É importante frisar que a interpretação dada à questão foi da utilização de meios informais de comunicação no fluxo do processo de compras. O serviço público é um espaço em que se exige um alto grau de formalização dos procedimentos (SPITZCOVSKY, 2009), ainda mais quando se trata de processos licitatórios, onde o nível de controle legal, interno e externo, exercido pelos órgãos de controle como Controladoria-Geral da União e Tribunal de Contas da União, é bastante rígido.

A respeito dos fluxos da comunicação interna abordados por Kunsch (2003), as falas dos entrevistados deixaram transparecer uma grande facilidade de

comunicação numa rede paralela à formal, em que pese os processos de compras seguirem todos os ritos legais. Pelas características dos atores do processo, o fato de trabalharem juntos a bastante tempo - uma média de 08 anos -, a comunicação ocorre, de forma mais perceptível, num fluxo circular, compreendendo assim todos os níveis hierárquicos sem se ajustar aos caminhos convencionais (GOTARI E GUTIÉRREZ *apud* KUNSCH, 2003). Desse modo, a ampliação de conteúdo é mais evidente, dado o estreitamento das relações interpessoais entre os indivíduos. Para Kunsch (2003), esse tipo de fluxo enriquece a efetividade do trabalho e é mais facilmente observável em organizações informais. No caso da UFRB, a informalidade é documental, ratificada pela ausência de normativos, de manuais e de documentos que estabeleçam os fluxos, as competências e as atribuições dos setores.

Em seguida, na nona questão se tratou de ruídos de comunicação nos processos de compras e das suas consequências. A ideia era captar a percepção do entrevistado acerca dos possíveis ruídos de comunicação nos processos de compra, acerca dos conflitos que porventura pudessem existir em decorrência desses ruídos, dos possíveis prejuízos materiais decorrentes de tais ruídos para a instituição, bem como avaliar a percepção do entrevistado a respeito de possíveis soluções.

Os respondentes do G1 foram unânimes em dizer que percebem ruídos de comunicação no fluxo do processo de compras. E03 - G1 reitera que muito dos ruídos de comunicação são fruto da falta de normatização, e que a descentralização orçamentária e a melhor utilização dos sistemas eletrônicos acelerariam em muito os processos.

O entrevistado E08 - G1 percebe os ruídos de comunicação, e os atribui às formações diversas dos profissionais que atuam na instituição.

Eu acho que... A universidade, ela tem expertises em seus campi, então traz docentes das mais diversas áreas, num dorso sem nenhuma aptidão e formação para a gestão. E aí você tem pessoas que passam a assumir espaços aí de gestão sem nenhum contato com as ferramentas de gestão. Da mesma forma, em alguns espaços da atuação dos técnicos. Porque também nós temos técnicos de diversas matizes e que também não dominam. O concurso público, em determinados casos, ele impede de fazer esse processo. Porque, em determinados casos, você não pode cobrar formação. (E08 - G1, 05 anos no setor)

Argumenta também o entrevistado E08 - G1 que muitos ruídos de comunicação, não só relacionados à área de compras, ocorrem também em

função de falta de capacitação para a gestão, que, em sua opinião, é um problema que afeta a universidade como um todo.

(...) O sujeito chegou e vai ser coordenador de curso. Que capacitação esse sujeito tem que ter? Porque... O curso de Biologia... Chegou ao Centro de Ciências Biológicas. Mas ele precisa dar conta da gestão do curso. Quando a gente fala de gestão do curso, a gente está falando desde montar um quadro de horários, de aulas, até de lidar com laboratórios... Passando pelos PPCs, pela questão pedagógica... Por tudo, né? O que demanda de equipamento o laboratório, que é que demanda de reagente, etc. Porque o funcionamento do curso está compreendendo tudo isso. Então ele vai ter que fazer esse tipo de gestão. Então, a gente tem de Engenharia e Sustentabilidade a Formação de Professores, né? Se a gente faz esse... Eu prejudgo... Um leque de expertises aí, e sem formação específica para aquilo. Então isso acaba comprometendo o entendimento dos fluxos, reclamando desnecessariamente, não dominando a questão da comunicação formal... Vem nisso aí todas as disfunções, inclusive. (...) Esse leque muito aberto e esse quantitativo de formações que nós temos aqui dentro, e esta necessidade, em alguns casos, de assumir funções administrativas sem preparação, também dificulta, sobremaneira, não só o processo de compras, mas uma série de processos no espaço da universidade. E a... O não dinamismo da capacitação na velocidade e no tamanho que nós deveríamos ter. (E08 - G1, 05 anos no setor)

A fala dos entrevistados E04 - G1 e E10 - G1 abordam a questão do ruído quando da descrição do material e da pesquisa de preços, as quais já se acenou em outras oportunidades como sendo algumas das principais causas de retrabalho nos processos de compra.

Quando a gente vai lançar uma cotação eletrônica, a gente precisa que esteja bem descrito para que a gente também consiga uma proposta comercial mais adequada. Então, se for ambígua a informação, também aqui a gente vai ficar sem saber bem o que atende à necessidade. Então, a descrição precisa ser uma questão bem vista. A pesquisa de preço precisa atender à descrição. Que às vezes é essa questão, de pedir uma coisa e cotar outra e aí... Querer achar que atende! Não! (E10 - G1, 07 anos de serviço no setor)

Abre-se um parêntese para se abordar a fala do entrevistado E07 - G2, num trecho de sua resposta à questão 06 do segundo tópico, que corrobora exatamente com o que o entrevistado E10 - G1 disse.

Se a cotação ficasse num local só, eu acredito que facilitaria muito... Porque justamente isso: Volta! O processo, muitas vezes, volta, porque algum item não "tá"... Não bate com... Um orçamento não bate totalmente com o outro! Por exemplo, a gente fez uma cotação de para comprar um data show, aí tem questão de lumens. Se é mais lumens, uma empresa forneceu com 2.000, outra com 3.000, outra com, se eu não me engano, foi mil e alguma coisa... Aí o processo voltou, porque tinha que ser com 3.000, o que é mais barato e coisa e tal... Então, a gente não tem essa expertise de saber isso. Então, às vezes a clareza nas coisas, a gente não... A forma como fazer, às vezes a gente não tem essa habilidade. (E07 - G2, 09 anos no setor)

Vale lembrar que, em falas anteriores, alguns entrevistados sinalizaram a

necessidade de uma análise prévia dos processos, antes que eles cheguem ao final do fluxo. Quando da discussão se havia ou não etapas desnecessárias, um entrevistado apontou a PROAD como o setor que, para além de constar no rol de responsáveis nos cadastros dos órgãos de controle, responde pela análise desses processos antes de chegar à CLC. Assim, fica evidente que existem momentos em que essa análise falha em alguns aspectos, ou que não abarca esse tipo de detalhe, uma vez que as pesquisas documentais não localizaram nenhum normativo escrito na UFRB que regule completamente os seus fluxos de compras.

É importante também salientar que esses pedidos de compra, pelo que se depreendeu do fluxo, são encaminhados primordialmente à PROPLAN, tramitando então pela CODIN e pelo NUGOR, setores nos quais essa checagem, ao que tudo indica, também não é feita. Reitera-se, assim, que a hipótese levantada tem fundamento: a falta de normatização e os fluxos tácitos resultam em responsabilidades difusas, controles frouxos e processos falhos (PRÉVE, 2012). Uma comunicação truncada e repleta de ruídos, que dá margem a um nível de informalidade atípico a processos que exigem, dada a sua natureza, um alto padrão de controle e rigor formal.

A respeito de ruídos nos processos de compras, a fala do entrevistado abaixo reflete o fluxo como se fora um conjunto de engrenagens que não se encaixa, e que gira com muita dificuldade.

Eu acho que existe o ruído lá na origem do processo... Quando o demandante tem uma demanda e não sabe montar um processo... (...) Tem ruído na própria unidade que faz a dotação orçamentária, com o setor demandante e com o setor de licitação, né... A gente tem ruído dentro do próprio setor de licitação, entre seus núcleos, né... Núcleo de processos, núcleo de licitação... (...) A gente não tem uma definição de prioridades aqui na UFRB. Como não tem planejamento e toda demanda é urgente, eu acho que o grande ruído daqui é essa falta de definição de prioridades. (...) A licitação tem ruídos com o setor de contratos, no sentido de instrução dos processos, né? A gente tem ruído com o setor de empenho, de contabilidade... Acho que esses ruídos de informação estão muito relacionados com a ausência de manuais descritivos, de tutoriais, de fluxos escritos, publicados... Acho que basicamente... Desde sua origem até seu pagamento, a gente tem ruído. Porque o processo de compras nasce lá no demandante e encerra na mão dele, quando ele atesta, quando ele recebe e quando paga. Então a gente ainda tem muita dificuldade em identificar qual é a responsabilidade de cada um nessa etapa, e dentro dos próprios setores que esses processos são operacionalizados (N/I).

Como forma de solucionar os problemas acima apresentados, o entrevistado conclui: “Planejamento, né? Descentralização orçamentária,

padronização, capacitação e definição de fluxos... Normatização”.

Outro entrevistado expõe, em sua longa fala, outras dificuldades decorrentes dos ruídos na comunicação existentes, em sua avaliação, no fluxo de compras.

Eu acho que da PROPLAN pra PROAD existe muito ruído, e não como uma crítica, mas como uma constatação. Às vezes por mero desconhecimento. (...). Então às vezes eu ouço muito assim: "a burocracia que você criou!" Mas, eu não crio a burocracia! Eu atendo uma legislação que... Assim, quando você não é responsável por um processo de aquisição, fica fácil você pensar que pode fazer qualquer coisa, e a gente não pode! Então, eu acho que existe muito ruído! Sempre existiu, não é de agora, não tô falando do pró-reitor atual! Sempre existiu, por conta desse desconhecimento da área, da complexidade de tudo que é feito na PROAD, principalmente dos processos de compras. Eu acho que PROPLAN... centros também, tem muitos ruídos, muitos ruídos em centros de ensino... Na realidade, eu acho que existe o ruído em (relação a) todas as outras unidades... Eu acho que a gente precisa... Eu não sei quando a gente vai chegar ao patamar de dizer que esse ruído foi reduzido ou foi extinto, porque a gente precisa fazer um trabalho muito grande de passar esse conhecimento que a gente tem para as outras unidades, e de fazê-los entender a complexidade que se dá em um processo de aquisição, e que o grau de responsabilidade que cada um tem no processo, cada um da PROAD tem nesse processo. Porque a PROPLAN dota. Mas quem responde pela execução daquela dotação é um membro da PROAD, é um pró reitor, é um coordenador de compras, é um chefe de núcleo, então por isso tanto cuidado, né? E por isso que existe esse ruído entre... Eu tenho certeza que não é proposital! É por desconhecer mesmo! É porque, a todo momento, a gente precisa estar explicando o porquê que a gente fez daquela maneira, o porquê que não atendeu daquela outra forma solicitada, por que que demora tanto para esse tipo de aquisição, e "por que daquele tipo de aquisição não demorou tanto"? Então, é desconhecimento mesmo! E essa rotatividade de gestores complica muito mais. Porque, a partir do momento que você muda a gestão, você tem que começar do zero, na realidade. A gente já vem trabalhando no nosso manual (...) tá concluindo, porque eu acho que isso vai favorecer muito os nossos processos. Porque as pessoas precisam conhecer como é que se dá uma aquisição, uma contratação, e as pessoas desconhecem, e por isso que existe esse ruído, a PROAD é vista como o patinho feio, o agente complicador do processo, e não é (N/I)

As falas dos entrevistados do G2 foram menos contundentes do que os do G1. Reiteraram queixas externadas em questões anteriores, sobre a falta de comunicação prévia quando da mudança de procedimentos (E02 e E05 - G2) e reforçaram a necessidade de treinamento, formalização da comunicação e normatização dos fluxos (E05 e E11 - G2).

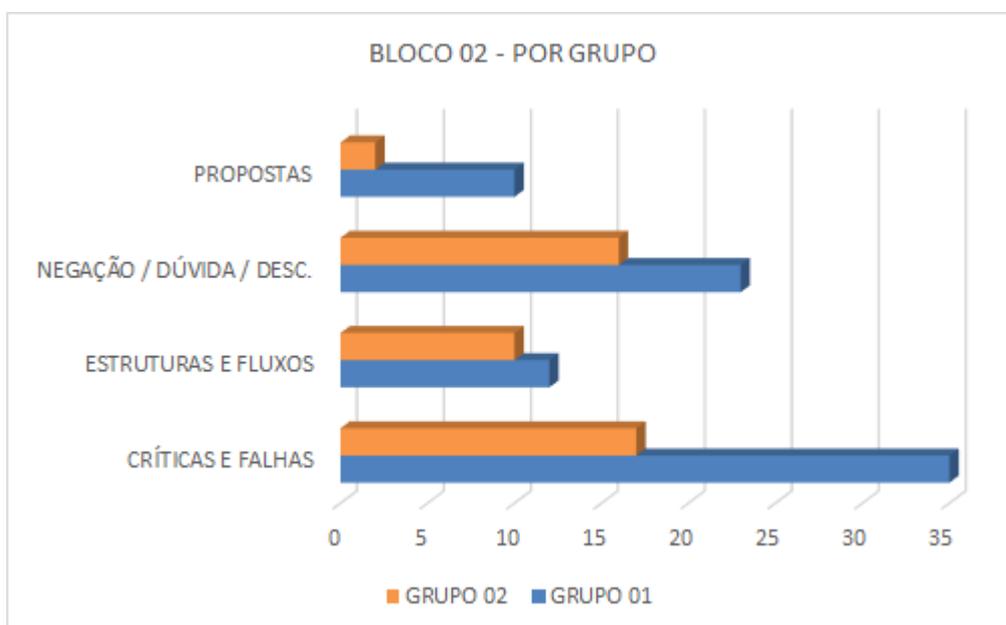
A esse respeito, E11 - G2 traz em sua fala questões importantes e que chamam à atenção. Observa que existem ruídos na comunicação, e que reiteradas vezes isso implica retrabalho. Retrabalho inclusive entre colegas de uma mesma unidade. Afirma que, por vezes, para solicitações similares, os

documentos são pedidos de formas diferentes, o que gera dúvidas entre colegas se este ou aquele documento deve ser anexado. “E aí, por não ter essa formalização, a gente acaba fazendo, talvez, do jeito mais fácil... Se esse ‘jeito mais fácil’ passar, passou! (risos) Sem saber se aquilo ali é correto justamente por não existir a normatização!” (E11 - G2, 06 anos no setor).

Esse discurso vai ao encontro do que E08 - G1 responde à questão 07 do segundo tópico: “Além disso, tem-se a mesma tarefa sendo realizada por fluxos distintos, justamente por não estar formalizado”. As situações que os entrevistados narram vão se complementando e comprovando mutuamente, o que leva o pesquisador a reiterar que as hipóteses resultantes da pré-análise se sancionam verídicas.

Quando processadas as falas dos entrevistados no *software* de análises qualitativas *NVivo 11 for Windows*, uma vez codificadas nos “nós/nodes” já elencados acima, os resultados obtidos podem ser observados nas Figuras 10 e 11.

Figura 10 – Referências de codificação do Bloco 02 por grupo.

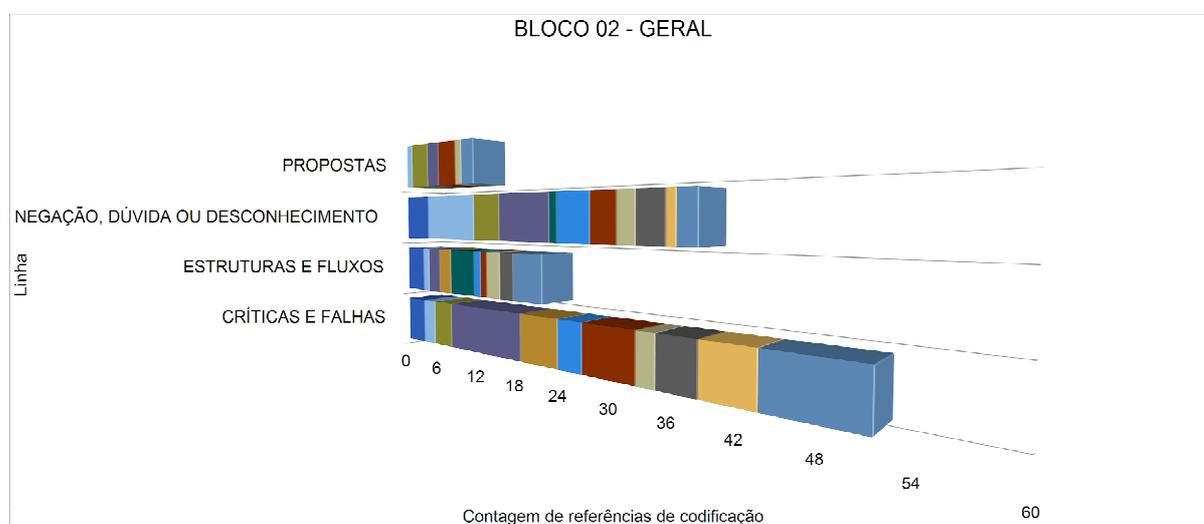


Fonte: Elaborado pelo autor.

Quanto a dimensão Estruturas e Fluxos, chama à atenção a pouca quantidade de referências e o equilíbrio entre os dois grupos: 12 do grupo Gestão e 11 do grupo Demandantes. Atribui-se tal fato à falta de normatização dos fluxos e das atribuições das unidades e à ausência de uma política eficiente e eficaz de comunicação interna. O peso desses dois fatores aludidos também se reflete na

quantidade de referências do G1 codificadas nos “nós/nodes” Críticas e Falhas e Negação / Dúvida / Desconhecimento (35 e 23, respectivamente). Isso também reforça a percepção do domínio do fluxo dos processos por parte do grupo Gestão e do conseqüente desequilíbrio interno, ao observar-se no gráfico a discrepância das referências nas dimensões “Críticas e Falhas” (35 e 17) e “Propostas” (10 e 2). No total, foram 52 referências a Críticas e Falhas, 39 referências a Negação, dúvidas ou desconhecimentos, 22 referências a Estruturas e Fluxos e somente 17 referências foram codificadas na dimensão Propostas.

Figura 11 – Referências de codificação do Bloco 02 - Geral



Fonte: Elaborado pelo autor.

Algumas falas dos entrevistados em respostas às questões deste tópico merecem destaque. Um dos respondentes afirmou existir ruídos de comunicação entre todos os setores, em todas as etapas do processo de compras, desde a sua origem até o final. Nesta mesma fala, afirmou que a instituição tem uma grave dificuldade em eleger prioridades, e que tudo, no fim, acaba sendo classificado como urgente e prioritário. Essa afirmação não foi isolada. Outro entrevistado abordou essa questão, trazendo inclusive outros elementos, como a dificuldade de comunicar-se com outros setores; deles entenderem o que o seu setor faz e o porquê de fazê-lo daquela maneira.

Eu acho que a gente precisa também utilizar de outros meios para comunicar. Na realidade a gente peca, e eu tô falando enquanto PROAD, porque o que nós fazemos na PROAD é de forma muito atropelada. Então você não tem tempo nem de pensar, a gente não para pra pensar na PROAD. Não para pensar o que a gente pode fazer para melhorar a nossa imagem enquanto unidade, para melhorar a qualidade de nossos serviços... Até quando a gente para pra pensar é de forma atropelada, porque você não consegue se concentrar, raramente você consegue se

concentrar naquilo que está fazendo, sempre existe uma demanda, sempre existe uma urgência, sempre você tem que parar pra atender alguém, sempre você tem que parar pra acessar algum sistema, porque é urgente, porque tem que mandar agora, porque tem que aprovar agora, porque é uma passagem, porque é uma diária, porque... Então, a gente acaba fazendo as coisas de forma atropelada (N/I).

