

O PROCESSO DE LICITAÇÃO EM UMA ORGANIZAÇÃO PÚBLICA: O CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS

Flávia Luciana Naves⁶
Ilda Maria Ribeiro Sottani⁷

Resumo: Este artigo procura compreender o processo de licitação em uma instituição pública de ensino superior, no caso a Universidade Federal de Lavras (UFLA), sob o enfoque da tomada de decisão, destacando os principais entraves ao processo e a influência de fatores internos e externos à organização. O estudo, caracterizado como exploratório, utiliza técnicas de pesquisa bibliográfica, análise documental e entrevista informal.

Termos para indexação: licitação, organização pública, processo decisório

1. Introdução

A ineficiência freqüentemente atribuída ao serviço público não é mais aceita como um fato normal. Torna-se cada vez mais difícil conceber uma organização, qualquer que seja sua finalidade, sobrevivendo sem o desenvolvimento de padrões mínimos de qualidade. As exigências relativas ao desempenho organizacional não se restringem às empresas que trabalham com alta tecnologia ou àquelas que atuam no mercado internacional, mas atingem todos os setores da economia.

No caso das organizações públicas, o maior desafio é a superação do descrédito que essas instituições desenvolveram junto à sociedade, buscando a otimização de resultados e efetividade em sua atuação. As mudanças em termos de gestão pública que procuram avançar simultaneamente num processo de (re) construção de um Estado de controle democrático e num projeto de "modernidade empresarial" só podem ser viabilizadas mediante o conhecimento da estrutura e funcionamento atuais das instituições públicas no Brasil. Entretanto, estas tarefas são impossibilitadas pela carência de pesquisas que abordem este assunto, sem as quais não se pode obter um retrato fiel do sistema público.

Diante disso, abre-se espaço e oportunidade para trabalhos que contribuam para delinear os caminhos da administração pública. É o caso deste estudo que se propõe a analisar um caso específico dentro de uma instituição pública de ensino superior: o processo de licitação.

2. Licitação - uma abordagem teórica

Licitação é um processo (procedimento) levado a efeito para encontrar a melhor proposta para um certo negócio. Segundo Gasparini (1993:308) "*é um procedimento administrativo através do qual a pessoa a isso juridicamente obrigada seleciona, em razão de critérios previamente estabelecidos, de interessados que tenham atendido à sua convocação, a proposta mais vantajosa para o contrato ou ato de seu interesse*".

O objeto da licitação, entendido como uno e indivisível, constitui-se, segundo a lei, em tudo aquilo que as pessoas públicas ou governamentais puderem obter de mais de um ofertante, ou que, se por elas oferecido, interessar a mais de um demandante. Pode ser uma obra pública, um serviço, uma compra, uma alienação, uma locação, um arrendamento, uma concessão ou permissão de uso de bem público ou serviço público.

Neste processo todos os interessados possuem igual oportunidade de ofertar os produtos solicitados, sendo possível à entidade licitante a escolha da proposta mais vantajosa. Segue normas legais rígidas e procedimentos padronizados que procuram evitar manobras ilegais, manter a transparência do processo e facilitar também o controle por parte dos órgãos competentes.

De um modo geral, a licitação inclui as seguintes fases, definidas pela Lei 8666 de 21 de junho de 1993:

Abertura é a primeira etapa do procedimento licitatório. É a oportunidade em que a pessoa licitante manifesta sua intenção de escolher a melhor proposta para um contrato ou ato de seu interesse,

⁶ Administradora e mestranda em administração rural na Universidade Federal de Lavras – UFLA.

⁷ Administradora e mestranda em administração rural na Universidade Federal de Lavras – UFLA.
Cad. Adm. Rural, Lavras, v. 9, n. 1. Jan./Jun. 1997

através de instrumento público de convocação que pode ser carta convite, para o convite e o edital para a concorrência, a tomada de preços, o leilão e o concurso. A fase da abertura encerra-se com o decurso do prazo destinado à apresentação dos envelopes contendo a documentação (comprovantes e informações relativas à capacidade jurídica, à capacidade técnica, à regularidade fiscal e à idoneidade financeira de cada proponente) e a proposta (oferta feita pelo proponente para a execução do objeto da licitação, compreendendo o modo de sua realização e o preço, conforme facultado pelo edital ou convite).

