

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ALINE LANZONI BONATO

PRÁTICAS INSTITUCIONALIZADAS NA FASE INTERNA DAS LICITAÇÕES DE
OBRAS PÚBLICAS

CURITIBA

2015

ALINE LANZONI BONATO

PRÁTICAS INSTITUCIONALIZADAS NA FASE INTERNA DAS LICITAÇÕES DE
OBRAS PÚBLICAS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Administração, área de Concentração Estratégia e Organizações, do Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná, como parte das exigências para obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Jane Mendes Ferreira

CURITIBA

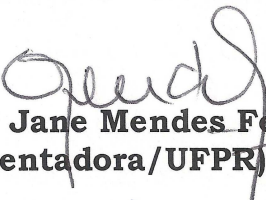
2015


TERMO DE APROVAÇÃO

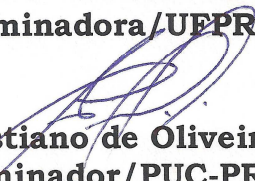
Aline Lanzoni Bonato

**“PRÁTICAS INSTITUCIONALIZADAS NA FASE INTERNA DAS
LICITAÇÕES DE OBRAS PÚBLICAS”**

**DISSERTAÇÃO APROVADA COMO REQUISITO PARCIAL PARA
OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRA NO PROGRAMA DE PÓS-
GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO
PARANÁ, PELA SEGUINTE BANCA EXAMINADORA:**


Prof.^a Dr.^a Jane Mendes Ferreira
(Orientadora/UFPR)


Prof.^a Dr.^a Natália Rese
(Examinadora/UFPR)


Prof. Dr. Cristiano de Oliveira Maciel
(Examinador/PUC-PR)

27 de março de 2015

AGRADECIMENTOS

Quero expressar aqui minha gratidão aos responsáveis por esses dois anos de diferentes experiências que vivi. Sempre achei clichê agradecer primeiramente a Deus, mas foi a Ele, em uma missa de domingo, que eu pedi para que desse um sentido para a minha vida. A resposta veio na segunda-feira pela manhã, com uma ligação, informando que um aluno tinha desistido, eu era a próxima na lista de espera e já teria aula naquela tarde! Obrigada a Deus, pelos esses dois anos de intensas mudanças e desafios.

Obrigada ao Programa de Pós-Graduação em Administração pela oportunidade de poder compartilhar esses momentos de desenvolvimento da ciência, em que eu pude conviver com professores e colegas tão dedicados e entusiasmados com a academia.

Obrigada à minha orientadora, Prof.^a Dr.^a. Jane Mendes Ferreira que assumiu a minha orientação e com muita paciência e esforço estava sempre disponível para auxiliar.

Obrigada à Prof.^a Dr.^a. Natália Rese e ao Prof. Dr. Cristiano de Oliveira Maciel que contribuíram muito na banca de qualificação para os encaminhamentos dessa pesquisa e na banca de defesa para os aprimoramentos da dissertação.

Obrigada aos meus colegas de trabalho, que participaram do desenvolvimento dessa pesquisa, e àqueles que me auxiliaram nas atribuições diárias da minha unidade, bem como me incentivaram durante todo esse processo.

Obrigada a toda minha família e aos amigos que entenderam os períodos de ausência, de stress e ansiedade, com muita compreensão e torcida para que eu alcançasse meu objetivo.

Em especial ao Emerson Honorato Santos, que foi meu companheiro em todos os momentos e vivenciou mais de perto as dificuldades enfrentadas. Sem você eu não teria conseguido esse título. Obrigada!

Ao meu pai, Mario Bonato, o primeiro Administrador e líder que tive contato, e que para mim, sem dúvidas, é o melhor exemplo de profissional e inspiração para todas as minhas condutas diárias.