Na resposta à questão 05 do primeiro tópico, a aproximação entre os setores foi um dos fatores apontados pelos respondentes um dos responsáveis pela evolução dos processos de compra na UFRB. Contudo, um dos entrevistados ponderou que ainda precisa haver uma melhora na relação entre a Administração Central e as gerências técnicas dos Centros de Ensino, assim como outro entrevistado observou, em sua resposta transcrita acima, ao abordar a questão do ruído entre a PROAD e a PROPLAN, e também entre a PROAD os Centros de Ensino.

(...) eu acho que essa é outra questão que a gente precisa avançar. As gerências técnicas dos centros, eles precisam se sentir gestão. Precisam sair da posição de meros demandantes, mas também (precisam assumir a posição) de gestores parceiros. As gerências técnicas possuem estruturas que nem todas as Pró-reitorias, nem todas as unidades têm. Falando de equipamento, de gente... E precisam estar, nos processos, em um dinamismo diferente (N/I).

Pio (2017) afirma que o objetivo da comunicação interna é que os integrantes da organização compartilhem entre si tanto as informações quanto as suas percepções, as quais desenvolvem face à dinâmica dos processos.

Comunicação interna é isso, é essa troca incessante de informações e percepções do operacional que alimenta, continuamente, a gestão do empreendimento, dando-lhe o devido suporte em toda e qualquer decisão. Tem por objetivo final produzir a universalização do conhecimento interno sobre o andamento do próprio negócio ou da organização.

Seria até dispensável dizer que sempre que há falhas nessa universalização, quando algumas áreas da empresa sabem mais do que as outras a respeito do próprio negócio, vão surgir entropias graves e uma série de efeitos perversos. O primeiro item a perder força é a eleição de prioridades.

Quando uns sabem mais do que os outros, a organização viverá impasses que perturbam e atrasam seu desenvolvimento, pois os que sabem mais tentam levar a organização para uma determinada prioridade enquanto os que sabem menos vão combater essa prioridade a ferro e fogo, quando não forem capazes de simplesmente boicotá-la. As prioridades devem ser determinadas pelo conhecimento consistente do todo.

Temos de observar ainda que, em comunicação interna, tão importante quanto o compartilhamento da informação, é o compartilhamento da percepção. Se a liderança organizacional dispõe de uma informação para compartilhar, é geralmente possível que ela tenha também um modo específico de interpretar essa mesma informação. Esse “modo específico” é o que chamamos de “percepção”, algo que também precisa ser compartilhado para que a organização, como um

todo, possa trabalhar com o conjunto das percepções de sua rede de colaboradores, especialmente de sua rede de líderes (PIO, 2017, posição 585/603. Grifos do próprio autor).

Outra abordagem possível para analisar a comunicação interna no fluxo do processo de compras é a partir da perspectiva da matriz de mediações e tipos de Raigada (1997). As falas dos entrevistados deixaram evidenciadas, por exemplo, uma perturbação no requisito da inteligibilidade - cruzamento da Mediação Ativa Social com a Mediação Passiva Cognitiva -, quando os entrevistados deixam transparecer o desconhecimento elementar a respeito de regras legais do processo licitatório, ou quando falhas e vícios do processo só são detectadas no final do curso, após passar por todas as etapas do fluxo.

Nota-se também disfunção no requisito da ergonomia ou estrutura - cruzamento da Mediação Ativa Social da Ergonomia com a Mediação Passiva da Estrutura, quando discutem se esse ou aquele setor tem mais ou menos a acrescentar no processo licitatório, quando das respostas à questão 04 do primeiro tópico.

Assim, embasado nos dizeres de Raigada (1997) e de Pio (2017), é possível afirmar que essas disfunções observadas, quais sejam, a dificuldade na eleição de prioridades, a dificuldade dos setores se entenderem entre si e de entenderem a dinâmica dos processos, a forma de se posicionar como meros demandantes e não como gestão - traduzindo em outras palavras, combatendo as prioridades eleitas (e não comunicadas) pela alta gestão - ocorrem em razão de uma falha na comunicação interna, tanto no compartilhamento do conhecimento, quanto no compartilhamento da percepção.

5.3 Planejamento e execução das compras

No terceiro e último bloco de questões, as perguntas são direcionadas separadamente aos grupos Gestão (G1) e Demandantes (G2).

Os objetivos por trás das questões formuladas ao grupo Gestão (G1) são: obter informações a respeito do planejamento das compras; captar o sentimento do entrevistado em relação ao planejamento das aquisições na UFRB; extrair do entrevistado informações a respeito de diretrizes integradas do planejamento, ou se cada setor o faz de maneira isolada; apontar a existência ou não de algum

documento institucional ou ação comunicacional que regulamente ou estimule a cooperação entre os setores para o planejamento conjunto.

Já para o grupo Demandantes (G2), os objetivos das questões são: captar o sentimento do entrevistado em relação ao planejamento das aquisições na UFRB; saber do entrevistado se o setor onde ele trabalha tem um planejamento de compras, se é integrado a outros setores da UFRB ou se é feito de maneira isolada; apontar a existência ou não de algum documento institucional ou ação comunicacional que regulamente ou estimule a cooperação entre os setores para o planejamento conjunto. Registrar o nível de conhecimento do entrevistado a respeito das regras a serem seguidas para a elaboração de uma solicitação de compras; captar a percepção do entrevistado sobre a relação de causa e consequência entre uma comunicação ruim, um processo de compra mal feito e a aquisição de um produto que não atende às necessidades do seu setor; e avaliar o nível de resolutividade junto aos setores que executam os processos de compra.

Quando as unidades demandantes (G2) foram questionadas a respeito de como planejam as suas compras, as respostas foram muito similares: elas se voltam para si, realizam um levantamento de suas necessidades de acordo com as suas demandas, e então encaminham os seus pedidos.

Então, a gente levantava a necessidade de material (...) baseado no que a gente tinha de demanda de serviço (...). Então a gente ia, ao longo de um determinado período, é... Anotando, né, relacionando esses itens, e, a partir daí, a gente elaborava a compra. Sendo que, por ser muitos itens, né, que o (...) necessita adquirir pra poder realizar suas atividades, normalmente a gente dividia isso em várias compras. Porque é muito complicado você fazer uma compra de três mil itens, né? Que aí seriam nove mil! De três mil itens, seriam nove mil cotações que a gente teria que fazer! Então, geralmente, a gente reparte, e faz compra de material (...) assim, por áreas afins. A gente sempre dividia pra poder facilitar a tramitação e a junção, né, dos documentos necessários pra dar andamento a compra. (E02 - G2, 04 anos no setor).

Bom, lá a gente atua em duas frentes, né. A gente tem produtos e serviços que eu poderia dizer que são, é, é... de compra recorrente, né. Então, por exemplo, material de consumo hospitalar, alguns medicamentos, fornecimento de oxigênio, são produtos e serviços que a gente precisa ter o tempo todo. Então, a gente já tem uma lista, já tem um modelo de solicitação de compras, que a gente só adapta de acordo com a demanda. E tem as demandas novas, que são encaminhadas pelos chefes de setores ou pelos técnicos, e aí a gente categoriza, compila, né, e monta uns documentos de compra. E a gente tem uma, hoje a gente tem um setor dentro do núcleo, não é um setor oficial, né, mas é assim, é como a gente divide o trabalho e é responsável por isso, por montar esses pedidos de compras e fazer os orçamentos. (E05 - G2, 06 anos no setor).

É isso, como é que eu te falei antes... Por exemplo, vai entregar um prédio novo. Então, a gente precisa mobiliar esse prédio com laboratório, a gente precisa mobiliar e equipar esses locais... Então, o professor é que nos demanda, nos solicita. Então, eles nos passam o que eles querem e vão usar nos laboratórios e nos setores. E aí, em cima disso é que a gente faz o planejamento. Então, em cima da demanda dos professores e técnicos também. (E07 – G2, 09 anos no setor).

Desde o ano passado a gente tem feito reuniões (...), que é um centro recente, então a gente tem laboratórios que não foram montados ainda, E aí a gente instituiu uma comissão, para essa comissão definir quais eram os equipamentos que a gente necessitaria comprar. E a partir disso aí, a gente encaminhou, na época, solicitações de compras para a PROAD, e desde o ano passado isso mudou. A gente teve que lançar no sistema de planejamento e gerenciamento de compras e a gente fez dessa forma. (E11 – G2, 06 anos no setor).

Para os entrevistados do G1, é unanimidade que não há planejamento das compras até então. Admitem agora que, por conta de uma medida do governo federal (Instrução Normativa nº 1, de 10 de janeiro de 2019, da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia) que obriga todos os órgãos públicos a indicarem, numa plataforma digital, o que se planeja adquirir com um ano de antecedência, a UFRB se viu instada a levantar todas as suas necessidades no que diz respeito a serviços, bens permanentes e de consumo. Algumas falas reproduzidas não serão identificadas.

Como as compras são planejadas?... Eu não vejo que tenha um planejamento. Eu acho que vai muito pela necessidade do dia a dia, né? Vai surgindo a necessidade de adquirir determinada coisa, e aí é feito. Mas, eu não vejo, até então, que haja um planejamento de se prever o futuro, o que é que pode ser... Embora, por determinação do Governo Federal, agora esse planejamento talvez comece a ser efetuado, né? Vislumbrado com o plano de compras. Por isso eu vou reforçar que eu não vejo aqui que exista planejamento de compras dentro da universidade, né... Existem pedidos que chegam, aleatórios, e não é um planejamento. Há muito assim... Resolver, a toque de caixa, o que está se chegando, de acordo com a prioridade, com a ordem de chegada no setor. A gente não tem noção do que vai ser demandado durante o ano, né? E isso, assim... É influência de uma comunicação ruim, né? Porque, inclusive, se tivesse um planejamento de compras e que fosse divulgado e conhecido por toda a comunidade, a gente teria um planejamento anual daquilo que é comum à universidade inteira, pra gente fazer um único processo pra atender toda a universidade. Apesar de que... A gente tem esse trabalho, né? Que às vezes, a gente tem uma visão diferenciada, por a gente ter um conhecimento um pouco mais aprimorado, e a gente às vezes entende que, quando um setor pede um material de laboratório, eu sei que outros centros têm laboratórios, aí a gente acaba fazendo esse papel, comunicando aos outros centros que existe uma demanda, pra que a gente consiga fazer uma compra maior... E que não é o trabalho da CLC! É por isso que eu volto a afirmar que o problema fica no planejamento. Que o planejamento está mais pra dotar, indicação de dotação do que... É um trabalho mais cartorial do que de planejamento, né? (N/I).

É... A gente vem trabalhando com essa coisa do planejamento há muito já, né? Apesar de não ser uma atribuição da coordenadoria de licitação, mas a gente vem trabalhando de posse dos instrumentos que foram publicados... E a gente tem tentado implantar uma política de planejamento. Mas, eu acho que é o principal gargalo das aquisições na UFRB ainda é o planejamento dessas aquisições. Seja pelas unidades demandantes, seja pela própria unidade responsável pelo planejamento da UFRB. Um fato é que eu acho que atrapalha muito esse planejamento é a centralização orçamentária e... Basicamente é a centralização orçamentária que acaba atrapalhando isso. Mas, o planejamento poderia ser bem melhor ao longo do exercício. (N/I)

A visão que os entrevistados acima demonstraram ter é que não há de fato um planejamento e que as unidades demandantes não conversam entre si. Em algumas de suas falas, os entrevistados do G1 deixam a entender que os demandantes não planejam suas aquisições porque não sabem fazê-lo.

Bom, até 2019 a gente tem que reconhecer que essas compras não eram planejadas, por mais que a gente se esforçasse e tentasse incentivar a prática do planejamento de compras, não ocorria na universidade. A partir de 2020, o governo federal tornou obrigatório esse planejamento, por meio do plano de gestão de contratações públicas, o PGC, então hoje as universidades precisam planejar suas aquisições e contratações dentro do exercício, para execução do exercício subsequente. Então hoje, mais ou menos, a gente consegue planejar, na UFRB a gente ainda não consegue um planejamento efetivo daquilo que a gente vai executar dentro do exercício, porque foi a nossa primeira experiência, foi a primeira experiência dos centros, das Pró-reitorias, e o que aconteceu há uns quatro anos atrás se repetiu agora na utilização do sistema. As pessoas meio que colocaram seus sonhos no plano, e não houve uma vinculação do plano ao orçamento disponibilizado. (...) O que nós percebemos é que as unidades lançaram outras demandas que impactaram em um aumento considerável naquilo que já estava inserido no nosso plano, então a nossa maior dificuldade agora vai ser definir o que será a prioridade da Universidade na execução do PGC, porque a nossa demanda tá muito além do orçamento, nós vamos ter que definir o que é prioridade para executar, mas não haverá uma execução compatível com o nosso orçamento. Nós vamos deixar muitos itens, mais ou menos, 60% do plano, sem execução por falta de orçamento. (N/I).

Em relação ao planejamento das compras, os argumentos apresentados por todos os entrevistados do Grupo 01 e do Grupo 02 se complementam de forma análoga ao experimento mental do Gato de Schrödinger¹⁷, onde todos estariam “certos e errados” ao mesmo tempo. Obviamente, é necessário frisar que existem rubricas orçamentárias que já são exclusivas de programas específicos, e que não dão margem para despesas diferentes daquelas a que foram

¹⁷ É um experimento mental criado pelo físico Erwin Schrödinger utilizado para discutir a superposição de estados na Mecânica Quântica. No experimento o gato que está dentro de uma caixa com veneno poderia estar vivo ou morto apenas após a verificação do seu estado. Fonte: <http://www.fisica.seed.pr.gov.br/modules/galeria/detalhe.php?foto=149&evento=2>

programadas. Mas, é necessário deixar claro também que, em uma postura centralizadora, a gestão da UFRB não comunica quanto cada unidade demandante tem de teto orçamentário e então, os critérios para a distribuição do orçamento também, por tabela, não são transparentes – e isso fica explícito nas falas dos entrevistados. Isso dificulta a adoção de uma atitude diferente das gerências técnicas, e de outros setores, pois as unidades demandantes não são estimuladas a atuar como gestão. Com o conhecimento de seus orçamentos em mãos, certamente teriam condição de atuar de forma mais assertiva neste espaço decisório.

É muito natural que, sem um teto orçamentário, as unidades demandantes coloquem os seus “sonhos” no PGC, como disse um entrevistado. Não sabem quanto têm para gastar, e, pela fala do entrevistado, não serão elas – as unidades demandantes - que definirão as suas prioridades de compra do PGC, face às restrições orçamentárias de 2020. Contudo, em alguns momentos ao longo das entrevistas, as falas dos representantes das unidades demandantes denotam uma postura, de certa forma, passiva, autocentrada e isenta de responsabilidades junto à instituição, como se dela não fizessem parte. Segundo Campbell (*apud* KUNSCH, 2003), o senso de pertencimento e o sentido de missão passam necessariamente pela visão sistêmica, ou seja, quando o colaborador é convidado - ou se dispõe - a enxergar a importância de seu trabalho.

Outra questão que foi levantada pelos entrevistados do G1 é que a unidade de planejamento não faz esse papel de articular as diretrizes, estimular o diálogo entre as unidades demandantes e compatibilizar as demandas, no sentido de evitar, por exemplo, a duplicidade de pedidos e resultar no que a legislação denomina de fracionamento da despesa¹⁸, ou na compra de itens ou em volumes desnecessários para simplesmente estocar em seus setores, como um dos entrevistados do G2 abordou em sua resposta à questão 04 do Bloco 01. E nesse sentido, a fala do entrevistado da PROPLAN, ao descrever o papel de seu setor no fluxo de compras, corrobora essa afirmação.

Então, o papel da PROPLAN, qual é; dar dotação, né, garantir essa dotação para um futuro empenho, liquidação e pagamento, que vai ser a efetivação da dotação. Então, a PROPLAN entra nesse estágio da dotação. (...) hoje, o que é que ela faz: ela dá a dotação, empenha, liquida, paga. São esses os 4... As 4 tarefas da PROPLAN no processo de compras, como ele está hoje (N/I).

¹⁸ Ver art. 23, §1º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Indistintamente, os entrevistados deixaram evidente que a falta de conhecimento dos limites orçamentários que as unidades demandantes possuem disponíveis para executar é um gargalo no fluxo de compras, que se apresentou em diversas respostas, como nas questões 02 e 05 do Bloco 01, quando perguntadas quais as etapas citadas como cruciais ou principais do fluxo, e quais os fatores que mais atrapalharam a evolução dos fluxos, respectivamente, e na questão 06 do Bloco 02, quando questionados se as informações nos processos de compra são claras, concisas e de acordo com a legislação.

De acordo com o PDI 2019 - 2030 da UFRB, a descentralização orçamentária está em fase de estudos, cuja metodologia pressupõe uma matriz de alocação de recursos que contemple as unidades acadêmicas, que seriam os centros de ensino, e as unidades administrativas, compostas pelas Pró-reitorias e superintendências (UFRB, 2019, p. 89).

Outro entrevistado argumenta que, atualmente, o planejamento resta inviabilizado em função do ambiente de incerteza que as limitações e contingenciamentos orçamentários realizados pelo governo federal têm imposto à instituição nos últimos anos. Afirmou que o orçamento vem girando em função de manter a universidade funcionando, com o pagamento dos contratos dos serviços essenciais, e a pouca sobra orçamentária é utilizada para pagar material de consumo, serviços de manutenção, e para tentar finalizar as obras inacabadas. E justamente por esse motivo, as compras acabaram ficando desarticuladas do Plano de Desenvolvimento Institucional, confirmando também uma visão que o entrevistado E01 - G1 já havia externado em sua resposta à questão 04 do Bloco 01.

Um dos argumentos apresentados pelos entrevistados, face à dificuldade de planejamento das aquisições, foi a incerteza quanto a liberação do orçamento da universidade.

(...) E aí o PDI foi ficando... Foi ficando, porque, além do orçamento ser pouco, tem uma outra questão que dificulta o planejamento, que é você não ter o orçamento liberado todo. Então, você não sabe quando e quanto você vai ter. Então, há uma sinalização de orçamento, mas ele vem aos pedaços. Então, você não tem como planejar. (...) Ou seja, então o PDI está sendo tocado na medida do possível, porque o orçamento travou tudo. Então a gente tá trabalhando, na perspectiva do orçamento federal, apenas de manutenção do básico da universidade.
(N/I)

A legislação, contudo, apresenta alguns dispositivos que protegem a

administração de eventuais incertezas. O § 2º do artigo 7º do Decreto nº 7.892/2013, flexibiliza a obrigatoriedade imposta pelo caput do artigo 14 da Lei nº 8.666/1993, quanto à indicação dos recursos orçamentários, afirmando que, no caso de compras por registro de preços, a dotação somente será necessária quando da formalização do contrato ou instrumento equivalente, tornando-se uma potencial ferramenta de planejamento para driblar, por exemplo, a insegurança orçamentária conjuntural das instituições públicas de ensino superior no país dos últimos anos.

(...) Eu não tenho a menor dúvida disso. Eu acho que a universidade peca um pouco pela falta do planejamento. Como ela se expandiu numa velocidade muito grande, ela não trouxe o planejamento como uma etapa inicial no processo de expansão. Ela se expandiu, mas o fez sem planejar. Então, toda peça de planejamento ela é fundamental, e o SRP é fundamentalmente uma peça de planejamento. E que eu espero que a universidade, ela tenha aprendido com a falta de planejamento. (N/I)

Vê-se que o planejamento das compras se trata de questão delicada, em que a instituição se encontra imersa num ciclo vicioso, onde os atores do fluxo têm “razão e culpa” ao mesmo tempo. Existem desafios externos que se colocam perante a UFRB, como as limitações e incertezas de financiamento, e nesse momento é que mais se exigirá de sua gestão e de seu corpo técnico a união e o consenso. De acordo com Torquato (2015, p.79), a comunicação visa obter uma certa dose de consenso; falhando o consenso, resultam a anomalia e a desintegração.