A habilitação é o ato administrativo mediante o qual a comissão de licitação confirma os proponentes aptos, nos termos do edital. Consiste na abertura dos envelopes-documentação e o exame de seus conteúdos em ato público. Esta etapa do processo de licitação existe apenas nas modalidades de concorrência e tomada de preços.

A seguir, vem a fase da classificação, ou seja, o ato administrativo em que a comissão de licitação acolhe as propostas apresentadas nos termos e condições do edital ou carta-convite. Também em ato público as propostas de cada proponente são abertas e examinadas em relação à critérios de forma e conteúdo.

Então, as propostas são confrontadas entre si e arroladas pelo mérito, isto é, segundo as vantagens que oferecem para a entidade licitante, consoante os fatores de julgamento consignados no edital ou carta-convite: qualidade, rendimento, preço, prazo, entre outros, que acabam por determinar as várias espécies de licitação: a de menor preço, a de melhor técnica, a técnica e preço e a de maior lance ou oferta. Essa fase é denominada julgamento, que, em princípio, é uno e indivisível, admitindo assim, uma só proposta vencedora e, portanto, um só licitante vencedor.

Na última fase, denominada adjudicação, a comissão de licitação atribui ao proponente, autor da proposta mais vantajosa, o objeto de licitação. Da adjudicação surtem efeitos de direito que estabelecem os direitos e deveres do vencedor da licitação, da organização licitante, e dos demais proponentes participantes do processo de licitação.

Em todo o processo, há um elemento muito importante para garantir a clareza e o do processo: é a comissão de licitação. Caracteriza-se como um órgão colegiado, composto de no mínimo três integrantes, de existência obrigatória, responsável pela direção e julgamento das várias modalidades de licitação, com exceção do convite, em que essas responsabilidades podem ser atribuídas a um servidor da instituição licitante.

O processo de licitação está submetido a alguns princípios básicos, legalmente estabelecidos. São eles: igualdade, para impedir a discriminação entre os participantes; publicidade, referente a obrigação de publicar os principais atos e instrumentos do procedimento; probidade administrativa para impedir a prática de atos ou a seleção de propostas atentatórias da probidade administrativa; vinculação ao instrumento convocatório que submete tanto a administração pública solicitante como os interessados na licitação, à rigorosa observância dos seus termos e condições. Ainda, competitividade que veda aos agentes públicos admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que influenciem o caráter competitivo de licitação; padronização, onde se estabelece que as compras, sempre que possível e conveniente, devem atender ao princípio da padronização, de sorte a contabilizar as especificações técnicas e o desempenho, observadas quando for o caso, as condições de manutenção e assistência técnica. O julgamento deve ser objetivo, isto é, existe uma obrigação da administração pública de se ater ao critério fixado no ato de convocação e evitar o subjetivismo no julgamento das propostas. Quanto à fiscalização da licitação pelos interessados, diz o princípio que os proponentes têm direito de fiscalizar a administração pública licitante no que se refere à instauração e realização da licitação.

A licitação constitui-se um processo administrativo e decisório. O processo decisório consiste, segundo Simon (1971:6) "*no isolamento de certos elementos nas decisões dos membros da organização, no estabelecimento de métodos de rotina para selecionar e determinar esses elementos (...)*". A abordagem da licitação como um processo decisório, que se pretende adotar neste trabalho, exige o conhecimento de como se dá a tomada de decisão em uma organização decisório em uma organização

3. O processo decisório em uma organização

A licitação compõe-se de um conjunto de fases que se complementam e se interligam para o alcance de um determinado objetivo, para a solução de um problema. A tomada de decisão por sua vez

pode ser encarada como sinônimo de resolução de problemas; uma decisão será sempre vista como uma resposta eficaz que ofereça um resultado desejado um possível estado ou estados organizacionais. (Young, 1977:33).