E à minha mãe, Suely Lanzoni Bonato, exemplo de professora, que dedicou sua vida a ensinar, e nos ensinou principalmente a ter força e coragem para lutar. Tenho certeza que mesmo de longe essa força continua a nos influenciar para seguirmos o rumo de nossas vidas. Muito obrigada. Saudades.

“Se os homens são puros, as leis são desnecessárias; se os homens são corruptos, as leis são inúteis.”

Thomas Jefferson

RESUMO

O presente trabalho utilizou a perspectiva da Teoria Institucional para um estudo na Administração Pública. O objetivo foi identificar como as práticas institucionalizadas possibilitaram ou constrangeram a capacidade de agência dos atores envolvidos na fase interna das licitações de obras públicas. Para isso, foi utilizada a definição de práticas institucionalizadas a partir de Giddens (2003) e Meyer e Rowan (1977) como aquelas reproduções contínuas das instituições, sendo procedimentos incorporados por serem racionalizados e institucionalizados na sociedade como legitimadores à organização. Ao analisar um processo altamente legalizado imaginava-se que não haveria espaço para ações, mas percebeu-se que, como a legislação é vasta e constantemente alterada, há necessidade de atores com habilidades para lidar com mudanças. Com isso, por meio da estratégia de estudo de caso, foi possível compreender que mesmo em um ambiente altamente legalizado de uma autarquia federal de ensino superior, que segundo Mello, Crubellate e Rossoni (2010) estão sob uma forte dependência do ambiente institucional e necessitam de aprovação pública para legitimar as mudanças, as práticas institucionalizadas possibilitaram a capacidade de agência quando ocorreu uma troca de conhecimentos e técnicas entre os atores envolvidos de diversas áreas e constrangeram quando a interpretação ficou restrita e sem um processo de reflexão dos atores do escopo da Administração Pública. As evidências que suportam essa conclusão apareceram quando os entrevistados se referiram aos indicadores dos três pilares das instituições propostos por Scott (2008), às possibilidades e aos limitadores de ação. Nesse caso estudado pode ser observado que a troca entre os atores é pequena, e essa polarização pode ocasionar um desgaste na Administração Pública devido à falta de foco no objetivo comum aos atores envolvidos, que é a obra a ser construída. Cabe à Administração Superior da autarquia criar um sistema mais eficiente e que seja mais habilitador de práticas para os atores durante o processo licitatório do que constrangedor, a fim de que os valores da gestão pública, elencados por Denhardt (2012) de promover a dignidade, e de reafirmar a democracia, a cidadania e o interesse público possam ser alcançados.

Palavras chave: Teoria Institucional, Administração Pública, práticas institucionalizadas, capacidade de agência, processo licitatório.

ABSTRACT

This study used the perspective of institutional theory to a study in Public Administration. The objective was to identify how institutionalized practices enabled or constrained the agency capacity of the actors involved in the internal phase of public works bidding. For that, was used the definition of institutionalized practices from Giddens (2003) and Meyer and Rowan (1977) as those continuous reproductions of institutions, being incorporated procedures because they were rationalized and institutionalized in society legitimating the organization. Analyzing a highly legalized process like this one, it was thought that there was no room for change, but it was noted that, since laws are vast and changes constantly, actors with skills to cope with institutionalized practices are necessary. Thus, through the case study strategy, it was possible to understand that even in a highly legalized structure of a federal agency of higher education, which according to Mello, Crubellate and Rossoni (2010) are under a strong dependence to the institutional environment and need public approval to legitimize the changes, institutionalized practices enabled the agency capacity when there was an exchange of knowledge and techniques among the actors involved in different areas and constrained when the interpretation was restricted and without a reflection process of actors within the scope of Public Administration. The evidence supporting this conclusion appeared when respondents referred to the indicators of the three pillars of the institutions proposed by Scott (2008), to the possibilities and to the action limiters. In this case study can be observed that the exchange between the actors is small, and this polarization can cause wear in public administration, due to lack of focus on the common goal for the actors involved, which is the work to be built. It is up for the Senior Management create a more efficient system that enables more the practices for the actors during the bidding process than constraints, so that the values of public management, listed by Denhardt (2012), of promote dignity, reaffirm democracy, citizenship and the public interest, can be achieved.