Quando solicitados aos setores PROAD e PROPLAN/COCFI para abordarem quais papéis desempenham no fluxo de compras especificamente:

Eu diria se cumprir a lei. Parte da lei 4.320/1964, empenhar e... Nem liquidar a gente liquida, né? Porque a liquidação dá no momento que você já atesta o material. Registra a liquidação e faz o pagamento. É, aí registra no SIAFI, e paga (entrevistado PROPLAN/COCFI).

A PROAD tem a competência delegada pelo Reitor para abrir os processos, para abrir não, para autorizar a realização dos processos licitatórios, e aí essa competência, ela se dá através, tanto da autorização para realização, quanto da assinatura do TR (termo de referência) e do edital o que é assinado pelo pró-reitor... E autorização para realização do processo licitatório, que é a primeira autorização que a gente dá, daí a CLC procede os encaminhamentos posteriores necessários à realização do pregão. (entrevistado PROAD).

Insta salientar que, na pesquisa documental realizada – a qual pode ter sido falha, uma vez que o autor relata dificuldade para se pesquisar e localizar documentos institucionais no sítio eletrônico da UFRB, que por vezes é confuso –

que não foi encontrado nenhum documento que determinasse as competências dos setores acima aludidos. Somente na página da Reitoria e na página da PROAD, como foi explicitado no item 4.1.1, estão elencadas as atribuições dessa Pró-reitoria.

Por fim, quando questionados acerca do tempo médio de um processo de compras de bens comuns na UFRB, os entrevistados foram unânimes em dizer que não havia nenhum estudo da instituição a respeito disso. As estimativas levantadas pelos dois grupos variaram entre 03 e 06 meses.

Aí você me fez uma pergunta difícil! (Pausa). Olha, eu acho que nosso tempo médio de compra... Eu não sei se ele é inferior a 6 meses... Não tenho essa garantia... Em função dessas questões. Do nosso pouco domínio... No nascedouro. E muitas vezes, no nascedouro, eu não sei nem sobre os prazos legais. Eu não sei, no nascedouro, nem das modalidades. E isto cria esta dificuldade grande. Eu acho, outra coisa que a gente precisa fazer, é reduzir a distância entre quem efetivamente compra e quem demanda. Eu acho que há uma distância muito grande entre a CLC e os demandantes. (N/I)

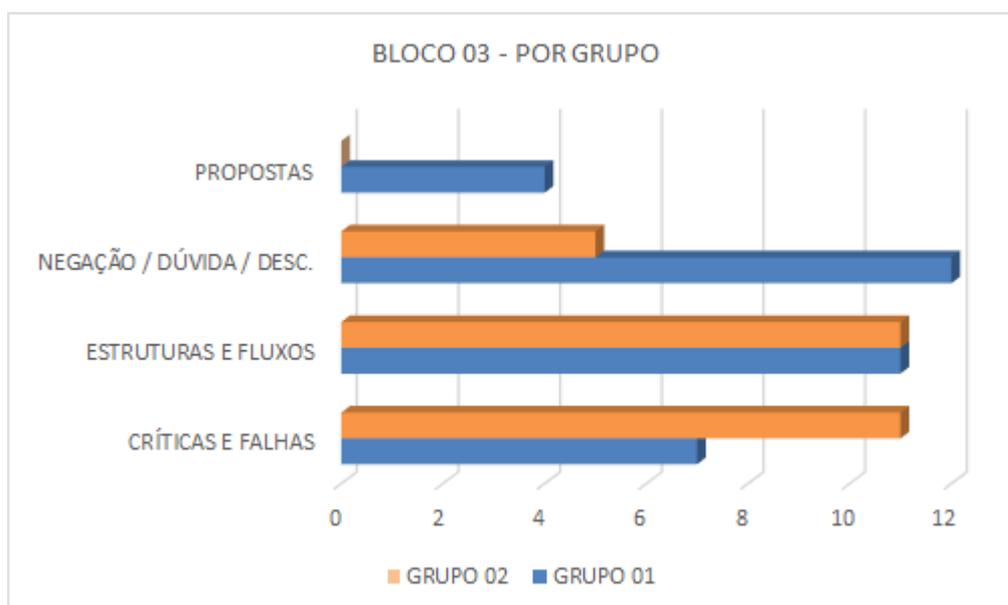
Hmmm... Olha, eu acredito que um bem comum, hoje... Os bens que são... Porque hoje, a ausência de padronização e definição de competências na UFRB, que eu não citei, é outro fator que atrapalha muito. Então, você compra bem comum hoje, que é centralizado pelo Almoxarifado e pelo Núcleo de Patrimônio, né... Você compra bem comum pra essas unidades e compra bem comum para unidades diversas. Como as unidades da CMP têm um planejamento mais... Com base num histórico, tem um sistema, tem uma base de informação, esses bens eles são adquiridos de forma mais rápida. Eu posso acreditar... Eu acredito que numa média de 3 meses. Né, porque, já se tem uma definição do que ele compra, já se tem um quantitativo... O que demora aí mais nesses casos é a pesquisa de preços. Porque já se sabe o que vai comprar, mas a pesquisa de preços, que tem que ser atualizada a cada 3 meses... Então, esses processos oriundos da CMP são mais rápidos. Acho que... Acredito que 3 meses. Outros processos, quando surgem de centros de ensino e de Pró-reitorias, eles demoram um pouco mais, porque precisam de ajustes na descrição, precisam de verificação quanto a pesquisa de preços - que, muitas vezes, tem distorções, não acontece uma definição de descrição que o setor de compras consiga identificar e verificar se o preço está de acordo com aquela descrição... E isso aí demora mais uns... 5 meses. Mas, eu não conheço nenhum estudo: nem da CLC, nem da CMP, nem da PROAD e, eu acho, nem da unidade de planejamento, a PROPLAN... Eu desconheço. (N/I)

De bens, em média três meses. Esses três meses, desde o início da solicitação até a entrega do produto, o que é um tempo recorde no país inteiro. Um processo de aquisição em um Ministério da Educação leva até 2 anos, um ano e meio, eu sei que é um processo mais complexo, mas os processos aqui não demoram tanto assim. A nossa maior demora em processos, geralmente, é para contratação de serviço, e ocorre em função de um recurso, ou impugnação, ou mandado de segurança interposto por um fornecedor insatisfeito, mas não por uma ação interna. Tem algumas falhas, mas, no geral, nossos processos são realizados em tempo recorde. (N/I).

Em relação ao tempo médio do processo de compras, não houve tempo suficiente, nem coube no escopo do trabalho, desenvolver uma metodologia que desse conta de mensurar seus tempos de tramitação. Pretende-se retomar esta investigação em forma de artigo científico, para tratar desse quesito.

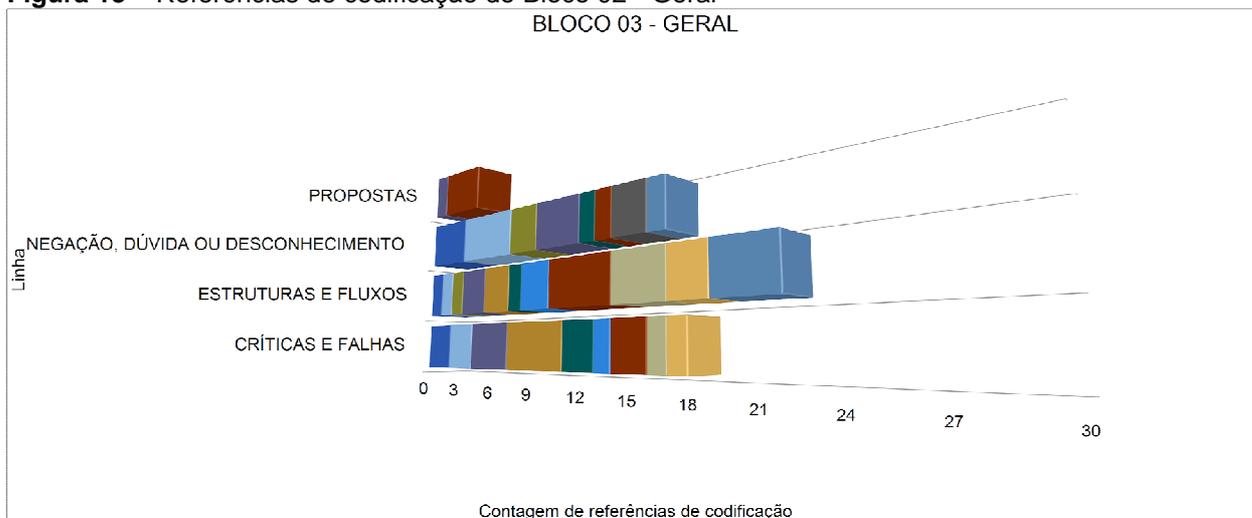
Quanto à análise semântica das falas dos entrevistados no Bloco 03, o *software NVivo 11 for Windows* retornou os dados abaixo após a codificação nos “nós/nodes”.

Figura 12 – Referências de codificação do Bloco 03 por grupo.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Merece destaque no gráfico a quantidade de referências registradas na dimensão “Negação / Dúvida / Desconhecimento” pelo Grupo 01 em relação ao Grupo 02 (12 a 5; 17 no total), tendo em vista o volume e as falas mais contundentes negando a existência de um planejamento sistematizado das compras no âmbito da UFRB. Destaca-se também a inexistência de registros codificados no “nó/node” Propostas por parte do Grupo 02 (4 somente do Grupo 01), mas a prevalência no registro de referências no “nó/node” Críticas e Falhas em relação ao Grupo 01 (07 a 11; 18 no total). Nota-se um equilíbrio na dimensão Estruturas e Fluxos, registrando-se 11 referências em cada Grupo, que no total, somaram 22 referências.

Figura 13 – Referências de codificação do Bloco 02 - Geral

Fonte: Elaborado pelo autor.

5.4. Desdobramentos dos resultados da pesquisa de campo

Quando do início da pesquisa, na coleta e organização dos documentos, as atenções estavam voltadas a tratar especificamente da comunicação organizacional e administrativa na UFRB. Contudo, com a exploração documental, questões outras foram emergindo de maneira muito contundente e, ao longo das entrevistas, foram tomando formas e dimensões que, em que pese a comunicação tenha seguido tema central das discussões, observações a respeito de determinadas disfunções que se apresentaram no fluxo de compras de bens comuns na UFRB e que, pelas falas dos entrevistados, aparentam ser reflexo de aspectos mais amplos do modelo de gestão em si da instituição, não podem deixar de ser abordadas, mesmo que de forma não tão aprofundada.

A primeira questão mais pungente trata da falta de planejamento nas aquisições da UFRB e da forma como os demandantes requisitam suas compras, sem um horizonte orçamentário.

Paim Terra (2018) afirma que, ao se pensar em compras públicas, remete-se a um ciclo completo que se inicia no planejamento da aquisição e se encerra na proposta de ações. Para Ferrer (2013), gasta-se mais tempo na execução da compra do que no seu planejamento, o qual é essencial para a eficiência das atividades, processos e procedimentos na execução das aquisições. E por mais que não haja planejamento que isente a organização de incertezas, tampouco há aquele que não aborde orçamento e/ou retorno financeiro (RENNÓ, 2013). É

impossível se planejar sem saber quanto custa, o que se tem de disponibilidade, e como agir em caso de contingências e de incertezas.

Outra linha de observação trata do modelo de estrutura ou arquitetura organizacional (NADLER *et. al. apud* ARAÚJO, 2012) que se apresenta quando se observa esse processo de negócio ou fluxo operacional da instituição. É possível que a disfunção observada não se replique em outros fluxos no âmbito da UFRB, mas o que foi diagnosticado é que a falta de normatização e a ausência de uma política de comunicação gera uma série de conflitos em relação aos papéis que os setores desempenham no fluxo de compras. Assim, faz-se necessário trazer um pequeno apanhado teórico sobre o que é arquitetura organizacional, que é fundamentado em quatro conceitos-chave, sobre alguns dos quais se pretende tecer algumas reflexões daqui por diante.

5.4.1 Processos e arquitetura organizacional

A sobrevivência e o sucesso das organizações encontram resistência em uma série de ameaças e pressões conjunturais nestes primeiros anos do século XXI, como tecnologia, competição, excesso de oferta, expectativas dos clientes, globalização, dinâmica da força de trabalho, entre outros (ARAÚJO, 2012). Para fazer frente a estas pressões externas, Araújo empresta de Nadler *et. al.* (1994, *apud* ARAÚJO, 2012) a abordagem da arquitetura organizacional, numa alusão à arquitetura física, como forma de elaborar estruturas empresariais capazes de fazer frente às pressões e ameaças atuais.

A arquitetura organizacional parte do pressuposto da sempre obsolescência dos processos correntes de negócio, apostando na constante inovação como forma de “construir o futuro” (CTI, 2000 *apud* ARAÚJO, 2012, p. 79), e pode ser definida como uma vasta coleção de características organizacionais que determinam a forma com que dada organização assume e enxerga a sua relação de ajustamento com seus *stakeholders*, tal qual entre os seus componentes integrantes, suscitando assim uma perspectiva holística do desenho organizacional (NADLER *et. al. apud* ARAÚJO, 2012).

Posto isto, o cerne do conceito é que a arquitetura organizacional, assim como a arquitetura tradicional, é calcada na contemplação do processo de construção. O conceito engloba também quatro pressupostos: o primado da

finalidade, que pugna lembrar que não se pode impor às organizações o desempenho de funções alheias à sua razão de ser; a adequação arquitetônica, onde afirma a necessidade de haver uma coerência entre o desenho dado à estrutura e elementos como planos dos gestores; cultura vigente na organização; e forças sociais, políticas e econômicas.

Fraga (2015) realizou um trabalho de pesquisa sobre mapeamento e modelagem de processos como ferramentas de melhoria de gestão na UFRB, e observou a pouca inclinação, em todos os níveis da gestão, para o planejamento e o controle. E nesta pesquisa, comprova-se que o problema persiste.

Na atuação da alta gestão nos processos estudados conclui-se pela pouca priorização dos projetos pela alta gestão e diminuição do esforço de mobilização das equipes ao longo do andamento dos projetos. Nota-se em todos os níveis da gestão da UFRB uma grande ênfase à execução em detrimento do planejamento e controle, o que frustra iniciativas e prejudica os resultados (FRAGA, 2015, p. 222).

Outros dois pressupostos, que Araújo (2012) cita de Nadler *et. al.*, quando a abordagem do conceito de arquitetura organizacional são os materiais estruturais, que na conjuntura organizacional, significa dizer que novos materiais viabilizam outras arquiteturas até então inimagináveis, tornando obsoletos os elementos que constituem a arquitetura antiga. Mas é preciso prudência, pois o fato de existir um material novo não significa que haja uma arquitetura inovadora correspondente, havendo então a necessidade de compatibilizar o material novo e o projeto que se propõe a construir. E por fim, as tecnologias colaterais, afirmando que é preciso reunir os saberes de todos que trabalham no projeto, para viabilizá-lo inclusive em relação às suas funções básicas (NADLER *et. al. apud* ARAÚJO, 2012).

É importante abordar o conceito de arquitetura organizacional para lançar um novo olhar sobre as estruturas organizacionais, para além dos conceitos já arraigados das estruturas clássicas – matricial, burocrática etc. (PRÉVE, 2012; ROBBINS *et. al.*, 2012). Ao se (re)pensar a estrutura, esta deve estar adequada à razão de existir da organização, em suas diversas dimensões. E como as mudanças são inevitáveis, as organizações que não se dedicarem a revisitar e oxigenar suas arquiteturas organizacionais tendem a levar o seu modelo funcional vigente à exaustão. Podem surgir, como indícios, dificuldades na:

“(…) coordenação de ações, ausência de responsabilidades, decisões lentas e perda de oportunidades de negócios, ausência de controles, processos de negociação conduzidos de maneira distorcida, falta de flexibilidade e perda de agilidade estrutural, entre outros inerentes à patologia organizacional” (LACOMBE E HEILBORN, 2003 *apud* PRÉVE,

2012, p. 86).

Posto isto, cabem as primeiras reflexões propostas, as quais não se tem a pretensão de responder, tampouco esgotar. Se, dadas as disfunções percebidas, já não seriam indicativos de que a UFRB precisasse repensar a sua arquitetura organizacional e; a partir dos indícios levantados por Lacombe e Heilborn (*apud* PRÉVE, 2012), se não estaria exaurido o modelo funcional hoje vigente na UFRB.

5.4.2 Estrutura formal e informal

O alto nível de informalidade em que os assuntos institucionais são tratados na UFRB, principalmente por se relacionar às compras públicas, foi outra questão que chamou a atenção. A título de exemplo, os entrevistados informaram que, até determinado período, as solicitações de compras eram enviadas para a PROAD, e depois passaram a ser enviadas para a PROPLAN. Segundo um dos entrevistados, essa mudança se deu quando do período de escassez orçamentária. Em resposta à questão 05 do Bloco 01, o entrevistado E12 - G2 revelou que foi informado que deveria encaminhar seu pedido de compras à PROPLAN, cadastrado no sistema eletrônico sob a forma de documento, depois que o havia feito e encaminhado para a PROAD, sob a forma de processo: "não é para mim que você manda, e não é processo que você manda! Arquive o seu processo, pegue os documentos do processo, mande pra PROPLAN, que é a PROPLAN que vai abrir esse processo!"

De posse dessa informação, foi realizada uma pesquisa nos documentos institucionais para verificar se houve, de fato, um lapso do servidor ao não se atentar a algum comunicado feito, ou realmente tal determinação não havia sido registrada em documento algum - hipótese última que foi comprovada. Em 03 de setembro de 2015, a PROAD emitiu a Nota Técnica nº 02/2015, suspendendo o recebimento de solicitações de compras a partir daquela data, especificando as exceções, em razão da proximidade do encerramento do exercício financeiro. Depois dessa data, não foi localizado mais nenhum documento, nem nos sites da PROAD, nem da PROPLAN, nem da Reitoria.

Foi questionado via e-mail à PROPLAN/CODIN e ao Gabinete da Reitoria se, no período entre 2015 e 2018, havia sido editado algum documento determinando o envio dos pedidos de compra à PROPLAN, e os retornos foram

negativos. Pesquisas foram realizadas também nos memorandos circulares no sistema de protocolo interno, sem resultados. Somente a Nota Técnica s/n de 2018, da PROAD/CLC traz essa informação. Ou seja, durante 03 anos, não houve documento institucional algum que formalizasse de que forma e para qual setor deveriam ser encaminhadas as solicitações de compra. É, e foi tratado no campo da informalidade, assim como o fluxo de compras, assim como as responsabilidades e atribuições dos setores, que não estão mapeados, nem documentados.

Segundo Acocella (2016), a ausência de comunicação formal causa prejuízos sensíveis e concretos às organizações, pois promove sentimentos de desconfiança, desprestígio e acaba resultando em desestímulo e falta de comprometimento por parte dos empregados. Por isso, as organizações necessitam comprometer-se com uma comunicação transparente, eficaz e contínua com seus funcionários.

As estruturas organizacionais devem ser pensadas sob o ponto de vista da formalização, ou seja, qual o nível de padronização das atividades realizadas no âmbito de uma organização. Quanto mais padronizada a tarefa, menos autonomia tem o colaborador para decidir a respeito da forma de executá-la. (ROBBINS *et. al.*, 2012). A estrutura formal, de acordo com Préve (2012), é pautada sob a forma de regimentos, regras, normas e estatutos. Em se tratando de um procedimento legal como o processo de compras, a autonomia diz respeito, por exemplo, à eleição de suas próprias prioridades a partir de um teto orçamentário pactuado, não na forma de instruir e tramitar os processos.