Para que se chegue a um resultado ou uma decisão, há uma série de fases precedentes e interdependentes que precisam ser vencidas. Os autores divergem quanto ao número de fases que envolvem um processo decisório, entretanto, há um consenso em relação a algumas etapas básicas, comuns a todos os processos, descritas por Chiavenato (1987: 151):

1. *Definição e diagnóstico do problema*, onde se procura obter dados e fatos a respeito do problema, suas relações com o contexto mais amplo, suas causas. No caso da licitação esta fase estaria relacionada a solicitação de um produto, minuciosamente descrito, e uma investigação de sua necessidade, utilização e importância (prioridade) para um departamento ou para a organização.

2. *Procura de soluções alternativas mais promissoras*, fase que envolve a busca de cursos alternativos de ação prévia que se mostrem mais promissores para a solução do problema, satisfação da necessidade ou alcance de um objetivo. Contextualizando, essa fase diz respeito a uma pesquisa prévia de preços, a preparação dos aspectos burocráticos e formais, até a abertura formal da licitação.

3. *Análise e comparação dessas alternativas de solução*. É a fase na qual as alternativas de cursos de ação são devidamente analisadas, ponderadas e comparadas, no sentido de verificar os custos (de tempo, de esforços, de recursos, etc.) e os benefícios que possam trazer, bem como conseqüências prováveis quanto à sua adoção estendidas ao futuro. Caracteriza-se como a fase de habilitação dos proponentes e classificação das propostas dos proponentes habilitados.

4. *Seleção e escolha da melhor alternativa*. Num processo de licitação, esta fase corresponde à determinação e escolha da proposta mais satisfatória.

Algumas considerações devem ser tecidas em relação ao processo decisório, que embora teoricamente possa parecer simples, na realidade, pode sofrer (freqüentemente sofre) influências de uma série de fatores.

"O processo decisório repousa em uma racionalidade limitada, onde o tomador de decisões não tem condições de analisar todas as alternativas possíveis e receber todas as informações necessárias" (Chiavenato, 1987:151). Desta forma, a alternativa escolhida representa apenas a melhor solução encontrada em circunstâncias específicas.

O processo decisório em uma organização, por ser um fenômeno de grupo, tem seu foco principal numa combinação de esforços, de forma que cada participante do processo dê a sua contribuição para que a ação ou solução sejam concretizados.

Toda complexidade dos processos decisórios, a necessidade de comitês, o tempo gasto para o alcance de um objetivo pode ser frustrante para os indivíduos envolvidos que acabam revelando um desejo de simplicidade e rapidez da tomada de decisão individual.

Para facilitar o processo decisório é requerido todo um aparato normativo para nortear as ações gerais do grupo, incluindo um planejamento prévio (conforme as características da organização) e um efetivo sistema de informações.

De acordo com Young (1977:8), a eficiência do resultado da decisão (output) é em grande parte determinada pelo modelo específico de decisão utilizado, e a importância de um bom modelo ou plano tem sido empiricamente estabelecida. A mentalidade simplista de solução de problemas à medida que surgem a cada momento nas empresas torna mais reativas as ocorrências do que proativas em relação aos eventos que ocorrem em um mundo tão dinâmico. Neste contexto, o planejamento é uma técnica para absorver a incerteza e permitir maior consistência no desempenho das organizações.

Como escreve Adizes (1993:125) avaliar uma decisão após o fato consumado é relativamente fácil. Prever a qualidade de uma decisão permite que se conheça o comportamento futuro de uma organização para melhor tomar proativamente as medidas corretivas necessárias.

O processo decisório implica o conhecimento prévio das condições básicas da organização e de seu ambiente, bem como uma avaliação das conseqüências futuras advindas das decisões tomadas.

Esse conhecimento é propiciado pelas informações de que o tomador dispõe sobre as operações da organização, do mundo, dos recursos existentes, decisões governamentais, etc.