Keywords: Institutional Theory, Public Administration, institutionalized practices, agency capacity, bidding process.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
1.1 PROBLEMA DE PESQUISA	11
1.2 OBJETIVOS DA PESQUISA	12
1.3 JUSTIFICATIVA TEÓRICA E PRÁTICA.....	12
2 REFERENCIAL TEÓRICO	14
2.1 TEORIA INSTITUCIONAL.....	14
2.1.1 Origens sociológicas.....	14
2.1.2 Teoria Institucional nos estudos organizacionais.....	17
2.1.3 Agência e estrutura.....	29
2.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	37
2.2.1 Autarquias Federais.....	40
2.2.2 Princípios da Administração Pública.....	41
2.2.3 Definição de obra pública	43
2.2.4 Processo licitatório de obras públicas.....	43
2.2.5 Etapas de uma obra pública.....	48
a) Fase preliminar à licitação.....	49
b) Fase interna da licitação	50
c) Fase externa da licitação	53
d) Fase contratual	53
e) Fase posterior à contratação.....	54
2.2.6 Controle e fiscalização da execução de obras públicas.....	54
3 METODOLOGIA	58
3.1 ESPECIFICAÇÃO DO PROBLEMA	58
3.1.1 Perguntas de pesquisa.....	58
3.1.2 Categorias de análise.....	59
3.2 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA.....	61
3.2.1 Delineamento da pesquisa	61
3.2.2 Procedimentos de coleta de dados	62
3.2.3 Procedimentos de tratamento e análise dos dados.....	67
3.2.4 Limitações da pesquisa	68

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS	69
4.1 DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES DA AUTARQUIA ANALISADA	69
4.2 PRÁTICAS INSTITUCIONALIZADAS	70
4.3 CAPACIDADE DE AGÊNCIA	79
5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	83
REFERÊNCIAS	87
APÊNDICE 1	94
APÊNDICE 2	96

1 INTRODUÇÃO

As obras públicas são regidas por meio da legislação brasileira. A Constituição Federal determinou no art. 37, inciso XXI, que a contratação de obras pela Administração Pública deve utilizar a licitação como procedimento administrativo, a fim de assegurar a igualdade de condições de todos os concorrentes, e a fim de que somente se permitam as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações estabelecidas (BRASIL, 1988).

Assim, a Administração Pública adota a licitação para convocar, por meio de condições estabelecidas em ato próprio, empresas para apresentarem propostas para oferecerem bens e serviços. O objetivo desse processo licitatório é selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, de forma a manter oportunidade igual a todos os interessados e possibilitar a participação do maior número de licitantes (BRASIL, 2010).

Uma possibilidade é tratar o processo licitatório como uma prática institucionalizada conforme definido a partir de Giddens (2003) e Meyer e Rowan (1977) como aquelas reproduções contínuas das instituições, sendo procedimentos incorporados por serem racionalizados e institucionalizados na sociedade como legitimadores à organização.

Apesar de o processo licitatório ser regido por leis e normas, durante a elaboração da sua documentação existem certas possibilidades para a determinação dos requisitos para a contratação das obras públicas. Assim pode-se verificar nesse processo a agência, que durante o processo de institucionalização “pressupõe tanto a mudança como a persistência, tanto a imersão social como a autonomia, tanto os níveis microssociais (organizações e agentes individuais) como os planos macrossociais” (MACHADO-DA-SILVA; FONSECA; E CRUBELLATE, 2005, p.23).

As unidades administrativas que realizam muitas obras são locais privilegiados para o estudo proposto, uma vez que seus processos são complexos e

dinâmicos. Dessa forma, o órgão que será analisado é uma autarquia federal de ensino superior.