Contudo, há de se considerar também a estrutura informal, que é aquela que surge das relações entre as pessoas que compõem uma equipe, para além das estruturas formais da organização. Assim como foi visto no item 2.3.2, que existem as comunicações nas redes formais e informais, estas fluem através dessas estruturas (KUNSCH, 2003).

Préve (2012) aponta que existe, na literatura, divergências acerca da perspectiva informal ser considerada uma estrutura. Por um lado, ela desempenha atividades e produz resultados satisfatórios; por outro, não há regramento que a defina. “A informalidade é um constructo de comportamentos adotados, admitidos e que produz resultados, sem afetar os caminhos formais constituídos ou inferir em sua manutenção” (PRÉVE, 2012, p. 29).

A esse respeito, Araújo (2012) traz os estudos de Nadler *et. al.* (1994) novamente, ao abordar os binômios arquitetura/estratégia e arquitetura/cultura. O primeiro diz respeito à viabilização das estratégias por meio da arquitetura escolhida. O segundo concerne à harmonização da arquitetura organizacional com as pessoas que ali trabalham. O primeiro binômio – observa Araújo (2012), reflete uma visão mecanicista que concebe a organização como um sistema de trabalho e um meio de gerar valor para clientes, acionistas e sociedade. Pode-se relacionar o binômio arquitetura/estratégia de Nadler à estrutura ou perspectiva mais formal da organização, a partir dos pressupostos que a fundamentam, tais como a departamentalização, a centralização ou descentralização, as cadeias de comando e amplitude de controle, entre outros (ROBBINS *et. al.*, 2012).

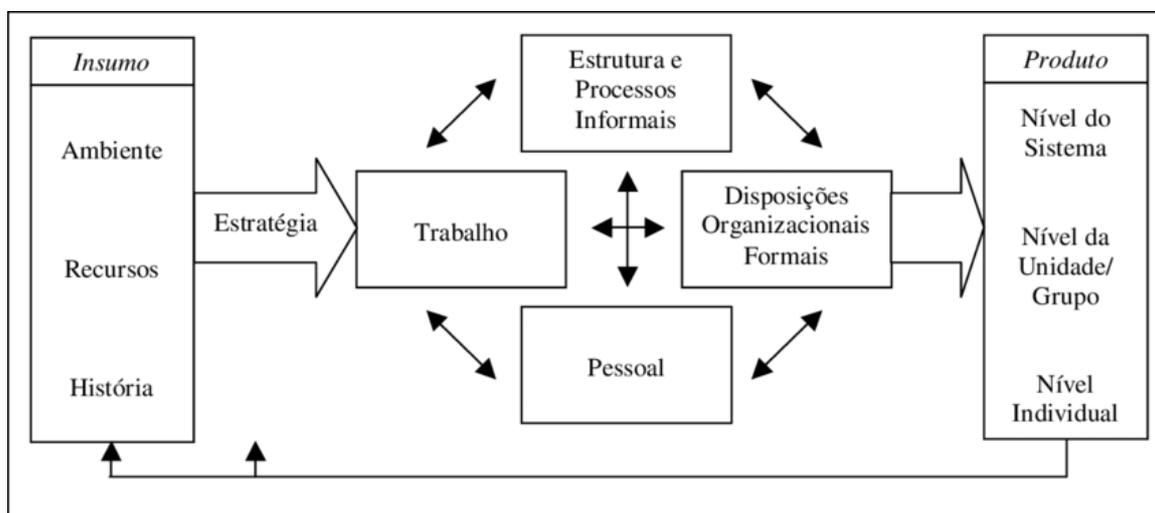
O segundo binômio, arquitetura/cultura, enxerga a organização como uma estrutura que se dispõe a “satisfazer às necessidades, desejos e aspirações de muitas pessoas envolvidas com seu cotidiano existencial” (ARAÚJO, 2012, p. 81). Remete ao conceito de lugar e não lugar de Augé (2012 *apud* SCROFERNEKER e AMORIM, 2016), em que as organizações podem ser um lugar onde as pessoas queiram e gostem de estar, que tenha significados positivos para elas, e onde tenham representatividade. A estrutura informal potencializa esses sentimentos, na medida em que permite que as pessoas estreitem laços e compartilhem boas experiências, motivando-as a retornarem bons resultados para as organizações.

Nadler *et. al.* (1994) *apud* Araújo (2012) apontam que é preciso utilizar-se dos dois binômios para se obter um projeto eficaz de organização, e apresentam o chamado modelo de congruência organizacional, que representa um dos esteios da boa arquitetura organizacional. De acordo com este modelo, que é baseado na teoria dos sistemas abertos (KATZ E KAHN, 1967 *apud* ARAÚJO, 2012), as organizações têm seus componentes interagindo entre si e com o meio que as cerca, e dessa forma, é necessário que haja uma adaptação a esse meio.

Seu conceito está calçado em quatro elementos-chave, que devem estar congruentes entre si: trabalho – a atividade vital da organização; pessoas – os colaboradores que realizam o trabalho, que tem habilidades, expectativas e percepções; organização formal – os procedimentos, regras e normas da organização; organização informal – as relações paralelas e tácitas que surgem da convivência das pessoas e que exercem grande influência nas organizações. O nível de congruência entre os elementos constituintes de uma organização revela

a sua chance de sucesso. Quanto maior, melhor. (ARAÚJO, 2012).

Figura 14 – Modelo de congruência organizacional



Fonte: Imagem da internet - <https://bit.ly/2V9sE55>

Da imagem, depreende-se que as quatro componentes possuem igual importância para o modelo de congruência trazido por Nadler *et. al.* (1994) *apud* Araújo (2012). As estruturas formais podem ser consideradas como um norte para a organização, principalmente, por exemplo, para instituições públicas. Cabe refletir que uma empresa privada goza de uma liberdade de ação que uma organização pública não tem, dada a sua natureza e razão de existir. Com isso, não significa dizer também que as estruturas informais não devam ser tratadas com a devida relevância. Prêve (2012) alerta que trabalho algum teria a mesma performance caso a informalidade em sua estrutura não fosse levada em conta. A rede informal mantém em si teias de comunicação com componentes facilitadores, de modo que seu uso e os resultados obtidos podem servir de exemplo para os meios formais.

A terceira reflexão que se propõe vem no sentido de pensar esse modelo de congruência aplicado à UFRB: verificar qual o atual estado dessas quatro componentes. A pesquisa aponta fortes evidências de que as estruturas organizacionais formais carecem de mais atenção, principalmente no que diz respeito às formalidades documentais: regimentos das Pró-reitorias; manuais de normas e procedimentos; mapeamento e definição de fluxos; gestão por processos, entre outros. Em relação às pessoas em situação de estresse, por exemplo, poderia se pensar em grupos de escuta terapêutica, promoção de espaços de interação e atenção às condições de trabalho, além de melhorar o

diálogo e a comunicação no espaço organizacional.

Alguns entrevistados, por exemplo, foram taxativos em dizer que a comunicação informal atrapalha. Outros disseram que ela age de forma complementar, ou que acabam por vezes substituindo as formalidades, até por uma questão das praticidades dos tempos atuais, das comunicações instantâneas. Entende-se que o importante é que haja a busca pela junção de esforços, para que a formalidade e a informalidade convirjam na direção dos objetivos da organização.

A informalidade é uma estrutura que pressupõe as relações de convivência em harmonia (KUNSCH, 2003). O que não deve haver é sobreposição de uma estrutura sobre a outra. O equilíbrio pressupõe a congruência e o funcionamento ótimo da arquitetura organizacional. Quando a estrutura formal é demasiado grande, a organização fica engessada e pesada, as pessoas não têm voz, a comunicação não flui, o trabalho não motiva, e a organização se torna um não-lugar (AUGÉ *apud* SCROFERNEKER E AMORIM 2016; VINHOLA, 2018).

5.4.3 Processos, gestão do conhecimento e normas

Ao longo da pesquisa, foi exaustivamente repetido pelos participantes o quão prejudicial tem sido para eles e para a instituição a falta de normatização dos fluxos do processo de compras na UFRB, bem como o fato desses mesmos fluxos se encontrarem definidos de maneira tácita, cujo conhecimento se vê restrito a poucos servidores que trabalham diretamente com a atividade de compras. Por isso, abordam-se breves considerações acerca da gestão do conhecimento, que irão alicerçar outras reflexões.

Enquanto se verificou que os processos são a forma de transformação dos recursos em produtos e serviços ou resultados, o método corresponde a uma forma de comunicação que aponta o passo a passo de uma atividade (PRÉVE, 2012). Logo, para que se execute um processo que provê, ordena e direciona atividades, é necessário que se tenha um conhecimento prévio daquilo que se faz.

A partir disso, Sveiby (1998) citado por Prêve (2012, p. 57) diz que conhecimento organizacional é “um conjunto de conhecimentos que tem por objetivo o conhecimento científico, visando explicar os seus condicionamentos, sistematizar suas relações, esclarecer os seus vínculos e avaliar os seus

resultados.”

A partir do momento em que se admite e se interpreta o conhecimento como um instrumento, ele se torna um recurso que precisa ser bem gerenciado, afinal, de nada adianta tê-lo, se não se sabe utilizá-lo. Dessa forma, Lacombe e Heilborn (2003 *apud* PRÉVE, 2012) conceituam Gestão do Conhecimento como uma união de forças organizadas que objetivam a geração de novos conhecimentos. Trata-se de um vasto campo de estudos interdisciplinares.

Pode-se averiguar o conhecimento, sob a perspectiva do processo de gestão, em quatro aspectos distintos - geração, organização, desenvolvimento e distribuição – tendo este último aspecto a função de preservar um ciclo para futuros membros da organização.

Posto isto, Tarapanoff (*apud* PRÉVE, 2012), advoga que os colaboradores devem ter liberdade para interpretar e determinar novos e diferentes rumos em relação aos processos. Para tanto, é necessário que eles estejam preparados para decidirem sobre parte de um processo. E essa liberdade de ação ou *empowerment* (DAFT, 2002; PRÉVE, 2012) é consequência de uma arquitetura organizacional que lhe permita a aprendizagem e o desenvolvimento – e nesse sentido, a comunicação é uma ferramenta imprescindível.

“Por isso, aliar suporte técnico e cultura – no sentido do fortalecimento das relações e criação de novas redes de comunicação – auxilia no crescimento pessoal e organizacional, pois existem fluxos de aprendizagem e estes precisam ser alimentados. Do lado técnico, somente oportunizando agentes é que poderemos fortalecer um processo de aprendizagem. Esta atitude é um método que envolve comportamento e compreensão de que uma estrutura deve reconhecer e utilizar seu nível cognitivo” (TARAPANOFF, 2001 *apud* PRÉVE, 2012, p. 58)

Conforme Nonaka e Takeuchi (2008 *apud* SCATOLIN, 2015), o conhecimento pode ser tácito ou explícito. O conhecimento tácito, os autores japoneses dividem em duas dimensões: a técnica, que é informal e difícil de explicar; e outra cognitiva, baseada em esquemas, modelos mentais, crenças e percepções que, de tão sedimentadas, moldam a visão que as pessoas têm do mundo à sua volta. O conhecimento explícito, segundo Nonaka e Takeuchi (1997 *apud* SCATOLIN, 2015), é aquele que os gestores ocidentais reconhecem mais facilmente. Traduzem-se nas formas mais convencionais de comunicação, como dados, relatórios, fórmulas e procedimentos, expressos em números e palavras.

Existe vasta literatura a respeito da gestão do conhecimento e dos processos de conversão dos conhecimentos tácitos em conhecimentos explícitos.

O compartilhamento do conhecimento é que o torna útil para a organização. Nesse sentido, Nonaka e Takeuchi (1997 *apud* SCATOLIN, 2015) estabelecem dois pressupostos ou dimensões interessantes acerca do processo de criação do conhecimento. O primeiro pressuposto ou dimensão é a ontológica, que diz que a organização não cria conhecimento; cabe a ela o papel de apoiar e incentivar as pessoas em seus processos criativos. A segunda dimensão é a epistemológica, e nela existem os conhecimentos tácitos, de cunho pessoal, e os explícitos, que são codificados em linguagem formal e sistêmica.

E com essas duas dimensões, Nonaka e Takeuchi (1997 *apud* SCATOLIN, 2015) apresentam o conceito da espiral do conhecimento, com as quatro formas de conversão do conhecimento. O primeiro processo é a “socialização”, que é a conversão do conhecimento tácito em conhecimento tácito. Esse ocorre por meio do diálogo, observação, imitação e prática (BATISTA, 2015); (SCATOLIN, 2015).

Figura 15 – Espiral do conhecimento



Fonte: Imagem da internet - <https://bit.ly/2YXbl33>

O segundo processo é a “externalização”, que é a conversão do conhecimento tácito em conhecimento explícito. Este se dá quando do registro do conhecimento tácito, sob a forma de analogias, conceitos, hipóteses ou modelos (SCATOLIN, 2015). O terceiro processo é a “combinação”, que consiste na conversão do conhecimento explícito em conhecimento explícito. Esse processo acontece quando as pessoas trocam seus conhecimentos pelos mais diversos

meios de comunicação possíveis (BATISTA, 2015); (SCATOLIN, 2015). E por fim, o último processo é denominado “internalização”, que consiste na conversão do conhecimento explícito em conhecimento tácito. Ou seja, aquela pessoa que passou por um treinamento ou capacitação, e incorporou os conhecimentos explícitos. É o aprender fazendo, resultado de todos os processos anteriores (SCATOLIN, 2015).

Foi visto que, para que um colaborador tenha condições de exercer certa liberdade e tomar decisões dentro da atividade que exerce numa organização, é preciso ter conhecimento daquilo que se pretende fazer, e, para ter conhecimento, a organização precisa dar-lhe condições. Da mesma forma, conforme a visão de Pio (2017), a comunicação interna deve servir à universalização do conhecimento, da informação e da percepção. Torquato (2015) relembra o papel da comunicação para gerar consenso. E então se apresenta a quarta reflexão proposta, no sentido de se pensar qual o atual *status* da gestão do conhecimento na UFRB.

Por seu turno, Thayer (1972) argumenta que a finalidade de uma organização é fazer aquilo que, sozinha, uma pessoa não teria condições de fazer. Posto isto, cada produto ou missão da organização é fruto da divisão da tarefa geral em funções-tarefas, onde essas funções-tarefas são relacionadas umas com as outras por meio de regras, de maneira que os objetivos da organização sejam alcançados.

A realização dessas funções-tarefas, divididas por sua vez em tarefas e subtarefas, são reguladas por regras impostas pela organização que, segundo Thayer (1972), as pessoas levam aos grupos informais aos quais pertencem, e que elas só cumprem se o grupo estiver inclinado a obedecê-las. A tais regras impostas pela organização, que determinam a forma como realizar as tarefas, Thayer (1972) denomina de coerções.

Segundo o autor, a função das coerções é impor um limite à liberdade de agir, com base em escolhas ou opiniões pessoais, relativamente a quaisquer tarefas da organização. Thayer (1972) atribui a isso o fato de que o indivíduo paga o tributo intangível de abrir mão de parte de sua liberdade de agir em relação ao seu trabalho e ao seu comportamento quando assina um contrato com uma organização.

“As *regras* assumidas ou impostas com relação ao comportamento de qualquer membro com relação às tarefas podem, então, ser encaradas, como *coerções*. O controle interno dos membros de uma organização

formal é, pois, realizado através de um sistema de coerções que, com efeito, limitam os julgamentos pessoais quando a pessoa realiza qualquer função-tarefa que lhe foi dada para executar” (THAYER, 1972, p. 116).

Ao se apresentar essas duas visões antagônicas entre si, a proposta é de se trazer à esta quinta reflexão conceitos e olhares diferentes sobre a organização. Administrar organizações que possuem uma grande perspectiva informal é uma tarefa que “requer a consideração gregária da natureza humana” (PRÉVE, 2012.p. 30). E o paradoxo que ora se apresenta é que se entende a universidade como um espaço plural e diverso, ambiente que por essência deve (ou deveria) ser propício ao diálogo e ao contraditório.

Assim, o que se depreende é a necessidade da busca de um equilíbrio entre as estruturas formais e informais; entre os papéis que a organização desempenha, de estimular a criatividade e a inovação, criar espaços de convivência e canais de comunicação onde as pessoas possam ser escutadas. É preciso fazê-las compreender a sua importância no contexto produtivo, mas limitar a liberdade de agir e padronizar certos procedimentos. Parece, a princípio, um paradoxo impossível, mas as pessoas precisam de uma espécie de um “raio de manobra” plenamente definido para tomar decisões dentro de um dado espectro, com seus limites de atuação, seus papéis e suas competências dentro do processo produtivo.

É necessário que as pessoas possam se inserir no processo e saibam o que fazer, como e quando fazer, e que nisso enxerguem a sua importância, para que tenham sentido de missão e significado – o que lhes causa senso de pertencimento (CAMPBELL *apud* KUNSCH, 2003). É essencial que haja diretrizes claras e objetivas a respeito das tarefas e atividades dos diversos setores, para que os processos produtivos de fato aconteçam. Uma comunicação eficaz é ferramenta essencial para tanto. E que até haja a possibilidade de conflitos, que são saudáveis, na medida em que a diferenças do entendimento acerca de como as tarefas ou as atividades devam ser realizadas, por exemplo, levem a um aperfeiçoamento dos processos.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma vez estando inserido no contexto da organização, o encontro com os entrevistados, seja presencial ou virtual, para além de compartilhar das informações oferecidas por eles, possibilitou acessar as impressões e emoções daqueles que eram ouvidos, o que revelou que o momento da entrevista se configurou em uma oportunidade de fala genuína. Foi possível captar das muitas longas falas das pessoas, do tom de voz, das expressões corporais, da forma como elas buscam se expressar, suas tensões e inquietações. Por outro lado, em alguns casos, respostas curtas, muito diretas ou reticentes, demonstraram uma postura por vezes defensiva, que pode denotar uma desconfiança de quem não vê perspectiva de mudanças.

Os resultados propuseram, para além de constatar que a comunicação administrativa é falha, reflexo de um planejamento ineficiente, e que gera uma série de disfunções, cinco reflexões distintas acerca do atual estado organizacional da UFRB: se não seria o caso de repensar sua arquitetura organizacional; se não estaria exaurido o seu modelo funcional vigente; qual seria o *status* dos quatro componentes-chave do modelo de congruência organizacional, a necessidade de debruçar-se sobre a sua forma de gestão do conhecimento, e; sobre o alto nível de informalidade documental, e a busca pelo equilíbrio entre as suas estruturas formais e informais.

Foi manifestado pelos entrevistados um sentimento de insatisfação com o planejamento das aquisições na instituição – o que se percebe legítimo. Foi constatado que os setores se planejam de maneira isolada e desconectada uns dos outros. Não se percebeu estímulo à comunicação entre os setores para a realização de um planejamento conjunto, tampouco se notou algum movimento dos setores demandantes a se organizarem entre si e planejarem suas demandas conjuntamente. As compras não são devidamente planejadas, e não há critérios claros de alocação dos recursos; não há uma política clara de definição de prioridades. Comprovou-se que uma comunicação interna disfuncional prejudica o planejamento e a eleição de prioridades. A postura centralizadora da Administração Central e a atitude por vezes inerte dos setores demandantes se auto justificam e retroalimentam, num ciclo vicioso que urge em ser quebrado.

Numa pesquisa anterior, citada neste trabalho, foi constatada a pouca

inclinação da média e da alta gestão ao planejamento. Cinco anos depois e, agora em uma nova gestão, os problemas continuam sendo observados. A hipótese deste pesquisador é de que a falta de planejamento na UFRB é uma disfunção entranhada em sua cultura organizacional. Contudo, isto somente poderá ser discutido e comprovado a partir de futuras pesquisas.