Hall (1984: 126) enfatiza a importância da informação, a natureza do sistema de crenças das pessoas envolvidas, a complexidade das condições e as dificuldades na previsão de resultados, que afetam a tomada de decisão numa situação de muitas pressões cruzadas e conflitantes de modo que um movimento numa determinada direção tende a desencadear contra-movimentos em outras.

Como esclarece Robbins (1986:193), uma série de fatores complexos afeta a tomada de decisões: sistemas de valores pessoais - percepções, limitações no processamento humano, limites de tempo, comportamentos políticos e de poder. Deve-se acrescentar a esses fatores as condições ambientais que dizem respeito ao desenvolvimento e às mudanças tecnológicas, condições legais, situação política, condições econômicas mutáveis que influenciam direta ou indiretamente o desempenho organizacional.

Merecem destaque, os impactos sobre a tomada de decisão das condições culturais, compostas de fatores como valores e normas capazes de se alterarem em função das mudanças da própria sociedade.

Para Drefahl (1995:357) o processo decisório é o resultado da percepção e interpretação da realidade, e da forma de agir sobre ela. A qualificação cultural do processo decisório, resulta em maior rigidez ou flexibilidade dos agentes na resolução de problemas; contribuindo para que estes sejam mais ágeis ou então intempestivos ao se defrontarem com a realidade dinâmica; estimulá-los a optarem por uma conduta mais proativa, procurando influir nos acontecimentos futuros ou então mais reativa, respondendo apenas a fatos concretos.

Diante de todos os riscos e incerteza dos ambientes interno e externo à organização, um sistema de informações tem grande importância no processo decisório. Os benefícios de um sistema de informações se resumem, na visão de Oliveira (1993:44) em:

- *“melhoria na tomada de decisões através do fornecimento de informações mais rápidas e precisas;*
- *redução do grau de centralização de decisões;*
- *melhor interação com os fornecedores;*
- *redução de mão-de-obra burocrática;*
- *redução dos custos operacionais;*
- *redução dos níveis hierárquicos”.*

Para superar os obstáculos existentes, as organizações buscam constantemente modelos de decisão efetivos que possam garantir a integração das atividades gerenciais dirigindo esforços para um objetivo comum. Por isso mesmo, novas técnicas instrumentos e tecnologias de decisão são desenvolvidas e testadas, podendo ser incorporadas ao modelo operacional mediante adaptações na estrutura e treinamento de pessoal na organização.

Apesar de todos os esforços, os resultados nem sempre são os esperados ou planejados. A avaliação geralmente é feita no final do processo decisório, procurando assegurar que fatos e ocorrências se ajustem aos planos estabelecidos, detectar e localizar as falhas e desvios em relação ao que havia sido estabelecido inicialmente, para que a ação corretiva possa ser aplicada.

Como se pode entender licitação como um processo decisório? Poderia-se assumir de acordo com o sistema adotado por Robbins (1986:187) que licitação é um tipo de decisão programada ou permanente, caracterizando-se como altamente repetitiva e de rotina, funcionando como guia das atividades que ocorrem com frequência como aquelas ligadas a objetivos, padrões, procedimentos, métodos e políticas. Enquadra-se ainda, segundo o esquema de Oliveira (1993:145), como uma decisão normalizada, ou seja, tomada em dos resultados apresentados por algum critério de rotina estabelecido nos procedi internos.

O processo decisório (licitação) exigiria um planejamento que levasse em conta os arranjos organizacionais e as condições ambientais tendo em vista manter os esforços organizacionais dentro dos limites aceitáveis, em função das diretrizes ou estabelecidos.

Isso nem sempre ocorre. A própria teoria da decisão, segundo Oliveira (1993:143), é descritiva ao procurar explicar como as decisões deveriam ser tomadas e normativa quando busca esclarecer como as decisões deveriam ser tomadas através do estabelecimento de padrões, de modo a permitir a comparação do melhor caminho a ser seguido.

Na prática, surgem situações complexas que exigem grande flexibilidade do processo e dos tomadores de decisão para superar certos entraves. Isso pode ser verificado ao analisar-se o caso da Universidade Federal de Lavras.