Segundo Ravazoli (2011), no ensino superior brasileiro, a criação das universidades ocorreu apenas no início do século XX. Além disso, a falta de estrutura do ensino público para atender toda a demanda levou a uma privatização e conseqüente expansão do setor privado, e com essa origem e desenvolvimento o acesso ao ensino superior acabou destinado a uma pequena parcela da população. A expansão no ensino superior público passa a ocorrer a partir de 2003 com propostas diferenciadas para a melhoria e com a visão de reconhecer o papel estratégico das universidades para o desenvolvimento econômico e social do país (RAVAZOLI, 2011).

Em 2007/2008 ocorre a implantação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), que possui como objetivo ampliar o acesso ao Ensino Superior por meio do melhor aproveitamento da estrutura física da universidade, com o aumento de recursos humanos, e garantindo assim a qualidade dos cursos oferecidos (RAVAZOLI, 2011).

De tal modo, o estudo proposto ocorrerá em uma autarquia federal de ensino superior que passou por período de expansão, e por determinação legal deve utilizar um procedimento licitatório para contratar serviços de engenharia para a execução das suas obras.

Segundo o manual do Tribunal de Contas da União “Obras Públicas: Recomendações Básicas para a Contratação e Fiscalização de Obras de Edificações Públicas” para efetuar a execução de uma obra em um órgão público é necessário percorrer cinco fases: fase preliminar à licitação, fase interna da licitação, fase externa da licitação, fase contratual e fase posterior à contratação (BRASIL, 2013a).

No início são determinadas as necessidades e a viabilidade de tal obra, e a seguir são desenvolvidos os documentos técnicos e o edital da licitação que serão a base para a obra. Após, a licitação é publicada e são realizados os trâmites para a contratação da empresa vencedora e início da execução dos serviços de engenharia. Com o término da execução, passa-se à ocupação e a manutenção do empreendimento (BRASIL, 2013a).

De acordo com esse manual, as definições realizadas na fase interna da licitação influenciam o modo de conduzir o empreendimento até sua conclusão. Além disso, inconsistências podem ocasionar problemas futuros, tais como: falta de efetividade do empreendimento, alterações de especificações técnicas, utilização de materiais inadequados, alterações contratuais (BRASIL, 2013a). Deste modo, o presente estudo será focado na fase interna da licitação, isto é, no momento em que ocorrem as definições e detalhamentos técnicos da obra e a execução do seu edital.

Como base teórica, será utilizada a Teoria Institucional, que é resultado da convergência de estudos das ciências política, sociológica e econômica, a qual incorpora as noções de instituições, padrões de comportamento, normas e valores, crenças e pressupostos, nos quais estão inseridos os indivíduos, os grupos e as organizações (MACHADO-DA-SILVA; GONÇALVES, 1999).

A perspectiva institucional será empregada com base no novo institucionalismo que propiciou que os exames incorporassem aspectos da sociologia na análise organizacional, com destaque para as maneiras com que as ações são estruturadas de forma com que seja possível o compartilhamento por um sistema de regras, que tanto delimitam quanto influenciam a capacidade e o interesse dos atores (DIMAGGIO; POWELL, 1991).

Assim, esta pesquisa irá abordar o institucionalismo organizacional em um procedimento específico da Administração Pública, com a utilização da estratégia de estudo de caso do processo licitatório para obras públicas utilizado por uma autarquia federal de ensino. A partir disso propõe-se o problema de pesquisa conforme o item 1.1 deste trabalho.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

Com a conjugação da Teoria Institucional e dos preceitos das obras da Administração Pública, chegou-se ao seguinte problema a ser pesquisado: **como as práticas institucionalizadas possibilitam ou constroem a capacidade de agência na fase interna das licitações de obras públicas?**

1.2 OBJETIVOS DA PESQUISA

A partir da definição do problema e com base nas teorias que serão utilizadas foram traçados os objetivos para esta pesquisa. Assim, o objetivo geral é: **identificar como as práticas institucionalizadas possibilitam ou constroem a capacidade de agência na fase interna das licitações de obras públicas.**

A fim de alcançar esse propósito foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- 1 – identificar as práticas institucionalizadas na fase interna das licitações de obras públicas;
- 2 – identificar o papel das práticas institucionalizadas na fase interna das licitações de obras públicas;
- 3 – analisar de que forma os atores lidam com as regras institucionalizadas;
- 4 – analisar de que forma os atores exercem a capacidade de agência.