O fato de as normas e procedimentos não estarem plenamente consolidadas na UFRB pode vir a configurar desrespeito aos cinco princípios constitucionais da Administração Pública, fixados em seu art. 37. O primeiro princípio – o da legalidade – se vê arranhado pelo fato de muitos procedimentos administrativos não estarem escritos e normatizados. Isso denota um atípico nível de informalidade documental nos processos e nas relações institucionais, que prejudica o segundo e o terceiro princípios – a impessoalidade e a moralidade – que devem nortear as condutas profissionais e éticas dos servidores. Se não há normas e regras escritas, se elas estão tacitamente no fazer diário e na cabeça das pessoas, ficam passíveis de serem utilizadas ao seu modo, sem padronização, correndo os processos o risco de caminhar ao sabor de conveniências e interesses, ou de múltiplas interpretações, além de os servidores estarem no limiar permanente do cometimento de alguma ilegalidade.

O quarto princípio, o da publicidade, não se faz cumprir; obviamente, pois se não há normas e regras escritas, não há o que se publicar. Exemplo disso foi a determinação de envio das solicitações de compra à PROPLAN, escrita em lugar nenhum durante três anos. O quinto princípio, o da eficiência, fica relegado aos meros controles legais, que muitas vezes observam mais questões relacionadas à forma que ao conteúdo, como relatou o entrevistado que afirmou servir a comunicação no fluxo de compra somente para atender à legislação, mas não para fins gerenciais e para a busca das melhores e mais abrangentes soluções para a instituição. Os critérios objetivos de julgamento e a tomada de decisão restam seriamente prejudicados quando os procedimentos e os mecanismos de controle dos processos não estão escritos. Ou seja, os interesses institucionais podem ser subjugados aos interesses de grupos, que em nada podem representar os interesses de toda a comunidade acadêmica e, quiçá, o da sociedade que sustenta a universidade.

Há de se considerar, também, o risco a que estão submetidos os servidores que trabalham na área da logística pública da UFRB. Ausentes de norte em

relação aos regramentos internos da instituição, eles estão expostos à própria sorte ao executar os procedimentos administrativos para aquisição dos bens necessários à consecução dos seus objetivos institucionais e do seu regular funcionamento. A própria instituição se põe em risco também. Se os procedimentos operacionais não são postos a termo, não estão escritos, não se registra a memória dos seus processos de trabalho. Quando as pessoas saem do setor, levam consigo parte do conhecimento, que deve ser reconstruído com as pessoas que chegam. Alguns entrevistados reconheceram que a gestão do conhecimento na UFRB é falha, na medida em que a memória dos processos e dos fluxos fica na cabeça das pessoas, o *turnover* é alto, segundo foi apontado pelos entrevistados, e isso só reforça a necessidade de evolução quanto a esse aspecto. O processo de aprendizagem se torna mais lento, e conseqüentemente os processos também se tornam mais lentos.

Neste trabalho, buscou-se dar espaço à expressão plena dos participantes, seja na resposta objetiva às questões, seja na manifestação das suas subjetividades. Estas últimas se traduzem em expectativas por melhores condições de trabalho, pelo reconhecimento do trabalho que executam, na insatisfação de estar realizando uma atividade sem saber como fazer, e nem o porquê de fazê-la. Emerge a carência de pausas necessárias, em meio a tantas urgências, para que sejam feitas análise e revisão de suas práticas, dada a responsabilidade que assumem em seus setores.

Foi visto que em culturas organizacionais caracterizadas pela falta de objetividade, em geral não há boa comunicação. O excesso gera alienação ao trabalho, e a falta de assertividade alude uma sensação ilusória de democracia, onde todos têm voz, mas nunca há consenso – situação esta que a pesquisa revela perceptível na UFRB, que arrisca vir a se tornar um espaço organizacional adoecedor, quando se verifica que há fatores organizacionais que são fontes potenciais de estresse. Nesse caso, os fatores mais evidentes estão nas demandas de tarefas e de papéis. É muito difícil atender ou satisfazer expectativas quando há falta de clareza sobre as características de sua atividade, ou há conflito entre diferentes papéis. Sobrecarga, falta de certeza sobre o que fazer, limitações situacionais, entre outros, podem desencadear sintomas físicos, psicológicos e comportamentais, sendo que os sintomas psicológicos descritos foram percebidos e descritos neste trabalho.

Quanto aos objetivos propostos para a pesquisa, considera-se que estes foram atingidos. Foi identificado que o planejamento das aquisições é o principal gargalo no fluxo de compras da UFRB, e os principais ruídos presentes na comunicação administrativa no fluxo de processos são a ausência de normativos escritos, suscitada por uma política defasada de comunicação; e a divisão de responsabilidades difusa, com limites, competências e atribuições setoriais não muito bem definidos, pois também não estão regimentalmente escritos, o que denota um alto e preocupante nível de informalidade documental nas relações intra-institucionais. Tais gargalos e ruídos implicam diretamente em falhas, atrasos e retrabalho nos processos, falta de checagem dos processos nas etapas intermediárias e tramitação excessivamente lenta, principalmente por conta de etapas consideradas pelos entrevistados como meramente protocolares que não agregam valor ao processo. Contudo, tal conclusão somente poderia ser validada com a realização do mapeamento do processo, utilizando-se das ferramentas adequadas, e que se recomenda que seja feito imediatamente.

As redes, os meios e os canais formais e informais por onde flui a comunicação administrativa nos processos de aquisição de bens comuns foram plenamente identificados. Verificou-se que o sistema eletrônico de protocolo é o meio por onde fluem os processos licitatórios e que os documentos formais costumam transitar por correio eletrônico institucional, mas que a comunicação entre os atores do processo se dá eminentemente por meios informais – o que não é de todo ruim –; permite uma agilidade e um melhor entendimento, mas corre-se o risco de perder-se a memória gerencial dos processos, acomoda-se a instituição em não ter seus normativos escritos, além do fato de não se registrarem as demandas nos canais oficiais.

A proposição de melhoria dos fluxos comunicacionais nos processos de aquisição de bens comuns da UFRB passa necessariamente pelo comprometimento da gestão em mitigar disfunções agregando pessoas e unidades setoriais em torno de um conjunto comum de diretrizes, objetivos e propósitos previamente discutidos e pactuados. Dada a realidade observada com a pesquisa, estas devem ser tema de uma rodada ampla de debates que envolvam vários níveis da gestão da UFRB.

O que se apresenta de produto ou resultado desta pesquisa é um diagnóstico situacional, que demonstra um alto nível de informalidade nos fluxos e

nos processos decisórios, ausência de normativos, de manuais e tutoriais que guiem treinamentos e atividades dos atores do fluxo de compras, e principalmente a definição de responsabilidades e competências das unidades setoriais.

É preciso avançar na confecção de documentos básicos que estabeleçam as competências e atribuições das unidades. Iniciando-se pelas Pró-reitorias, que precisam urgentemente redigir – repete-se, em torno de um conjunto comum de diretrizes, objetivos e propósitos previamente discutidos e pactuados – seus regimentos próprios, e daí replicar-se tal iniciativa às suas coordenadorias e núcleos de gestão e apoio. É impreterível que se estabeleça um planejamento sistemático e colaborativo das compras, de maneira a articular-se entre as diversas unidades requisitantes e otimizar demandas.

É preciso que a gestão defina diretrizes claras sobre políticas de comunicação na instituição, como um todo, comunicando objetivos e percepções. Faz-se premente pensar a descentralização orçamentária com base numa matriz de alocação de recursos que seja amplamente discutida entre todos os atores.

Quanto ao fluxo do processo de compras, faz-se necessário estimular o planejamento estratégico e conjunto, a partir da capacitação dos atores (tanto nos aspectos operacionais quanto gerenciais das compras), eleição de prioridades, normatização e padronização de procedimentos, de modo a se evitar compras redundantes, demandas superdimensionadas e, conseqüentemente, má aplicação de recursos públicos, seja de tempo de trabalho dos servidores, seja de orçamento. A utilização de ferramentas de mapeamento de processo é essencial para se identificar pontos vulneráveis no fluxo, etapas que de fato não agreguem valor e assim se possa definir um caminho ótimo do processo mais enxuto e mais célere.

No entanto, nada disso será possível se não houver engajamento, liderança e comprometimento com as mudanças por parte da alta gestão. Não basta somente a vontade e os conhecimentos dos níveis tático e operacional. Compete ao nível estratégico de toda e qualquer organização apontar os rumos e agregar as pessoas em torno dos objetivos – comunicar as estratégias e as percepções –, principalmente quando há resistências, quando ocorrem situações inesperadas e momentos de crise.

Esta pesquisa abre um vasto campo de possibilidades de novos estudos. Ainda seguindo a linha da comunicação organizacional, novas entrevistas poderão

ser realizadas com servidores de fora da sede em Cruz das Almas - BA, para verificar as impressões que eles têm a respeito do cenário posto em seus setores, e o seu nível de conhecimento em relação ao fluxo de compras. Pretende-se entrevistar, preferencialmente, servidores docentes, pois, em sua maioria, os entrevistados nesta pesquisa foram os servidores técnico-administrativos que atuam diretamente no fluxo. Pretende-se desenvolver uma metodologia para mensurar o tempo médio dos processos de aquisição de bens comuns e de serviços na UFRB e em outras instituições, e publicar os resultados na forma de artigos científicos.

Espera-se que este e os trabalhos vindouros possam auxiliar a UFRB na (re)construção de sua arquitetura organizacional e na dinamização de seus processos, e a configurar-se cada vez mais em um espaço de excelência acadêmica e administrativa, de promoção e reconhecimento de saberes e das competências de seus colaboradores e estudantes, retornando benefícios das mais diversas ordens à comunidade do Recôncavo da Bahia e à sociedade baiana e brasileira em geral, alcançando assim, de forma efetiva, seu *status* de lugar, onde as pessoas se sintam acolhidas, referenciadas, importantes e parte de um projeto maior chamado educação.

REFERÊNCIAS

ACOCELLA, Ana Carolina. **A importância da adequação da mensagem para cada tipo de canal na comunicação com os empregados**. In: Carramenha, B; Mansi, V. (Orgs). Comunicação com líderes e empregados E-book. Jundiaí – SP: Faculdade Cásper Líbero. 2016, p. 11 a 16. Disponível em <https://bitly.com/L5XWK> Acesso em 04 jul 2020.

ALVES DA SILVA, Dáfni Priscila; FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto; DA SILVA, Anderson Henrique. O poderoso NVivo: Uma introdução a partir da análise de conteúdo. **Revista Política Hoje**, [S.l.], v. 24, n. 2, p. 119-134, dez. 2015. ISSN 0104-7094. Disponível em: <https://bit.ly/3gFK5TP> Acesso em: 30 mai. 2020.

ARAÚJO, Luis C. G. **Organização, sistemas e métodos e as tecnologias de gestão organizacional**. - 4ª. ed. - São Paulo: Atlas, 2012 (volume 2)

ARAÚJO, Luis C. G; GARCIA, Adriana A.; MARTINES, Simone. **Gestão de processos: melhores resultados e excelência organizacional**. São Paulo: Atlas, 2011.

ATOUBA, Y. C. (2018). Tackling the turnover challenge among it works: examining the role of internal communication adequacy, employee work participation and organizational identification. **Communication Reports**, 00(0), 1-14. Disponível em <https://bit.ly/3kqc7ER> Acesso em 21 jun 2020.

AZZUZ, Thais. **Aspectos positivos da comunicação informal na organização**. In: Carramenha, B; Mansi, V. (Orgs). Comunicação com líderes e empregados E-book. Jundiaí – SP: Faculdade Cásper Líbero. 2016, p. 111 a 115. Disponível em <https://bitly.com/L5XWK> Acesso em 04 jul 2020.

BAITELLO JR., N. NAVARRETE, Helena Maria C. Escola, tablet e vínculos sociais. **Revista Latinoamericana de Ciencias de La Comunicación**. v. 14, n. 26. 2017. Disponível em <https://bitly.com/F1TC6> Acesso em 02 abr 2020.

BALDISSERA, R.; MAFRA, R. L. M.; **Discursos, identidades e relações de poder: dinâmicas e emergências em comunicação organizacional**. In. XIII Congresso Brasileiro Científico de Comunicação Organizacional e de Relações Públicas (Abracorp) – São Paulo – SP: 06 a 09 de maio de 2019. Disponível em <https://bitly.com/GsS43> Acesso em 15 mai 2020.

BALDISSERA, Rudimar. Comunicação Organizacional na perspectiva da complexidade. **Revista Organicom**, v. 6, n. 10/11, 2011. Disponível em <https://bityli.com/A4BtF> Acesso em 19 fev 2019.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 1979.

BATISTA, Fábio. F. Casoteca / Práticas de gestão do conhecimento. In: **Observatório IPEA de gestão do conhecimento**. Resumos de Práticas de GC. Disponível em: <https://bityli.com/7DFNm> Acesso em 21 jun 2020.

BIAZZI, Monica Rottmann de; MUSCAT, Antonio Rafael Namur; BIAZZI, Jorge Luiz de. Modelagem de processos em instituições públicas de ensino superior. **Gest. Prod.** São Carlos, c. 18, n. 4, p. 869-880, 2011. Disponível em <https://bityli.com/kNQAX>. acesso em 23 nov 2019.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. – 10^a ed. – 9^a tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988.

BRASIL. **Decreto nº 2.926, de 14 de maio de 1862**. Approva o Regulamento para as arrematações dos serviços a cargo do Ministerio da Agricultura, Commercio e Obras Publicas. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2926-14-maio-1862-555553-publicacaooriginal-74857-pe.html> Acesso em: 15 jun. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922**. Organiza o Código de Contabilidade da União. Disponível em: <https://bityli.com/oWorh>. Acesso em: 15 jun. 2019.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília: DOU, 23 mar. 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 14 mar. 2020.

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. Brasília: DOU, 27 fev. 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm Acesso em: 15 jun. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art.37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Diário Oficial da União, Brasília, 22 jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em 21 jan 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília: DOU, Seção I, 1 fev. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 5 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.** Regulamento. Regulamento. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília: DOU - Seção I, 18 jul. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10520.htm. Acesso em: 4 jan. 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.151, de 29 de julho de 2005.** Dispõe sobre a criação da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB, por desmembramento da Universidade Federal da Bahia – UFBA, e dá outras providências. Brasília: DOU - Seção I, 1 ago. 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2005/Lei/L11151.htm. Acesso em: 6 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010.** Altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei no 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. Brasília: DOU - Seção I, 16 dez. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2010/Lei/L12349.htm. Acesso em: 15 jun 2019.

BRASIL. **Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000.** Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Brasília: DOU - Seção I, 9 ago. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm. Acesso em: 28 jan. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005**. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília: DOU - Seção I, 1 jun. 2005. Disponível em: <https://bit.ly/2WVMxh6d> Acesso em: 27 jan. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013**. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Brasília: DOU - Seção I, 23 jan. 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3juzlUD> Acesso em: 6 maio 2020.

BRASIL. **Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019**. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. Brasília: DOU - Seção I, 23 set. 2019. Disponível em: <https://bitly.com/kM4E5> .Acesso em: 27 abr. 2020.

BRASIL. **Instrução Normativa SEDAP nº 205, de 8 de abril de 1988**. Dispõe sobre a gestão de materiais no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília: DOU, 11 abr. 1988. Disponível em: <https://bit.ly/2CDt25W>. Acesso em: 15 maio 2020.

BRASIL. **Instrução normativa MPOG nº 05, de 27 de junho de 2014**. Dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral. Disponível em: <https://bitly.com/sCnBF> Acesso em: 05 abr. 2020.

BRASIL. **Instrução Normativa MPOG nº 1, de 29 de março de 2018**. Dispõe sobre o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações e sobre a elaboração do Plano Anual de Contratações de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília: DOU - Seção 1, 2 abr. 2018. Disponível em: <https://bitly.com/K8U3s>. Acesso em: 12 mar. 2020.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 1 - Secretaria de Gestão / Ministério da Economia, de 10 de janeiro de 2019**. Dispõe sobre Plano Anual de Contratações de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional e sobre o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações. Brasília: DOU - Seção 1 Extra, 11 jan. 2019. Disponível em: <https://bitly.com/1zzQE> Acesso em: 12 mar. 2020.

BRASIL, Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público : aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios** / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. 4ª. ed - Brasília : Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2011.

CABRAL, Augusto Cezar de Aquino. A análise do discurso como estratégia de pesquisa no campo a administração: uma visão global. Contextus: **Revista Contemporânea de Economia e Gestão**. Vol. 3 – nº 1 – jan/jun/2005. p. 59 a 68. Disponível em <http://periodicos.ufc.br/contextus/article/view/32069>. Acesso em 24 nov 2019.

CABRAL, Sandro; REIS, Paulo R. C.; SAMPAIO, Adilson da H. Determinantes da participação e sucesso das micro e pequenas empresas em compras públicas. **Revista de Administração, São Paulo**, v. 50, p 477-491, out./nov./dez. 2015. Disponível em <https://bityli.com/lAn2B> Acesso em 09 jul 2019.

CARDOSO, Onésimo de Oliveira. Comunicação Empresarial versus Comunicação Organizacional. **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 6, Rio de Janeiro, nov./dez. 2006. Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/rap/v40n6/10.pdf> Acesso em 14 dez 2018.

CARRAMENHA, B.; MANSI, V. CAPPELLANO, T. Whatsapp e a midiatização da comunicação informal nas organizações. Ano XII, n. 01. Janeiro/2016. **NAMID/UFPB** - <http://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/tematica> Acesso em 08 jun 2020.

CHAVES, Fernanda R. D.; BERTASSI, André L.; SILVA, Gustavo M. Compras públicas e desenvolvimento local: micro e pequenas empresas locais nas licitações de uma universidade pública mineira. **Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas**. Vol. 8, n. 1, p. 77-101, Jan/Abr 2019. Disponível em <https://doi.org/10.14211/>

CHICÓSKI, Davi. O princípio da eficiência e o procedimento administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 237, p. 93-118, jul. 2004. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44368>>. Acesso em: 05 fev 2020.

CINTRA, Carlos. C. S.; FEDEL, Ivone R. Desburocratização: impactos na informatização e celeridade do serviço público. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**. Florianópolis, v. 5, n. 2, p. 55-75. Julho – Dezembro 2019. Disponível em <https://bityli.com/Yamvt>. Acesso em 04 jan 2020.

COELHO, Ricardo C. **Estado, governo e mercado**. – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2009

CORRADO, Frank M. **A força da comunicação: quem não se comunica...** Trad. de Bárbara Theoto Lambert. São Paulo: Makron Books, 1994.

CURVELLO, João José Azevedo. **Estudos de comunicação organizacional: entre a análise e a prescrição**. INTERCOM – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação. XXV Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação – Salvador/BA – 1 a 5 Set 2002. Disponível em <https://bityli.com/74voJ> Acesso em 15 jul 2018.

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

DAFT, Richard L. **Organizações: teoria e projetos**. São Paulo: Pioneira, 2002.

DALL'AGNOL, Fernanda Camila. **Fomento do desenvolvimento econômico pelo processo de aquisição pública** (07 de dezembro de 2018). Porto Alegre – RS: SEBRAE – RS. Disponível em <https://bit.ly/2OL0cDf> Acesso em 06 jul 2019.

DAVENPORT, Thomas. **Reengenharia de processos**. Tradução Waltensir Dultra. - Rio de Janeiro : Campus, 1994.

DE FLEUR, Melvin L. **Teorias de comunicação em massa**. Rio de Janeiro : Zahar, 1971.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

ETZIONI, Amitai. **Organizações modernas**. 8 ed. São Paulo:Pioneira, 1989.

FEMENICK, Tomislav R. **Estado como agente produtor** (21 de agosto de 2011). Natal – RN. Disponível em www.tomislav.com.br/estado-como-agente-produtor/ Acesso em 25 jun 2019.