4. Metodologia

O presente estudo foi realizado na Universidade Federal de Lavras, instituição pública dedicada ao ensino, pesquisa e extensão em ciências agrárias.

Trata-se, em razão da exiguidade de estudos sobre o tema, de uma pesquisa exploratória que se propõe a uma aproximação da realidade do processo de licitação na referida universidade.

Gil (1991:45) define pesquisas exploratórias como aquelas desenvolvidas com o objetivo de proporcionar visão geral, do tipo aproximativo, acerca de determinado tema ou fato. Esse tipo de pesquisa é realizado especialmente quando o tema escolhido é pouco explorado e torna-se difícil formular hipóteses precisas e operacionalizáveis sobre ele.

Também pela amplitude do tema de estudo, optou-se por um estudo de caso, método muito utilizado em ciências sociais e em estudos exploratórios. Segundo Bonoma (citado por Bressan, 1995: 2) o estudo de caso é útil quando o fenômeno a ser estudado é amplo e complexo, onde o corpo de conhecimentos existente é insuficiente para suportar a proposição da questões causais e nos casos em que o fenômeno não pode ser estudado fora do contexto onde naturalmente ocorre.

Como técnicas de coleta de dados, foram empregadas a pesquisa bibliográfica e a análise documental que constitui-se numa importante fonte de informações em pesquisa social e que, no caso, ocupou-se dos processos de licitação efetuados e em andamento na universidade. Complementarmente foram realizadas entrevistas, do tipo informal, muito pouco estruturadas, altamente recomendadas em pesquisas de tipo exploratório. Esse tipo de entrevista é feita com informantes-chave que são especialistas no tema ou possuem maior aso às informações. No caso deste trabalho foram escolhidas intencionalmente pessoas ligadas ao processo de licitação e que, conseqüentemente, possuem maiores informações a respeito do tema.

5. O progresso de licitação - a prática

Os dados obtidos nesta pesquisa permitem delinear um quadro diferente daquele imaginado. O processo de licitação, no caso da Universidade Federal de Lavras, embora caracterize-se por uma grande fidelidade às normas, não se constituindo num processo irregular, tem seus momentos e lances mais importantes quando surgem situações imprevistas que exigem uma decisão não padronizada. Nesses momentos, a capacidade administrativa e a tomada de decisão são fundamentais para a continuidade do processo com a lisura e clareza necessárias.

Os problemas e entraves que afetam o processo de licitação não encontram-se diretamente relacionados com a divisão de compras. Muitos outros setores se inter relacionam neste processo, aumentando sua complexidade e interferindo no resultado final.

Na fase de preparação e montagem do processo, o principal entrave diz respeito à falta de uma caracterização completa dos materiais solicitados pelos diversos departamentos da universidade. No processo de licitação deve estar claramente especificado o tipo de material que é solicitado pela instituição sob pena de aquisição de material inadequado, podendo, ainda, acarretar falta de padronização dos materiais e equipamentos e dificuldades de assistência técnica. As conseqüências mais imediatas para o processo são atraso na preparação dos processos de licitação e maior trabalho para a divisão de compras. Isso porque em lugar de devolver as solicitações incompletas para cada departamento corrigi-las (tarefa que demandaria ainda mais tempo e explicações sem qualquer garantia de que as especificações seriam adequadamente corrigidas), a própria divisão de compras completa as especificações com base na "experiência" e com auxílio de um manual de descrição de materiais e equipamentos. Exceção é feita àqueles equipamentos sofisticados que exigem uma especificação técnica pormenorizada. Deve-se frisar, ainda, que as solicitações são sempre enviadas como urgentes e, embora tenha se estabelecido uma data limite para entrega das solicitações os atrasos ainda continuam. Observa-se assim, uma falta de conhecimento dos outros setores sobre o funcionamento do processo de licitação e falta de organização e normatização interna, o que pode prejudicar, inclusive, a infra-estrutura da universidade, na medida em que materiais e equipamentos podem ser inadequadamente adquiridos.