1.3 JUSTIFICATIVA TEÓRICA E PRÁTICA

O motivo para realizar esse trabalho é devido à importância de entender de que forma os atores envolvidos durante o procedimento licitatório exercem as suas escolhas, mediante as práticas estabelecidas e as intenções de realizar as ações. A análise no cenário na Administração Pública decorre da busca por entender como o ator lida mediante as regras impostas pelo conjunto de leis, normas e crenças em um ambiente altamente institucionalizado. Isto se faz necessário para atender os preceitos dos órgãos controladores, como o Tribunal de Contas da União, e para demonstrar à sociedade transparência e responsabilidade das ações dos atores envolvidos.

Assim, a justificativa teórica para desenvolver esse trabalho, pode ser encontrada no trabalho de Greenwood *et al.* (2008). Os autores, ao discorrerem

sobre as novas direções e pesquisas futuras a respeito do institucionalismo organizacional, defendem que os estudos da Teoria Institucional enfatizaram o papel das forças culturais dentro de um contexto institucional, e concentraram as análises no nível dos campos organizacionais, visto que nesse nível as pressões culturais são mais evidentes. Esses autores destacam que poucos estudos tratam a organização como nível de análise, ou examinaram como uma organização pode ser tratada como um contexto institucional a fim de se compreender um processo intraorganizacional.

Pode-se também recorrer ao trabalho de Mello, Crubellate e Rossoni (2010) que destacam que as universidades são organizações relevantes uma vez que estão sob uma forte dependência do ambiente institucional e necessitam de aprovação pública para legitimar as mudanças em sua estrutura, sendo necessário ir além da eficiência para alcançar um sentimento de necessidade pela sociedade para a sua sobrevivência. Além disso, ao discorrerem sobre as universidades os autores afirmam que estas são controladas por governos nacionais, devido ao fato de serem submetidas a formas específicas de conduta, uma vez que exercem uma função de desenvolvimento intelectual formal dentro da sociedade contemporânea. Logo, as universidades se caracterizam como um importante local para o estudo da Teoria Institucional.

Como justificativa prática, este trabalho pode ancorar-se nas publicações do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2013a; BRASIL, 2013b) que atesta sobre a importância de conhecer melhor a fase interna das licitações das obras públicas a fim de melhorar a eficiência do processo. Além disso, entender como estas fases da licitação influenciam na execução de obras em autarquia federal de ensino pode ajudar a criar políticas que aumentem o aproveitamento de recursos destinados à educação.

Para a consecução dos objetivos deste trabalho, as seções estão distribuídas da seguinte maneira: esta introdução; referencial teórico com a descrição dos principais conceitos da Teoria Institucional e da Administração Pública que serão utilizados no trabalho; metodologia com a descrição dos caminhos para a pesquisa; apresentação e análise dos dados; conclusões e recomendações; referências e apêndices.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A partir dos temas definidos para este trabalho será apresentado o quadro teórico da Teoria Institucional com os conceitos que sustentam o problema de pesquisa. Além disso, será apresentada a Administração Pública, com ênfase nos assuntos que foram delimitados na introdução.

2.1 TEORIA INSTITUCIONAL

Essa pesquisa utiliza como base teórica o institucionalismo organizacional, pois busca aplicar a perspectiva institucional nos estudos de teorias organizacionais, com o objetivo de entender o comportamento das organizações e quais as consequências decorrentes das suas ações (GREENWOOD *et al.*, 2008).