FERRER, Florência. Os desafios do setor público para construir um novo modelo de compras. **VI Congresso CONSAD de Gestão Pública**, Brasília/DF, 16 abr. 2013. Disponível em: <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2013/05/005-OS-DESAFIOS-DO-SETOR-P%C3%9ABLICO-PARA-CONSTRUIR-UM-NOVO-MODELO-DE-COMPRAS.pdf> . Acesso em: 6 out. 2020.

FIUZA, Eduardo Pedral Sampaio. MEDEIROS, **Bernardo Abreu de. A agenda perdida das compras públicas: rumo a uma reforma abrangente da lei de licitações e do arcabouço institucional**. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea, 2014. Disponível em <https://bityli.com/teFVB> Acesso em 07 jul 2019.

FRAGA, Igor D. **Mapeamento e modelagem de processos como ferramentas de melhoria da gestão da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia**. Dissertação de Mestrado. Cruz das Almas, BA, 2015. Disponível em <https://www.ufrb.edu.br/mpgestaoppss/dissertacoes/category/11-2015> Acesso em 14 mai 2019

FREEMAN, Christopher; SOETE, Luc. **A economia da inovação industrial**. Tradutores: André Luiz Sica de Campos e Janaína Oliveira Pamplona da Costa. – Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2008.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa** / Antonio Carlos Gil. - 4. ed. – reimpr. – São Paulo : Atlas, 2007.

GIUSTI, Mirian Petri Lima de Jesus. **Sumário de Direito Administrativo** – 2. ed. – São Paulo: Rideel, 2004.

GONCALVES, José Ernesto Lima. As empresas são grandes coleções de processos. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 40, n. 1, p. 6-9, Mar. 2000. Disponível em <https://bityli.com/AfLbH> Acesso em 02 fev 2019

HAN, Byung-Chul. **Sociedade do cansaço**. Tradução de Enio Paulo Giachini. 2ª edição ampliada - Petrópolis, RJ : Vozes, 2017.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA **Desemprego cai para 11,9% na média de 2019; informalidade é a maior em 4 anos.** Editoria Estatísticas Econômicas. Por Carmen Nery. 31 jan 2020. Disponível em <https://bityli.com/zywEH> Acesso em 05 abr 2020.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **PIB avança 1,0% em 2017 e fecha ano em R\$ 6,6 trilhões.** Editoria Estatísticas Econômicas, em 01 mar 2018. Disponível em <https://bityli.com/4Kjmp> Acesso em 14 jun 2020.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Seis em cada dez empresas abertas em 2012 encerraram atividades em cinco anos.** Editoria Estatísticas Econômicas. Por Eduardo Peret. 17 out 2019. Disponível em <https://bityli.com/AhtHg> Acesso em 05 abr 2020

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Programas visam inserir micro e pequenas empresas nas compras governamentais.** IPEA Notícias. 23 nov 2018. Disponível em <https://bityli.com/RhT4O> Acesso em 14 jun 2020

JESUS, M.S.; EBERLE, L.; MATTE, J.; CHAIS, C.; OLEA, P.M.; GANZER, P.P. A comunicação interna em uma empresa prestadora de serviços de saúde e sua influência no comprometimento organizacional. **Revista Brasileira de Gestão e Inovação – Brazilian Journal of Management & Innovation** v.7, n.3, 2020, Doi: 10.18226/23190639.v7n3.03. Disponível em <https://bityli.com/UxT94>. Acesso em 21 jun 2020.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** 16ª ed. São Paulo: RT, 2014.

KARANGES, E., JOHNSTON, K., BEATSON, A., & LINGS, I. (2015). **The influence of international communication on employee engagement: a pilot study.** *Public Relations Review*, 41(1), 129-131.

KUNSCH, Margarida M. Krohling. A comunicação estratégica nas organizações contemporâneas. **Media & Jornalismo**, [S.l.], v. 18, n. 33, p. 13-24, nov. 2018. ISSN 2183-5462. Disponível em: <http://impactum-journals.uc.pt/mj/article/view/6020>>. Acesso em: 21 jan. 2019.

KUNSCH, Margarida Maria Krohling. **Planejamento de relações públicas na comunicação integrada** / Margarida Maria Krohling Kunsch. – Ed. rev., atual. E ampl. – São Paulo: Summus, 2003.

LAGO, Michelle. A importância de investir na comunicação de ações voltadas à qualidade de vida nas grandes organizações In: Carramenha, B; Mansi, V.; Paula, M. (Orgs). **Comunicação com líderes e empregados - Vol. 2**. E-book. Jundiaí – SP: Faculdade Cásper Líbero. 2017, p. 8 a 10. Disponível em <https://bityli.com/L5XWK> Acesso em 04 jul 2020.

LIMA, Fábila Pereira. Teorias da comunicação, transferência do conhecimento e implicações na subserviência dos sujeitos nas organizações. **Revista Organicom**. Ano 15, n. 28. 1º sem 2018. p. 287 - 298. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/organicom/article/view/150575> Acesso em 29 jan 2019.

LITTLE, Todd A.; DEOKAR, Amit V. Understanding knowledge creation in the context of knowledge-intensive business processes. **Journal of Knowledge Management**, v. 20, n. 5, p. 858-879, 2016. Disponível em <https://bityli.com/kg6fH>. Acesso em 08 mai 2020.

LITTLEJOHN, Stephen W. **Fundamentos Teóricos da Comunicação Humana**. Rio de Janeiro, Ed. Guanabara, 1988.

LODI, João Bosco. **História da Administração**. Reimpressão da 1. ed. de 1971. São Paulo: Pioneira Thomsom Learning, 2003.

MANSI, Viviane. Comunicação sobre períodos de incerteza, tais como grandes mudanças organizacionais e desligamentos. In: Carramenha, B; Mansi, V. (Orgs). **Comunicação com líderes e empregados** E-book. Jundiaí – SP: Faculdade Cásper Líbero. 2016, p. 135 a 142. Disponível em <https://bityli.com/L5XWK> Acesso em 04 jul 2020.

MARCHIORI, Marlene R. Os desafios da comunicação interna nas organizações. **Revista Conexão – Comunicação e Cultura**, UCS, Caxias do Sul, v. 9, n. 17, jan/jul 2010, p. 145 a 159. Disponível em www.ucs.br/etc/revistas/index.php/conexao/article/view/466. Acesso em 22 fev 2019

MARCHIORI, Marlene R. **Cultura e Comunicação Organizacional: um olhar estratégico sobre a organização** / Marlene Marchiori. – 2. edição revisada e ampliada – São Caetano, SP: Difusão Editora, 2008.

MARTINS, Ricardo Marcondes. O conceito científico de processo administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 235, p. 321-381, jan. 2004. ISSN 2238-5177. Disponível em:

<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45140>>. Acesso em: 05 fev. 2020

MATIAS – PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública**: foco nas instituições e ações governamentais. São Paulo: Atlas, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e Contrato Administrativo**, São Paulo: Malheiros, 2007.

MENELEU, A. de Almeida; HESKETH, José Luiz. Comunicação organizacional: teoria e pesquisa. Artigo. **Revista de Administração de Empresas**. Rio de Janeiro, out/dez 1980, p. 13 - 25. Disponível em <https://bityli.com/W4WuE>. Acesso em 24 nov 2018.

MOTA, M. S.; FOSSÁ, M. I. T. Comunicação interna como fator gerador da cultura do comprometimento na dinâmica organizacional. In: **CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO**, 28., 2005. Rio de Janeiro. Anais. São Paulo: Intercom, 2005. CD-ROM

NOGUEIRA, Maria Francisca Magalhães. A Gestão da comunicação interna das instituições públicas: um recurso esquecido. **Revista Comunicação & Informação**, UFG. Goiânia, v. 4, n. 1-2, jan-dez. 2001. Disponível em www.revistas.ufg.br/index.php/ci/article/view/24024/14032. Acesso em 22 fev 2014.

OLIVEIRA, D.R.; PASSADOR, J.L.; PADUA, S.I.D.; ANDRADE, D,C.T., Gestão do conhecimento, cultura organizacional e gestão de pessoas com a gestão de processos e questões organizacionais emergentes: uma análise crítica da dinâmica subjetiva em gestão por processos (BP), **R. Gest. Anál.**, Fortaleza, v. 9, n. 1, p. 154-167, 2020. Disponível em <https://bityli.com/wnXeS>. Acesso em 21 jun 2020.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças. **Sistemas, organização e métodos: uma abordagem gerencial**. São Paulo: Atlas, 2006.

OLIVEIRA, Ivone L.; VOGUINHA, Marcela. Comunicação e administração: dois campos que dialogam no ambiente organizacional. **Revista Novos Olhares, USP. São Paulo**. Vol. 8, n. 1. jul 2019. p 97 – 108. Disponível em <https://bityli.com/Z1m3T> Acesso em 14 mai 2020.

PAIM TERRA, Antonio Carlos. Compras públicas inteligentes: uma proposta para a melhoria da gestão das compras governamentais. **Escola Nacional de Administração Pública (ENAP)**, Brasília/DF, maio 2018. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3166>. Acesso em: 12 maio 2020.

PARK, Christine Seung Hee; SANTOS, Marina Jacob Lopes da Silva. Políticas públicas e o poder de compra governamental: geração de externalidades positivas em gastos públicos. In: Direitos sociais e políticas públicas **III. CONPEDI/UFPB**; coordenadores: Terezinha de Oliveira Domingos, Rogério Luiz Nery da Silva, Danielle Anne Pamplona. p. 472 - 496 – Florianópolis : CONPEDI, 2014. Disponível em <https://bityli.com/bOUjk> Acesso em 10 jul 2019.

PIO, Dirceu Martins. **A força transformadora da comunicação interna**. Porto Alegre: Simplíssimo, 2017. 160 p. E-Book. Edição Kindle.

PIRES, José Calixto de Souza; MACÊDO, Kátia Barbosa. Cultura Organizacional em organizações públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**. v. 40(1), Rio de Janeiro, p. 81 – 105. Jan/Fev 2006.

PRÉVE, Altamiro D. **Organização, sistemas e métodos**. UFSC Centro Sócio Econômico – Departamento de Ciências da Administração. Florianópolis. 2012. Disponível em <http://portal.cad.ufsc.br/files/2012/03/apostila-2012.pdf> Acesso em 21 mai 2020.

RAIGADA, José L. Piñuel. **Teoría de la comunicación e gestión de las organizaciones**. Madrid, España : Editorial Síntetis, 1997.

RÉ, César. A. T.; LIMBERGER, Sérgio, J.; VIANNA, William B.; CUNHA, Cristiano J. C.A.O impacto da cultura organizacional no processo de gestão do conhecimento In: **XXVII ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 27., 2007, Foz do Iguaçu**. Anais [...]. Foz do Iguaçu: ENEGEP, 2007. Disponível em <https://bityli.com/4yY2l>. Acesso em 14 jun 2020.

RENNÓ, Rodrigo. **Administração geral para concursos**. - Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

RIBEIRO, Cássio Garcia; INÁCIO JÚNIOR, Edmundo mensurando o mercado de compras governamentais brasileiro. **Caderno de Finanças Públicas**, Brasília, n. 14, p. 169-200, dez. 2014. Disponível em <https://bityli.com/TUJ0A> Acesso em 08 jun 2019.

RIBEIRO, Geraldo Luiz Vieira. **A evolução da licitação**. (2007) [S.l]. Disponível em <https://classecontabil.com.br/a-evolucao-da-licitacao/> . Acesso em 05 jul 2019

ROBBINS, Stephen P.; JUDGE, Timothy. A.; SOBRAL, Filipe. **Comportamento organizacional. Teoria e prática no contexto brasileiro**. - 14^a. ed. - São Paulo : Pearson Prentice Hall, 2010.

ROSSETTO, Adriana Marques. **Estrutura Organizacional Pública como um Entrave à Adoção de Inovações em Tecnologia de Informações**. 1999. Artigo disponível em <https://bitly.com/pi98z>. Acesso em 08 fev 2019.

SANTA BARBARA, Emerson Franco. **Subsídios para a implantação de uma política institucional de compras sustentáveis na UFRB**. Dissertação de Mestrado. Cruz das Almas, 2016. Disponível em <https://www.ufrb.edu.br/mpgestaoppss/dissertacoes/category/13-2016> Acesso em 25 jan 2019.

SANTOS, Franklin Brasil. **Preço de Referência em compras públicas (ênfase em medicamentos). Projeto de melhoria dos controles internos municipais**. Tribunal de Contas da União - (TCU) - Apostila. 2015. Disponível em <https://bitly.com/boYXJ> Acesso em 05 jul 2020.

SANTOS, Milton. **Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico-informacional**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994.

SCATOLIN, H. G. A gestão do conhecimento nas organizações: o legado de Nonaka e Takeuchi. **Perspectivas em Gestão & Conhecimento**, João Pessoa, v. 5, n. 2, p. 4-13, jul./dez. 2015. Disponível em <http://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/pgc>. ISSN: 2236-417X. Acesso em 21 jun 2020.

SCHMIDT, Flávia de Holanda; ASSIS, Lucas. S de. O Estado como cliente: características das firmas industriais fornecedoras do governo. **Radar: Tecnologia, produção e comércio exterior**, Brasília, n. 17, 42 p., dez. 2011. Disponível em http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5355?locale=pt_BR. Acesso 16 mai 2019.

SCHMIDT-SQUEFF, Flávia de Holanda. **O poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico: análise do caso brasileiro**. Texto para discussão/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea – 2014. Disponível em

http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2421/1/TD_1922.pdf Acesso em 24 jun 2019.

SCROFERNEKER, Cleusa M. A. **Perspectivas Teóricas da Comunicação Organizacional**. IN: Cd-rom XXIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, Manaus : INTERCOM, 2000.

SCROFERNEKER, Cleusa M. A. Trajetórias teórico-conceituais da comunicação organizacional. Artigo. **Revista FAMECOS**. Porto Alegre, nº 31, dez 2006. Disponível em <http://www.pucrs.br/famecos/pos/revfamecos/31.pdf>. Acesso em 13 jul 2018.

SCROFERNEKER, Cleusa M. A.; AMORIM, Lidiane R.; Por uma topofilia da comunicação organizacional: reflexões sobre espaço e lugar da comunicação. **Revista Latinoamericana de Ciencias de La Comunicación**. Año XIII, n. 24. enero/ junio 2016. Disponível em <https://bityli.com/t1omL> Acesso em 14 mar 2020.

SEBRAE – SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Sobrevivência das empresas no Brasil** / Marco Aurélio Bedê (Coord.) – Brasília : SEBRAE, 2016. Disponível em <https://bityli.com/tBj5Q>. Acesso em 05 abr 2020

SLACK, Nigel.; CHAMBERS, S.; JOHNSTON R. **Administração da Produção**. Tradução: Ailton Bomfim Brandão. – 4ª. ed. – São Paulo: Atlas, 2015.

SOARES, R. P. **Compras governamentais: características das firmas industriais e participação das que inovam**. In: DE NEGRI, J. A.; SALERNO, M. S. (Orgs.). Inovações, padrões tecnológicos e desempenho das firmas industriais brasileiras. Brasília: Ipea, 2005. p. 299-324. Disponível em <<https://bit.ly/2NN4oVr>> Acesso em 09 jul 2019.

SPITZCOVSKY, Celso. **Direito administrativo**. - 11. ed. - Rio de Janeiro : Forense; São Paulo : Editora MÉTODO, 2009.

TERCIOTTI, Sandra Helena. O poder, a comunicação e o diálogo no ambiente organizacional. **Revista Organicom – USP**; v.5, n. 9. p. 23 - 32 (2008). Disponível em <https://www.revistas.usp.br/organicom/issue/view/10218>. Acesso em 30 nov 2019.

THAYER, Lee O. **Comunicação e teoria da organização**. In. Dance, Frank. E. X., (org). Teoria da Comunicação Humana. Trad. Álvaro Cabral e José Paulo Paes. São Paulo: Cultrix, 1973. p. 94 – 148.

THAYER, Lee O. **Princípios de comunicação administrativa**. - 1ª. ed. São Paulo: Editora Atlas, 1972.

TORQUATO, G. **Comunicação Empresarial, comunicação institucional: conceitos, estratégias, sistema, estrutura, planejamento e técnicas**. São Paulo: Summus, 1986.

TORQUATO, G. **Comunicação nas organizações: empresas privadas, instituições e setor público**. São Paulo - Summus : 2015.

TRIGUEIRO, Francisco M. C.; MARQUES, Neiva A. **Teorias da Administração I**. – 3. ed. rev. ampli. – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2014.

UFRB - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA. **Nota Técnica nº 02/2015 – PROAD/UFRB**. Assunto: Prazos para a finalização da execução orçamentária 2015. Cruz das Almas - BA, 03 set 2015. Disponível em <https://www.ufrb.edu.br/proad/documentos/category/2-notas-tecnicas> Acesso em 05 jul 2020.

UFRB - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA. **Plano de Desenvolvimento Institucional. PDI 2019 - 2030**. Dispõe sobre o planejamento da instituição pelos próximos 12 anos. Cruz das Almas, 2019. Disponível em: www.ufrb.edu.br/pdi. Acesso em: 12 jun. 2020.

UFRB - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA. **Portaria Gabinete do Reitor nº 498/2009**. Aprova os modelos de instrumentos de comunicação administrativa adotados pela UFRB, denominados Correspondências; aprova os instrumentos de comunicação administrativa adotados pela UFRB, destinados a formalizar e divulgar atos de sua Administração, denominados Documentos de Serviço. Cruz das Almas - BA, 26 ago 2009. Disponível em <https://www.ufrb.edu.br/reitoria/portarias> Acesso em 14 jun 2020.

UFRB - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA. **Relatório de Autoavaliação Institucional (Relatório Parcial I do Quarto Ciclo Avaliativo 2018-2020)** Cruz das Almas - BA, março 2019. Disponível em:

https://ufrb.edu.br/portal/images/documentos/2019/Relatorio_de_Autoavaliacao_Institucional.pdf Acesso em: 14 mai 2020

UFRB - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA. **Relatório de Gestão 2011** Cruz das Almas - BA, 2011. Disponível em: <https://www.ufrb.edu.br/proplan/documentos/category/8-relatorio-de-gestao>
Acesso em: 11 jan. 2019

UFRB - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA. **Relatório de Gestão 2012** Cruz das Almas - BA, 2012. Disponível em: <https://www.ufrb.edu.br/proplan/documentos/category/8-relatorio-de-gestao>
Acesso em: 11 jan. 2019.

UFRB - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA. **Relatório de Gestão 2013** Cruz das Almas - BA, 2013. Disponível em: <https://www.ufrb.edu.br/proplan/documentos/category/8-relatorio-de-gestao>
Acesso em: 11 jan. 2019.

UFRB - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA. **Relatório de Gestão 2014** Cruz das Almas - BA, 2014. Disponível em: <https://www.ufrb.edu.br/proplan/documentos/category/8-relatorio-de-gestao>
Acesso em: 11 jan. 2019.

UFRB - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA. **Relatório de Gestão 2015** Cruz das Almas - BA, 2015. Disponível em: <https://www.ufrb.edu.br/proplan/documentos/category/8-relatorio-de-gestao>
Acesso em: 11 jan. 2019.

UFRB - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA. **Relatório de Gestão 2016** Cruz das Almas - BA, 2016. Disponível em: <https://www.ufrb.edu.br/proplan/documentos/category/8-relatorio-de-gestao>
Acesso em: 11 jan. 2019.

UFRB - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA. **Relatório de Gestão 2017** Cruz das Almas - BA, 2017. Disponível em: <https://www.ufrb.edu.br/proplan/documentos/category/8-relatorio-de-gestao>
Acesso em: 11 jan. 2019.

UFRB - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA. **Relatório de Gestão 2018** Cruz das Almas - BA, 2018. Disponível em: <https://www.ufrb.edu.br/proplan/documentos/category/8-relatorio-de-gestao>
Acesso em: 11 jan. 2019.