Resolvidos esses problemas, uma estimativa do valor da compra é realizada e encaminhada ao ordenador de despesas que, mediante o orçamento (determinado em instâncias superiores) e de uma seleção de prioridades, libera ou não a abertura daquela licitação. Quanto às prioridades são eleitas sem qualquer critério específico ou formal, mas sempre depois de uma consulta aos departamentos e uma discussão com a chefe da divisão compras.

Em caso de cartas-convite, essas são enviadas para número elevado de empresas e com prazo superior ao mínimo estipulado, na tentativa de obter mais e melhores propostas, e procurando garantir a participação mínima exigida em lei. Na seleção dos fornecedores é critério essencial que os mesmos estejam cadastrados junto a um sistema informatizado nacional denominado SICAF (Sistema Unificado de Cadastro de Fornecedores) implantado na universidade há cerca de um ano. Embora esse sistema forneça uma enorme relação de empresas que comercializam os produtos solicitados pela universidade, a seleção dos fornecedores é feita mediante um cadastro especial da divisão de compras que inclui empresas cadastradas no SICAF, localizadas na região, que já tenham participado antes dos processos de licitação na universidade.

Quanto a apresentação de propostas, uma minoria de empresas tem participado efetivamente do processo de licitação. Segundo o depoimento do Chefe da divisão de compras, de cada 20 ou 30 fornecedores que recebem a carta-convite, apenas 6 ou 7 apresentam proposta, sendo que muitos dos produtos solicitados apresentam apenas um ou dois preços diferentes. Neste caso, o procedimento legal, seria refazer-se o processo de licitação entretanto, acredita-se que a participação seria a mesma. O processo neste caso é guiado pela experiência de trabalho na divisão de compras que, amparada por um parecer jurídico alegando desinteresse das empresas em participar da licitação, promove a escolha entre as propostas apresentadas.

Na fase seguinte na qual é feita a classificação das propostas, ganha importância a comissão de licitação. Verificou-se que nem sempre é possível aos integrantes desta comissão participarem ativamente do processo de licitação, de acordo com as atribuições legais que lhes foram designadas, face ao acúmulo de funções. Muitas vezes é difícil conciliar as atividades principais dos membros da comissão de licitação (que são professores e servidores da universidade) e as atividades na comissão de licitação.

A seguir, é feita a escolha do fornecedor, dentro de critérios legais específicos. Quando há necessidade de escolher uma marca de produto dentre as várias oferecidas pelos participantes, mesmo sendo de preço mais elevado, tal atitude é justificada por um parecer técnico de profissional apto. Prepara-se o empenho ou contrato que é enviado ao reitor para ser assinado e para o representante da empresa escolhida. Aguarda-se então a entrega do material contratado no prazo estipulado para, em contrapartida, efetuar-se o devido pagamento ao fornecedor. Cabe nesta fase, notar-se um procedimento comum na universidade. O tipo de empenho mais utilizado, chamado ordinário, implica que o fornecedor receberá o pagamento apenas quando entregar todo o material contratado. Admite-se a utilização de um tipo de carta-empenho global apenas quando o documento se refere a valores estimados, como telefonia, energia elétrica, entre outros. Porém, este tipo de empenho tem sido muito utilizado na universidade, quando o fornecedor, antecipadamente ao prazo limite para entrega, dispõe de parte do material. Ele então entrega o material disponível, recebe por esta parcela (que é anotada no verso da carta de empenho) e o restante do pagamento é efetuado na data limite com a entrega do material que faltava. Não há uma justificativa legal para esse procedimento que, embora seja muito criticado pela auditoria, continua a ser adotado sob a alegação de que o processo alternativo, ou seja, separar as solicitações, em diferentes empenhos, significa aumentar despesas com papel, trabalho, etc.