Para Tolbert e Zucker (1999), a partir do texto de Meyer e Rowan (1977) o novo institucionalismo se difundiu, e com a ênfase em aspectos culturais e cognitivos, propiciou que as análises passassem a utilizar a perspectiva institucional, a fim de compreender uma vasta gama de fenômenos das organizações. Portanto, o próximo tópico irá discorrer a respeito das origens sociológicas, a fim de apresentar a base da Teoria Institucional.

2.1.1 Origens sociológicas

Os estudos de sociologia de Giddens (1984) demonstram como as questões sociais com as quais nos deparamos são compressoras, sendo necessário um enfoque aprofundado por meio de pesquisas empíricas para dar sentido aos fatos. Giddens (1984) define sociologia como o estudo das sociedades humanas, e complementa:

“Uma sociedade é um grupo, ou sistema, de modos *institucionalizados* de conduta. Falar de formas “institucionalizadas” de conduta social é referir-se a modalidades de crença e comportamento que ocorrem e recorrem – ou, como expressa a terminologia da moderna teoria social, são socialmente reproduzidas – no tempo e no espaço”. (GIDDENS, 1984, p. 15)

Com isso, Giddens (1984) explica que uma forma institucionalizada, ou seja, uma instituição são as práticas adotadas no decorrer das gerações, que se mantêm similares e são fundamentais na vida social.

A perspectiva sociológica de Berger (2000) aponta a necessidade do questionamento de porque e como determinada situação está no momento, para desenvolver uma consciência a fim de se identificar as características da sociedade. O autor discorre a respeito do controle social, isto é, os meios utilizados pela sociedade para enquadrar as pessoas, sendo que o principal meio de coerção é a violência, mas o ridículo e a difamação também se mostram como controladores.

Porém, para Berger (2000), além desses métodos coercitivos existem forças que surgem a partir de outros grupos de controle, como o da profissão exercida pelo indivíduo, com a necessidade de licenciamentos, organizações profissionais e sindicatos, requisitos formais e informais impostos por empregadores e colegas de trabalho. Além disso, existem controles no círculo pessoal, em que a família e o grupo de amigos próximos também exercem coerção ao indivíduo. Com isso, Berger (2000) define as instituições como métodos pelos quais a conduta humana é padronizada e coagida a seguir por meios considerados desejáveis pela sociedade, fazendo com que as pessoas acreditem que esses processos são os únicos passíveis de serem seguidos.

As origens da institucionalização para Berger e Luckmann (1996) são compreendidas pelos hábitos nos quais todas as atividades humanas estão baseadas, uma vez que as ações que são frequentemente repetidas moldam-se em um padrão, que em seguida são reproduzidos com uma economia de esforço de tomada de decisão. Deve-se somar a essa habitualização a tipificação recíproca por tipos de atores, e assim, cada uma dessas tipificações é uma instituição. Além disso, o processo histórico compartilhado da qual a instituição é produto, e o controle que esta exerce na conduta humana são fundamentais para compreendê-la, pois o

mundo institucional é experimentado como realidade objetiva, uma vez que está presente, persistente em sua realidade, independente da vontade dos indivíduos.

Os autores destacam que o mundo institucional exige legitimação, isto é, modos pelos quais pode ser explicado e justificado, já que os padrões são transmitidos pela sua tradição, logo esses padrões precisam de fontes legitimadoras. Para explicar a função da legitimação Berger e Luckmann (1996) afirmam que esta consiste em tornar objetivamente acessível e subjetivamente plausível as objetivações que foram institucionalizadas.