UFRB - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA. **Relatório de Gestão PROAD/CLC 2016** Cruz das Almas - BA, 2016.

UFRB - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA. **Relatório de Gestão PROAD/CLC 2017** Cruz das Almas - BA, 2017.

UFRB - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA. **Relatório de Gestão PROAD/CLC 2018** Cruz das Almas - BA, 2018.

UFRB - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA. **Relatório de Gestão PROAD/CLC 2019** Cruz das Almas - BA, 2019.

UFRB. **Estatuto da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia.** Cruz das Almas – BA. 2007.

UFRB. **Regimento Geral da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia.** Cruz das Almas – BA, 2008.

VACCA, Giuseppe. **Estado e Mercado, Público e Privado.** Lua Nova, s/v, n. 24, pp.150-164. 1991. Disponível em: <https://bityli.com/4CLQI> Acesso em 24 jun 2019.

VAZ, José Carlos. C. **Processos de trabalho no setor público: gestão e redesenho.** São Paulo, 2008. EACH-USP. Artigo. Disponível em http://capa.tre-rs.gov.br/arquivos/VAZ_Jose_Mapeamento.pdf Acesso em 03 fev 2019

VIGNERON, Jacques. Comunicação interna: além das mídias. **Revista Líbero.** Ano IV. Vol. 4. nº 7 – 8. 2001. p. 96 – 101. Disponível em <https://bityli.com/2TQsl> Acesso em 19 abr 2018.

VINHOLA, Bruno G. Os (inter)lugares organizacionais. **Comunicologia: Revista de Comunicação da Universidade Católica de Brasília.** v. 11. n. 1, jan/jun 2018. Disponível em <https://bityli.com/7nqSY> Acesso em 15 jun 2020.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos** / Robert K. Yin; trad. Daniel Grassi - 2a. ed. - Porto Alegre : Bookman, 2001.

ZAINUN, N. F. H., JOHARI, J., & ADNAN, Z. (2018). **Stressor factors, internal communication and commitment to change among administrative staff in Malaysian public higher-education institutions**. *On the Horizon*, 26(4), 291-306. Disponível em <https://bityli.com/eQ4Nd>. Acesso em 12 mai 2020.

APÊNDICE A – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

COMUNICAÇÃO ADMINISTRATIVA NOS PROCESSOS DE COMPRAS NA UFRB – ESTUDO DE CASO

SETOR: _____

NOME: _____

IDADE: _____

FORMAÇÃO: _____

CARGO: _____

TEMPO NO SETOR: _____

BLOCO 01 - SOBRE O FLUXO DE COMPRAS (COMUM A TODOS)

1. O que você conhece do fluxo do processo de compras de bens comuns da UFRB? Poderia me explicar de forma sucinta? (todos, exceto PROAD e PROAD/CLC)

1.a (PROAD/CLC e PROAD) Você poderia me explicar o fluxo do processo de compras da UFRB de forma sucinta?

2. Quais etapas do fluxo você citaria como as principais ou cruciais? Por quê?

3. Existem pontos ou etapas no fluxo que você entende como desnecessárias? Quais?

4. E você acha que, no fluxo do processo de compras, poderia ser acrescentada mais alguma etapa? Quais e por quê?

5. Você acredita que o fluxo do processo de compras na UFRB vem evoluindo ao longo do tempo? Quais os fatores que mais ajudaram e os que mais atrapalharam nesse processo?

BLOCO 02 - SOBRE A COMUNICAÇÃO NO FLUXO (COMUM A TODOS)

6. Na sua avaliação, de modo geral, as informações que constam nos processos de compras estão claras, concisas e de acordo com a legislação? Evitam retrabalho? Se isso não acontece, a quais fatores você atribui essa falha?

7. A comunicação administrativa é aquela formal, escrita nos processos, descrita nos fluxos e normatizada pela instituição. Na sua avaliação, como você compreende essa comunicação?

8. Você acha que a comunicação informal e as relações interpessoais, por fora do processo formal de compras, ajudam ou atrapalham? Por quê?

9. Você acredita que ruídos de comunicação nos processos de compras podem causar retrabalho, ou atrasar os processos de compras, ou resultar em compras “malfeitas” ou desgastes interpessoais ou intersetoriais na UFRB? Você identifica falhas desse tipo nos processos de compra? Se sim, quais ações melhorariam a comunicação nos processos de compra da UFRB?

BLOCO 03

SOBRE O PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO DAS COMPRAS (GESTÃO)

1.a - Como as compras da UFRB são planejadas e como as prioridades no planejamento das compras são definidas? (PROPLAN / PROAD / COCFI)

1.b - Poderia explicar como as compras são planejadas? (CLC)

2 - Quais papéis ou funções o seu setor desempenha no fluxo de compras de bens comuns para a UFRB?

3. Qual o tempo médio de um processo de compras na UFRB?

SOBRE O PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO DAS COMPRAS (DEMANDANTES)

1. Como acontece o planejamento das compras do seu setor?

2. Você sente dificuldades em descrever os materiais que precisa adquirir para o seu setor? Quais são elas e a que fatores você atribui tais dificuldades?

3. Em geral, seu setor recebe os materiais de acordo com os pedidos de compra realizados? Com que frequência existem erros? Como esses erros são mitigados?

APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Convidamos o (a) Sr (a) a participar da Pesquisa intitulada “**A COMUNICAÇÃO ADMINISTRATIVA NOS PROCESSOS DE COMPRAS NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA - UM ESTUDO DE CASO**”, desenvolvida por **Deivisson Leão do Nascimento Moraes**, estudante do Mestrado Profissional em Gestão em Políticas Públicas e Segurança Social da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia - UFRB.

Para subsidiar esta pesquisa será necessária a realização de uma entrevista semiestruturada, objetivando levantar dados que permitam analisar os fluxos de comunicação nos processos de aquisição, bem como, ao estimular os atores desses processos a falarem a respeito, vislumbra-se a possibilidade de ampliação da visão sistêmica acerca dos objetivos institucionais por trás das aquisições, a percepção do seu papel nesse processo e a melhoria da eficiência, eficácia e efetividade desse importante elo da logística pública em questão.

Sua participação nesta pesquisa é voluntária e se dará por meio de resposta às questões que serão apresentadas durante a entrevista, a ser gravada em áudio para facilitar a transcrição, mediante sua permissão.

Os riscos decorrentes de sua participação nesta pesquisa são: o desconforto por responder questões relacionadas ao seu ambiente de trabalho, a possibilidade de atrapalhar a realização de suas atividades laborais, a necessidade de disponibilização do seu tempo. Entretanto, como forma de minimizar/evitar tais riscos, a entrevista seja pré-agendada, em horário indicado pelo entrevistado. Desta forma, o participante poderá definir o melhor horário para a realização da entrevista, de modo que não altere significativamente a sua rotina de trabalho e em horário que lhe seja mais conveniente.

Esclarecemos que se o (a) Sr. (a) aceitar participar desta pesquisa contribuirá para o levantamento de dados que possibilitará identificar os principais gargalos nos fluxos comunicacionais dos processos de compras. Espera-se que este trabalho possa subsidiar a elaboração de uma Proposta de Política de Comunicação Administrativa para a UFRB, a partir do projeto piloto do Plano de Melhoria dos Fluxos de Comunicação nos Processos de Compras da UFRB, visando um aprimoramento de sua Comunicação Organizacional e assim contribuindo para uma melhor gestão e prestação de serviços públicos de qualidade à sociedade.

Se após consentir com a sua participação o (a) Sr (a) desistir de continuar participando, tem o direito e a liberdade de retirar seu consentimento em qualquer fase da pesquisa, seja antes ou depois da coleta dos dados, independente do motivo e sem nenhum prejuízo à sua pessoa.

Ressalte-se que o (a) Sr (a) não terá nenhuma despesa e também não receberá nenhuma remuneração por participar desta pesquisa.

Os resultados da pesquisa serão analisados e publicados, entretanto, sua identidade não será divulgada, sendo mantida em sigilo.

Para quaisquer outras informações, o (a) Sr (a) poderá entrar em contato com o pesquisador responsável por este trabalho no endereço: Rua Rui Barbosa, 710, Bloco G, sala 03, Campus Universitário, Centro, Cruz das Almas – BA, PROAD/CMP/NUGPAT telefone (75) 3621-9436, ou pelo e-mail deivissonleao@ufrb.edu.br.

Consentimento Pós-Infomação

Eu, _____, fui informado sobre os objetivos, benefcios e riscos da pesquisa acima descrita e compreendi as explicações fornecidas. Por isso, concordo em participar desta pesquisa, sabendo que não vou ter retorno financeiro e que posso desistir a qualquer tempo.

Assinatura do participante

Assinatura do Pesquisador Responsável

_____, ____/____/____.
Local, Data

ANEXO I – NOTA TÉCNICA PROAD/CLC S/N - 2018

NOTA TÉCNICA 2018

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA

PRÓ-REITORIA DE ADMINISTRAÇÃO

Coordenadoria de Licitação e Compras

1. DO OBJETIVO

A presente Nota Técnica tem como objetivo orientar aos interessados acerca dos procedimentos para elaboração e encaminhamentos das solicitações de compra do exercício 2018, de acordo com o disposto nas Leis 8.666/1993, 10.520/2002, do Decreto 5.450/2005, da Instrução Normativa nº 03/2017.

As aquisições pretendidas devem ser realizadas por meio de Pregão Eletrônico e seguem o regramento vigente da legislação federal. Faz-se necessário a elaboração da solicitação de compra, disponível no sítio <https://www.ufrb.edu.br/clc/formularios>, acompanhada de três cotações de preços para cada item.

DOS PROCEDIMENTOS

2.1 DA DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA

É imperioso realizar uma consulta prévia a Pró-reitoria de Planejamento – PROPLAN, acerca da disponibilidade orçamentária destinada a vossa unidade para aquisições de materiais/equipamentos no exercício corrente. Cabe destacar que a autorização da despesa será prévia e ficará a cargo do gestor do recurso, que aprovará as solicitações de materiais de todas as unidades, dentro da parcela do orçamento de custeio/investimento disponibilizado pela PROPLAN.

2 DA SOLICITAÇÃO DE COMPRAS

As Solicitações de Compra, assim como as cotações de preços deverão ser digitalizadas e enviados à PROPLAN por meio do cadastro de um documento no portal administrativo do SIPAC.

Antes de elaborar qualquer solicitação de compra é recomendável consultar a Coordenadoria de Material e Patrimônio – CMP acerca da disponibilidade dos materiais necessários em estoque. Caso vossa demanda não seja atendida pelo almoxarifado, deverá ser encaminhada à Pró-reitoria de Planejamento - PROPLAN suas estimativas de consumo.

Para cada tipo de material/serviço demandado deverá ser emitido 1 (um) formulário de solicitação de compra, ou seja, as requisições deverão ser cadastradas para cada grupo de material/serviço, conforme exemplificado a seguir:

Dentro da classificação de material permanente temos os grupos: Eletrodoméstico (fogão, geladeira, TV...); Equipamento de laboratório (balança, microscópio...); Móveis (cadeira, mesa,...). Não será possível cadastrar numa mesma solicitação itens de diversos grupos.

Dentro da classificação de material de consumo temos os grupos: Material de Expediente (caneta, lápis, papel,...); Material de Proteção Individual (EPI); Material para Copa e Cozinha (copo, xícara, prato,...); Material de Limpeza e Higienização (detergente, bucha,...); Material de Uso Laboratorial; Reagentes; Vidraria; Sementes. Não será possível cadastrar numa mesma solicitação itens de diversos grupos.

As compras de computadores, softwares e qualquer solução de Tecnologia da Informação (conjunto de bens e/ou serviços) seguem o mesmo regramento, contudo devem ser iniciadas sob a orientação da Coordenadoria de Tecnologia da Informação – COTEC.

A solicitação de compra deverá:

- a) Ser numeradas de forma seqüencial com base em controle da unidade demandante;
- b) Informar a área/ setor beneficiado;
- c) Conter a indicação do servidor, ou comissão de servidores (máximo de dois), a fim de compor a equipe de apoio e planejamento da(s) contratação(ões), que irá atuar na elaboração do Termo de Referência e na aceitação das propostas durante a execução do Pregão Eletrônico;
- d) Conter a indicação do servidor que será responsável pelo ateste (conferência) da nota fiscal do material recebido, ou pelo ateste da nota fiscal do serviço prestado;
- e) Indicar o local para instalação final do bem ou para a execução do serviço;
- f) Objetivo e justificativa bem detalhada para aquisição/contratação do bem ou serviço;
- g) conter a especificação completa do bem a ser adquirido SEM INDICAÇÃO DE MARCA;
- h) evitar descrição inadequada dos materiais, ora demasiado sucinta, ora com especificações direcionadas para uma determinada marca, produto ou fornecedor, o que frustra o caráter competitivo do certame, contrariando a legislação pertinente às licitações;

j) conter definição das unidades de fornecimento e das quantidades a serem adquiridas, realizada mediante adequadas técnicas de estimação;

k) mensuração dos quantitativos necessários definidas em função do consumo histórico e do tempo provável de utilização, considerando a natureza, o prazo de validade dos materiais e as condições de armazenamento que não permitam sua deterioração;

l) conter ato de autorização (assinatura) do Gestor da unidade demandante, no caso do Centro de Ensino, o Diretor;

3 DAS PESQUISAS DE PREÇOS

A lei de licitações não define de quem é a responsabilidade pela elaboração da pesquisa de preços, entretanto, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU aponta essa responsabilidade para a área demandante. Como pode ser verificado no trecho de decisão do TCU nesse sentido:

Acórdão 3.516/2007 TCU – “Não constitui incumbência obrigatória da CPL, do pregoeiro ou da autoridade superior realizar pesquisas de preços no mercado e em outros entes públicos, sendo essa atribuição, tendo em vista a complexidade dos diversos objetos licitados, dos setores ou pessoas competentes envolvidos na aquisição do objeto”.

A cotação de preços é normatizada pela Instrução Normativa – IN MPOG nº 5, de 27 de junho de 2014, que dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral. A qual está disponível no sítio:

<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/301-instrucao-normativa-n-5-de-27-de-junho-de-2014-compiled>

A referida IN estabelece que a pesquisa de preços seja realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros:

I - Painel de Preços, disponível no endereço eletrônico: <http://paineldeprecos.planejamento.gov.br>;

II - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços;

III - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou

IV - pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.

Neste sentido, a IN dispõe que os parâmetros citados acima poderão ser utilizados de forma combinada ou não, devendo ser PRIORIZADOS os previstos

nos incisos I e II e demonstrada no processo administrativo a metodologia utilizada para obtenção do preço de referência.

Serão necessários TRÊS ou MAIS PREÇOS, oriundos de um ou mais dos parâmetros citados, para a obtenção do preço de referência da contratação, o qual será a média, a mediana ou o menor valor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desconsiderando os valores inexeqüíveis e os excessivamente elevados.

Os preços coletados devem corresponder ao produto/serviço pretendido e devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados.

O normativo admite como exceções: a possibilidade de utilizar outros critérios ou metodologias; e, a pesquisa com menos de três preços ou fornecedores, desde que devidamente justificados pela autoridade competente.

O Painel de Preços é um sistema que foi desenvolvido pelo Ministério do Planejamento e conta com uma extensa base de dados das compras públicas homologadas no Comprasnet. Nos links que seguem, estão disponibilizados vídeos, tutoriais (<http://paineldeprecos.planejamento.gov.br/videos>) e documentos (<http://paineldeprecos.planejamento.gov.br/documentos>) que orientam a utilização desta ferramenta.

Emerson Franco Santa Barbara
Coordenador de Licitação e Compras/PROAD

Cláudio Antonio Faria Vargas
Chefe do Núcleo de Gestão de Licitação

Fonte: <https://ufrb.edu.br/clc/orientacao-para-aquisicoes>
Acesso em 11 jul 2020.

ANEXO II – FLUXO DE AQUISIÇÃO DA UFRB

(Documento produzido pela Coordenadoria de Licitação e Compras da UFRB e fornecido via e-mail ao pesquisador)

A) FASE INTERNA DO PROCESSO

1 – Elaboração de solicitação de compra com base no planejamento da unidade com três pesquisas. Formulário disponível no site: <https://ufrb.edu.br/clc/formularios>;

2 – Envio a PROPLAN consultando acerca da disponibilidade orçamentária;

3 – Autorização da PROPLAN para realização da despesa;

3.1 – Não Autoriza, devolve ao Demandante

3.2 – Sim, Autoriza e envia a PROAD

4 – PROAD encaminha a CLC para análise;

5 – CLC analisa, define a modalidade de licitação e envia a PROAD

6 – Autorização da PROAD:

6.1 – Não Autoriza, devolve ao Demandante

6.2 – Sim, Autoriza a abertura do processo e envia a CLC;

7 – CLC realiza o pré-cadastro dos itens no catálogo de materiais e solicita a validação da CMP, que verifica o grupo, a descrição e a especificação do(s) item(s) (Ver fluxo);

8 – CLC faz contato com demandante e o orienta a fazer o cadastro da requisição de compra no Portal Administrativo;

9 – CLC abre o processo de compra;

9.1 – Se dispensa/inexigibilidade vai para o NUGAD (Ver fluxo)

9.2 – Se pregão vai para o NUGLIC (Ver fluxo)

10 – NUGLIC elabora Edital e Termo de Referência em conjunto com o demandante (Ver Fluxo);

11 – NUGLIC envia ao NUGPROC que faz análise

11.1 – Precisa de ajustes, devolve ao NUGLIC

11.2 – Não precisa de ajustes, elabora o checklist

12 – Envia a CLC

13 – CLC faz análise,

13.1 – Precisa de ajustes, devolve ao NUGLIC

13.2 - Não precisa de ajustes, encaminha a PROAD

14 – PROAD aprova?

14.1 – Se sim, assina o Edital e aprova o Termo de Referência;

14.2 – Se não, devolve a CLC para ajustes.

15 – PROAD verifica a necessidade de instrumento contratual

15.1 – Se sim, envia a CCONT (Ver fluxo).

15.2 – Se não, envia ao Gabinete da Reitoria para nomeação da equipe de apoio.

16 – Gabinete envia a Reitoria;

17 – Reitoria nomeia a equipe e envia a Procuradoria Federal

18 - Devolução do processo pela PROJUR a Reitoria;

19 – Reitoria despacha e envia ao Gabinete da Reitoria;

20 – Gabinete envia a PROAD;

21 – PROAD envia a CLC;

22 – CLC analisa parecer;

22.1 – Tendo recomendações, encaminha ao respectivo responsável para providências;

22.2 – Não tendo recomendações, encaminha ao NUGLIC para publicação.

B) FASE EXTERNA

1 – Publicação do Ato Convocatório (Edital/Convite) no DOU, nos jornais e COMPRASNET pela Coordenadoria de Licitação e Compras;

2 – Após a publicação, o processo deve aguardar no mínimo 8 (oito) dias para ser realizada a licitação (PREGÃO), conforme legislação e demais prazos nas modalidades da Lei 8.666/93;

3 – Abertura da sessão pública do certame;

4 – Julgamento das propostas pelo pregoeiro auxiliado pela equipe de apoio;

5 – Adjudicação do objeto pelo pregoeiro na inexistência de recursos;

6 – Recursos julgados pela autoridade competente quando houver;

7 – Homologação pela autoridade competente;

8 – Publicação no DOU do resultado da licitação pela Coordenadoria de Licitação e Compras;

C) FASE INTERNA II - AQUISIÇÃO DE BENS

1 – Abertura dos processos de pagamento por fornecedor na aquisição de bens, pela Coordenadoria de Licitação e Compras;

2 – Emissão de Nota de Dotação Orçamentária e de Empenho pela Coordenadoria Orçamentária, Contábil e Financeira – COCFI;

3 – Assinatura da Nota de Empenho pelo Ordenador de Despesa e Gestor Financeiro;

4 - A Nota de Empenho segue para Coordenadoria de Material e Patrimônio - CMP para ser enviada ao fornecedor com confirmação do recebimento na forma do Art. 40 do Decreto 93872/86;

5 - A CMP envia a Nota de Empenho através de fax/e-mail para o fornecedor e abre o prazo de entrega definido no Termo de Referência;

6 – O material deverá ser entregue no Núcleo de Almoxarifado Central da UFRB (NUCAL/CMP), nos termos da Instrução Normativa nº 205/1988;

7 – O NUCAL procede ao recebimento provisório (IN nº 205/1988) e convoca, através de CI Eletrônica, o setor demandante para que a nota fiscal seja atestada;

8 – A nota fiscal atestada é juntada aos autos do processo de pagamento, o qual é encaminhado para a COCFI para pagamento, no caso de material de consumo.