Numa fase posterior ao processo de licitação, encontra-se a presença da auditoria como um órgão de controle e fiscalização, que visita a universidade pelo menos uma vez ao ano, verificando se o processo de licitação está sendo feito conforme a lei determina e se não há qualquer irregularidade nos processos. Os informantes foram unânimes ao afirmar que nunca foi detectado pela auditoria qualquer problema grave no processo de licitação. As poucas críticas tecidas pela auditoria até o momento não foram significativas, não entraram no relatório oficial preparado por este grupo, nem foram incorporadas pela divisão de compras, que acredita serem as mesmas incoerentes com as necessidades e problemas enfrentados pelo no dia a dia.

O que se verifica é que embora a tomada de decisão no processo de licitação seja regido por normas muito específicas, estas não são capazes de nortear o processo como um todo em face do surgimento de situações que não estão previstas e que exigem uma análise rápida, racional e uma

decisão que freqüentemente não se enquadra nos padrões legais. Afinal, não se trata de um ambiente controlado ou estático, pelo contrário, as mudanças ocorrem numa velocidade acelerada e exigem uma postura dinâmica de todas as organizações. Embora muitos dos entraves no processo ocorram devido a uma falta de planejamento, este se torna muitas vezes inviável pelas circunstâncias nas quais está inserida a organização.

A falta de informações sobre o orçamento e o valor das parcelas enviadas à universidade durante o ano em diferentes rubricas, obriga a universidade a trabalhar "no escuro" e adaptar-se sempre, sem a possibilidade de efetuar um planejamento e racionalizar o processo de compras.

A estrutura burocrática do Estado emperra muitas vezes o processo por não possuir um adequado canal de informações e comunicação entre os órgãos e instituições que lhe são subordinadas e entre os diversos níveis hierárquicos. Muitas vezes a dependência entre as instituições e os diferentes e contraditórios regulamentos de cada uma dificultam, quando não inviabilizam, a realização de alguma atividade. Além disso, dentro da própria universidade, os canais de comunicação são precários e pouco efetivos, o que gera dificuldades na implementação de qualquer plano.

A própria falta de recursos tem deixado parada, a espera de verbas, uma pilha solicitações de materiais e equipamentos que não são considerados prioridades e por isso não podem ser adquiridos com a verba limitada. A determinação do orçamento representa uma decisão política que leva em conta fatores econômicos e que não é influenciada diretamente pelas necessidades da universidade.

A mudança nas condições políticas do país também afeta este processo, na medida que pode alterar a estrutura hierárquica da universidade e impedir a continuação de projetos de melhoria do setor (alguns já preparados) e abalar os canais de comunicação existentes.

Percebe-se, ainda, um grande impacto das condições tecnológicas, quando as inovações esbarram em lenta assimilação e efetividade além de entrar em conflito direto com as regras informais de trabalho estabelecidas. Isso fica claro quando se percebe a pouca importância que é dada ao SICAF, pela chefe da divisão de compras que encontra poucas vantagens no sistema e que continua utilizando controles e cadastros próprios e sua experiência pessoal como substitutos para o sistema. Isso também ressalta a falta de conhecimento de instâncias superiores quanto às reais necessidades e procedimentos de instituições como a estudada no desenvolvimento de tecnologias que são repassadas sem adaptações exigidas pelos diferentes contextos organizacionais. Como resultado, essas inovações, que muitas vezes possuem custos elevados, acabam subutilizadas.

De fundamental importância no processo são as condições culturais e as variáveis humanas. A solução de imprevistos baseia-se muito mais em padrões pessoais e na experiência do que em normas. Na lei, encontra-se o amparo para iniciativas que têm origem em valores e conceitos práticos, vivenciados. Neste sentido, a chefe da divisão de compras possui uma influência nos assuntos referentes ao seu setor que é baseada na competência técnica e na experiência (trabalhando na mesma área há 19 anos) que são inquestionáveis. Ela centraliza todas as decisões e possui um comprometimento com a instituição, com a qualidade do trabalho e uma grande capacidade de assumir riscos em razão desse comprometimento.

Suas atitudes procuram sempre agilizar o processo, são bem justificadas pelas circunstâncias em que ocorreram os fatos e embasadas juridicamente. Embora essas atitudes pareçam muitas vezes sem sentido, estão diretamente relacionadas com valores pessoais e com aspectos do processo que, por serem informais, são captados e apreendidos apenas com a experiência. Assim, a preocupação de boas relações com fornecedores, a centralização das compras na região, por exemplo, justificam-se como atitudes que buscam minimizar risco e incerteza, garantir o melhor resultado na tomada de decisão.