9 – Se for material permanente, o processo segue para o Núcleo de Gestão do Patrimônio (NUGPAT/CMP), o qual procedera à incorporação dos bens e tombamento, encaminhá-lo à COCFI para pagamento.

10 – Os materiais de consumo e permanentes serão distribuídos ao setor demandante nos termos da IN nº 205/1988, sendo que no caso deste último, a distribuição ocorrerá mediante a emissão dos respectivos Termos de Responsabilidade, em nome do responsável pelo equipamento.

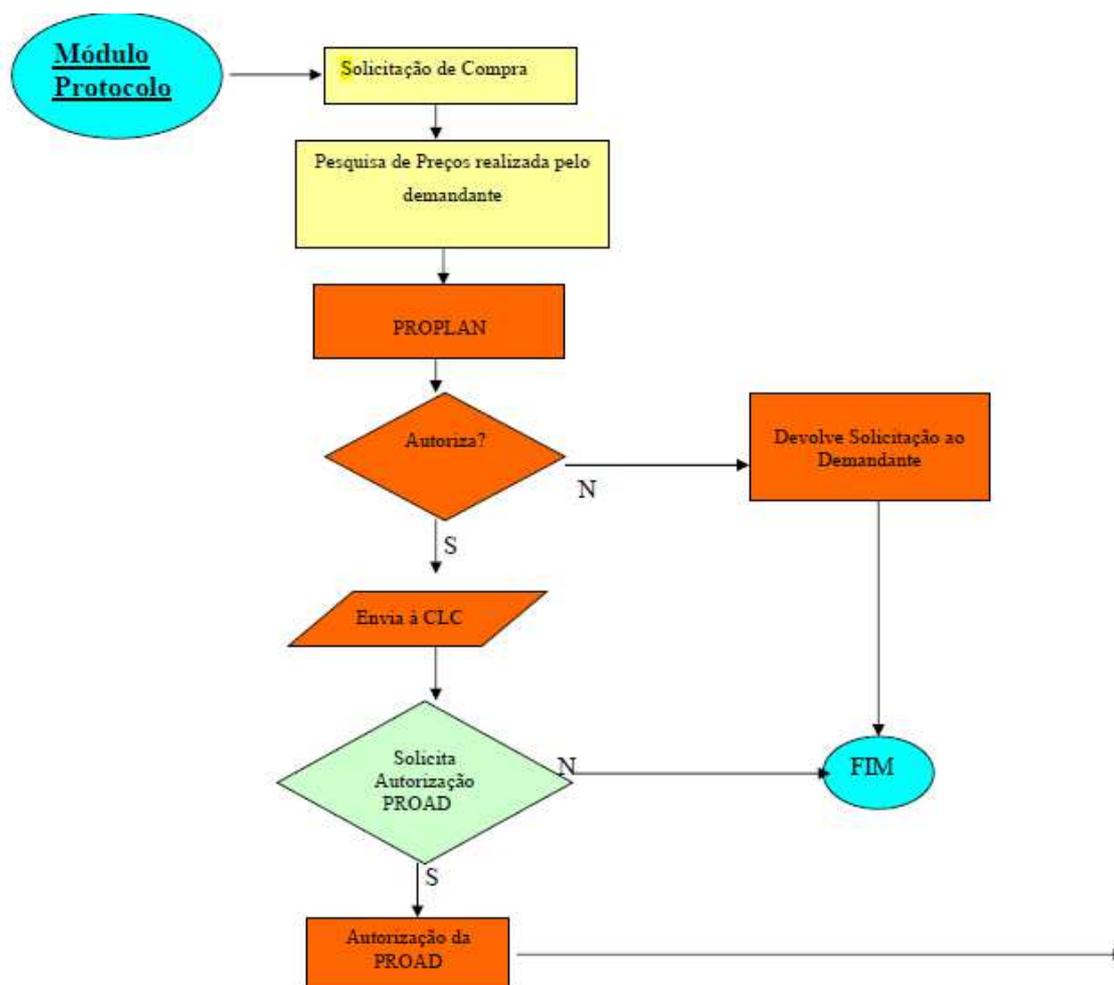
D) FASE INTERNA II – CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS

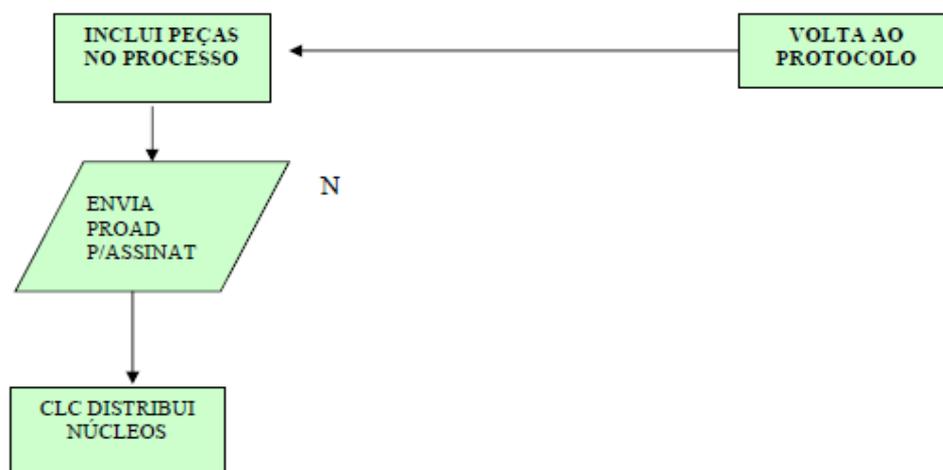
1 – No caso de contratação de serviços, o processo segue para Coordenadoria de Contratos – CCONT para nomeação do fiscal e assinatura do termo e publicação do extrato de contratos no DOU e, quando for caso, apresentação da garantia;

2 – O fornecedor é convocado para a assinatura do contrato.

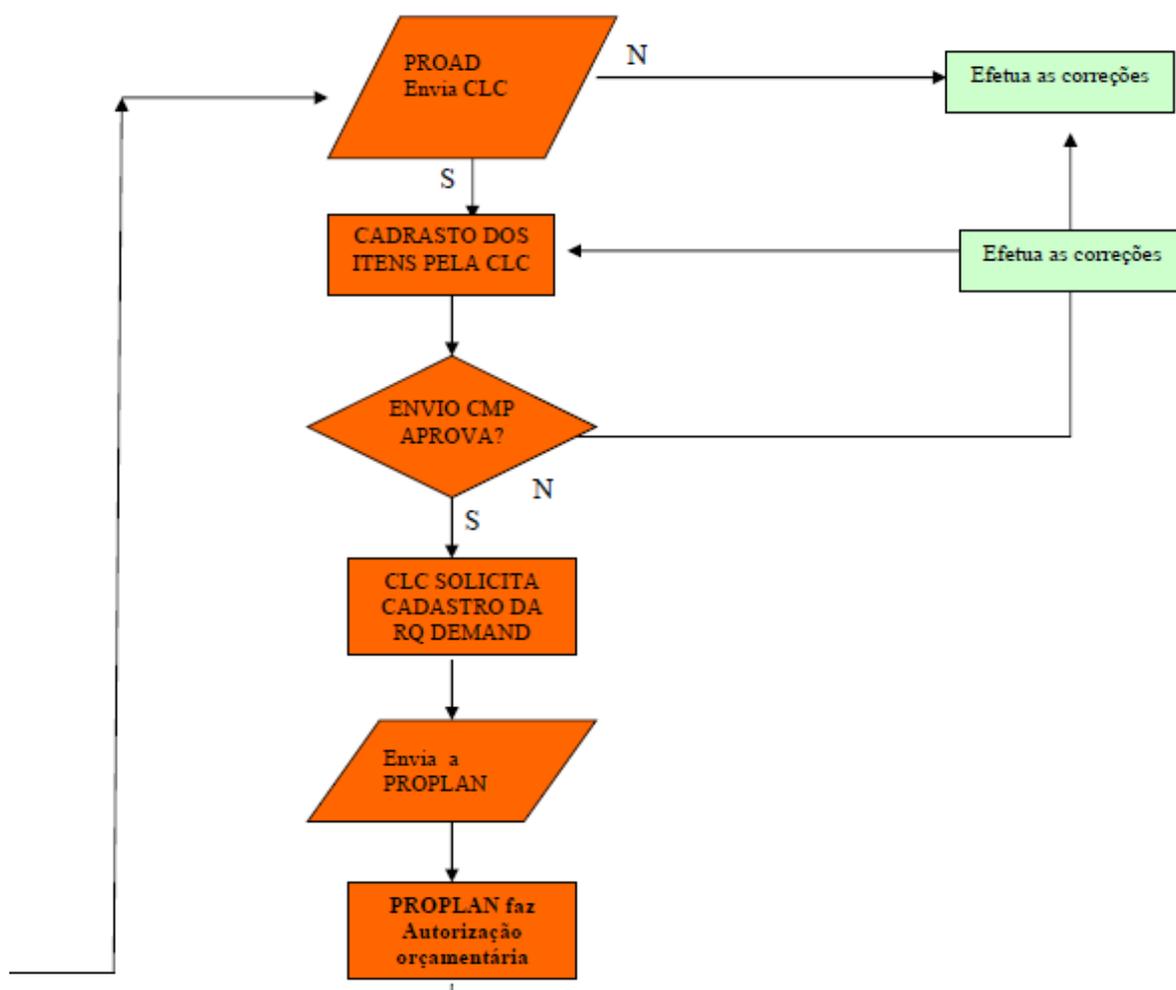
ANEXO III – FLUXOGRAMA DE COMPRAS

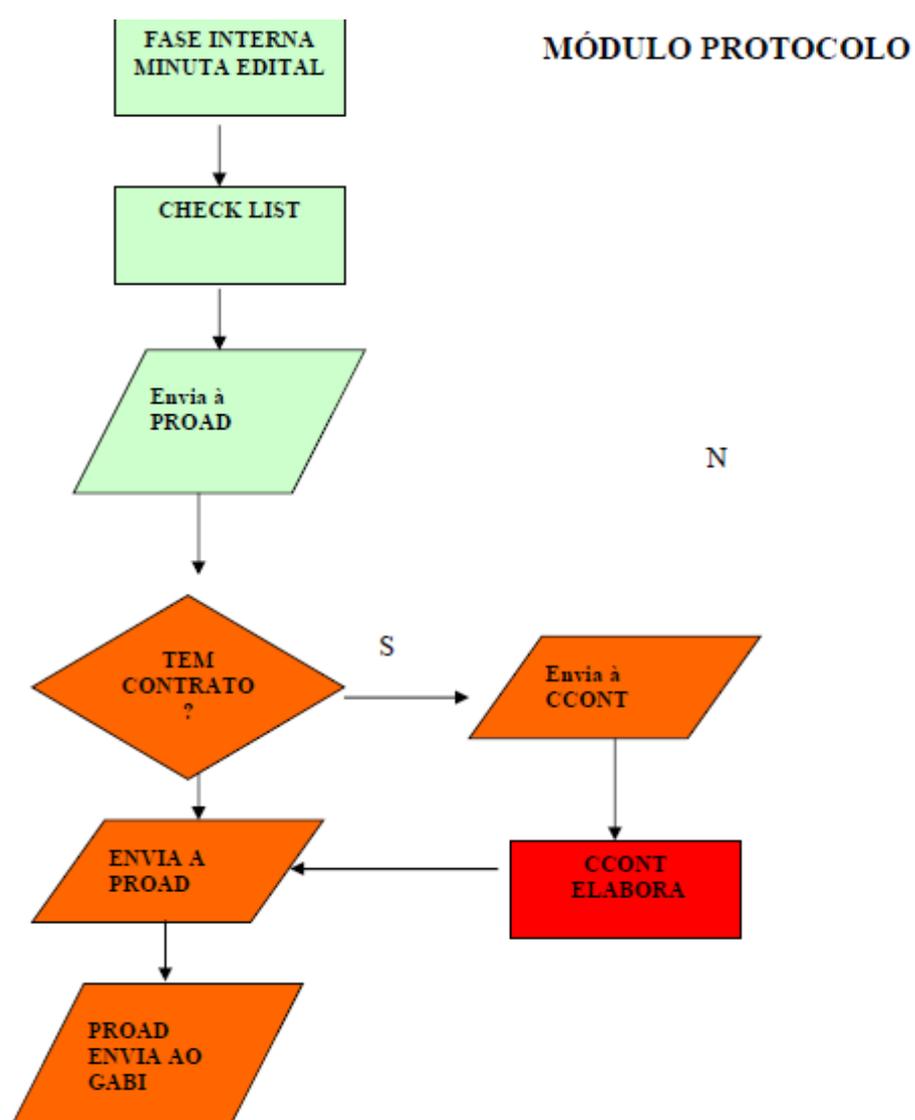
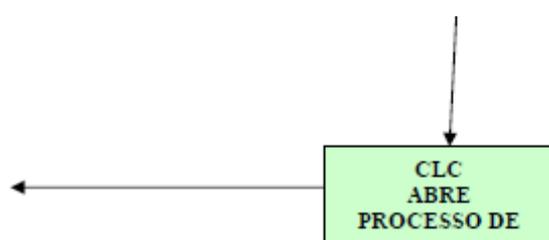
(SEGUNDO A PROAD/CLC – SET-2018)

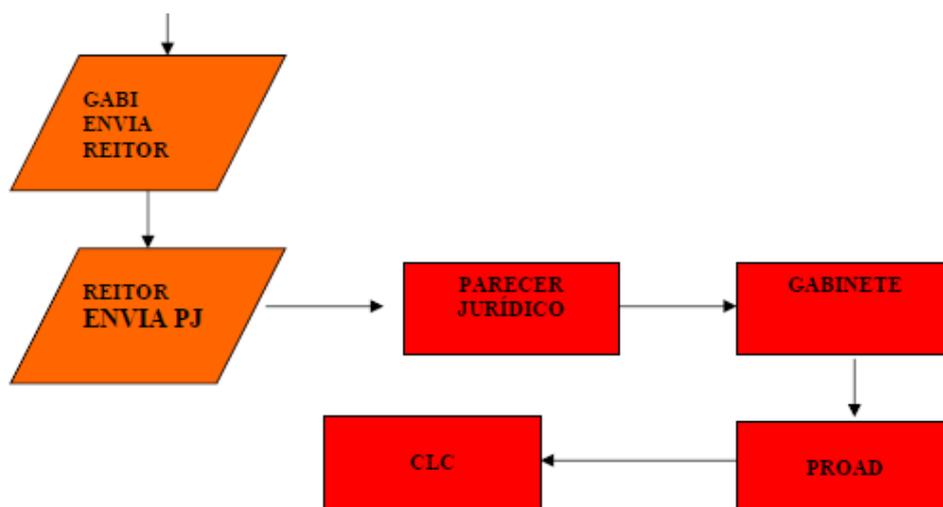




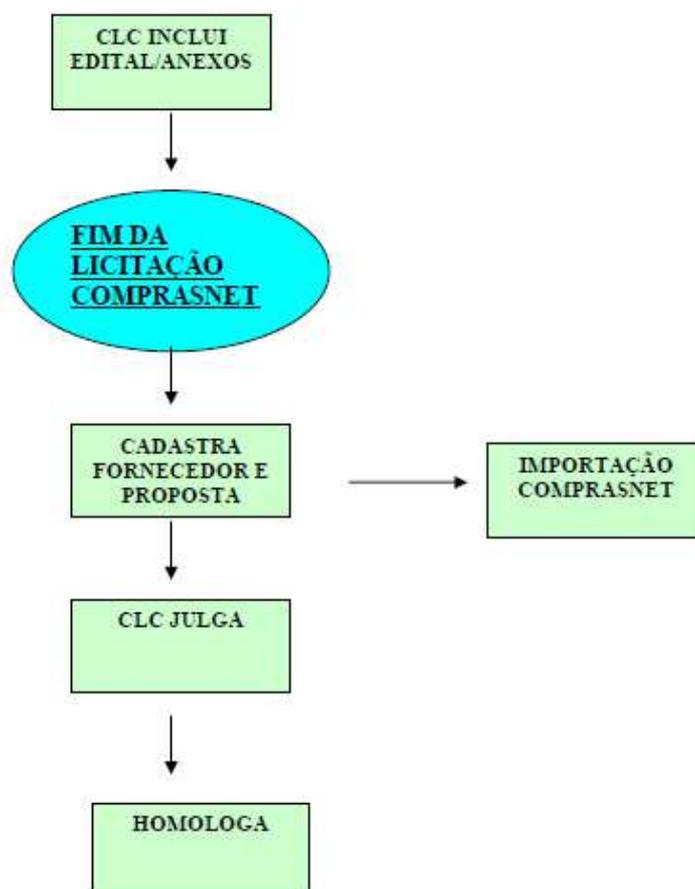
MÓDULO DE COMPRAS

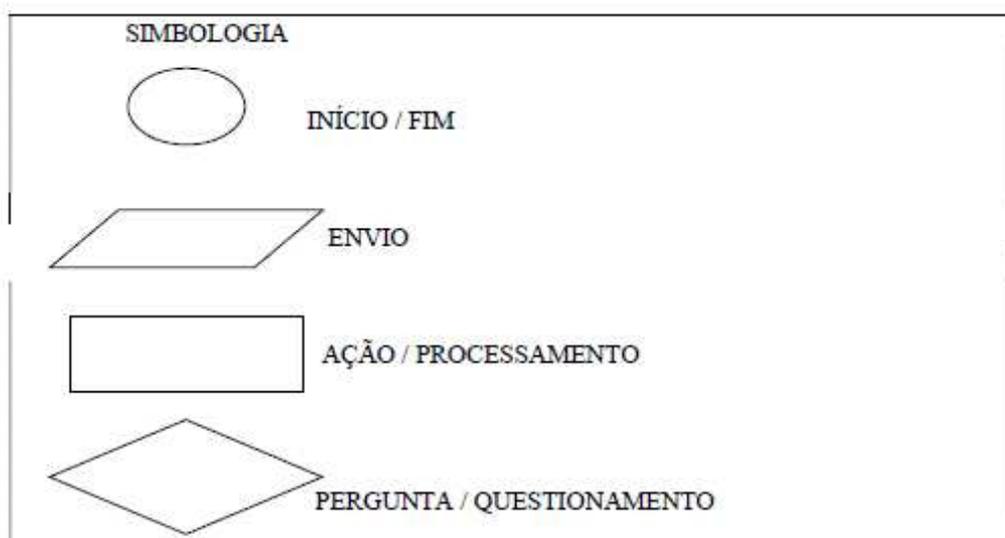




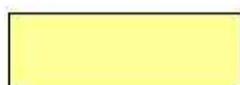


MÓDULO DE COMPRAS





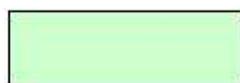
LEGENDA DOS SETORES



DEMANDANTE



PROAD/PROPLAN



COORDENADORIA DE LICITAÇÃO E COMPRAS



PROCURADORIA JURÍDICA