6. Considerações finais

Com este trabalho procurou-se ampliar o conhecimento sobre administração pública a partir da compreensão, na prática, do delicado e normatizado processo de licitação.

O caso escolhido para esse estudo, a Universidade Federal de Lavras, permitiu constatar que, embora o processo seja permeado por uma série de normas rígidas e específicas que visam homogeneizar os padrões de decisão, surgem no decorrer do processo situações e fatos imprevistos que exigem uma decisão rápida que muitas vezes entra em choque com preceitos legais.

Esses fatos e essas decisões estão relacionados com variáveis e condições que não são contempladas pela lei. Por isso mesmo, as soluções estão muito relacionadas com valores pessoais,

condições organizacionais e pressões ambientais, exigindo flexibilidade, conhecimento do processo e capacidade de assumir riscos.

A burocracia do Estado acaba por criar os maiores entraves para o processo. Tanto por limitar as ações contingenciais, em face da lei, quanto por impedir o planejamento das atividades da instituição, em especial da divisão de compras. Também a falta de recursos, consequência de decisão política e condições econômicas, faz com que o trabalho e as solicitações de material se acumulem, exigindo grande flexibilidade para atender as necessidades básicas da instituição.

A implantação do sistema informatizado de cadastro de fornecedores mostra claramente o impacto das mudanças tecnológicas dentro da organização. Sua assimilação tem sido lenta e sua contribuição pouco significativa para o andamento ou para o resultado final do processo. Esse instrumento que deveria ser útil na tomada de decisão acaba sendo subutilizada.

Para superar todos os entraves que surgem em decorrência de fatores legais, políticos, econômicos e até tecnológicos, que tornam o processo mais complexo, são necessárias certas habilidades na tomada de decisão que estão diretamente relacionadas com o fator humano. Nas situações imprevistas ou de incerteza adquire grande importância a cultura, os valores pessoais e a própria experiência do tomador de decisão. O comprometimento com a instituição e a capacidade de assumir riscos permitem superar os entraves, privilegiando o resultado, mesmo que para isso sejam contrariadas determinações legais. Essa contraposição fica clara no velho antagonismo, expresso numa frase muito conhecida: "teoria e prática são coisas distintas".

Referências Bibliográficas

ADIZES, I. **Os ciclos de vida das organizações: como e por que as empresas crescem e morrem e o que fazem a respeito**. São Paulo: Pioneira, 1993, p. 125-138.

BRESSAN, Flávio. **O método do estudo de caso**. São Paulo: 1995, 22p. (Não publicado)

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração: teoria, processo e prática**. São Paulo: McGraw Hill, 1987, p. 145-160.

DREFAHL, Harold. A crise do processo orçamentário brasileiro: as causas estruturais e uma proposta de reinterpretação. **Revista Brasileira de Administração Contemporânea**. 19º ENANPAD, set. 1995, v.1, n.8, p.355-368.

GASPARIM, Diógenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1993, p.308-391.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1991, p.43-164.

HALL, Richard H. **Organizações - estrutura e processos**. Rio de Janeiro: Prentice Hall do Brasil, 1984, p.81-130.

Lei n. 8666 de 21 de junho de 1993 - **Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: Editora NDJ Ltda, 1994.

OLIVEIRA, Djalma de P. R. de. **Sistemas de informações gerenciais: estratégias, táticas operacionais**. São Paulo: Atlas, 1993, p. 38-155.

ROBBINS, Stephen P. **O processo administrativo - integrando teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 1986, p.176-203.

SIMON, Herbert A. **Comportamento administrativo - estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas**. Rio de Janeiro: FGV serviço de publicações, 1971, p. 1-62.

YOUNG, Stanley. **Administração: um enfoque sistêmico**. São Paulo: Pioneira, 1977, p. 3-63.