Segundo Tolbert e Zucker (1999, p. 15), o estudo das organizações no campo da sociologia iniciou a partir do trabalho de Robert Merton e de seus discípulos na década de 40, visto que antes disso os sociólogos americanos não reconheciam as organizações como um fenômeno social merecedor de estudo próprio. Para as autoras:

“O interesse inicial de Merton (1948) no estudo das organizações parece ter sido direcionado primeiramente por preocupação com o teste empírico e o desenvolvimento de uma lógica geral da teoria social funcionalista. As organizações, vistas como sociedades em microcosmos, ofereciam a oportunidade de condução do tipo de pesquisa comparativa necessária ao exame empírico dos princípios funcionalistas.” (TOLBERT; ZUCKER, 1999, p. 196).

Após essa análise, Tolbert e Zucker (1999) verificam que as atenções de estudo estavam focadas nas relações entre os elementos da estrutura organizacional e para a identificação das consequências de certos arranjos estruturais.

Tolbert e Zucker (1999, p. 198) ainda destacam que a partir do texto de Meyer e Rowan (1977) foi difundida a ideia de que “as estruturas formais têm tanto propriedades simbólicas quanto capacidade de gerar ação”, e isso oportunizou a exploração de novos aspectos sobre as causas e consequências da estrutura. Assim, foi desenvolvido o conceito de que a estrutura possui significados socialmente compartilhados que podem servir para caracterizar a organização. Com isso, Meyer e Rowan contribuíram “para compreender as implicações do uso da estrutura formal para propósitos simbólicos, particularmente no sentido de ressaltar

as limitações de explicações de cunho mais racional da estrutura” (TOLBERT; ZUCKER, 1999, p. 198).

Portanto, pode-se observar que a partir da apropriação dessa ênfase cultural cognitiva por Meyer e Rowan (1977) para pensar a estrutura formal, o institucionalismo organizacional se desenvolveu com uma base sociológica, cujos principais fundamentos teóricos serão elencados a seguir.

2.1.2 Teoria Institucional nos estudos organizacionais

Meyer e Rowan (1977) começaram a trazer para a visão teórica neo-institucionalista a ideia de que as instituições inevitavelmente envolvem obrigações normativas, mas entram na vida social como fatos que devem ser levados em conta pelos atores. Isso pode ser observado em Fonseca (2003, p. 51) que afirma:

“as organizações encontram-se insertas em ambientes constituídos por regras, crenças, valores e redes relacionais, criados e consolidados por meio da interação social. A sobrevivência das organizações não é assim justificável somente pela capacidade adaptativa a especificações ambientais técnicas e financeiras, mas também pela conformação a fatores normativos de apoio e legitimidade. Nesses termos, mesmo os princípios de eficiência e competitividade de mercado, ou de maximização de preferências individuais, modelam-se dentro de uma realidade socialmente construída”.

A institucionalização é definida como o “processo através do qual os componentes da estrutura formal tornam-se amplamente aceitos, tanto quanto apropriados e necessários, servindo para legitimar as organizações” (TOLBERT; ZUCKER, 1983, p. 25). Assim, têm-se as instituições, que segundo a definição de Scott (2008, p. 48) “são a composição de elementos reguladores, normativos e culturais-cognitivos, que em conjunto com as atividades e com os recursos provêm estabilidade e significado para a vida social”.

Segundo Scott (1987) os conceitos de instituição e institucionalismo foram definidos de diversas formas, com destaque para quatro formulações sociológicas conforme a seguir: (1) institucionalização como processo de infundir valor, decorrente do decurso do tempo, no todo da organização, em um processo de

inserção de valor além dos requisitos técnicos para a execução da tarefa; (2) institucionalização como um processo de construção da realidade, com a ordem social sendo criada por uma interação social, em três momentos: externalização, objetivação e internalização; (3) um sistema institucional como uma classe de elementos, com uma variedade de fontes de prescrições racionais e impessoais que identificaram várias propostas sociais e especificaram as formas apropriadas de como apropriá-las, de forma com que fossem recompensados por uma maior legitimidade, maior acesso aos recursos, e maior sobrevivência; e (4) instituições como esferas sociais distintas, com sistemas simbólicos (cognitivos e normativos) e comportamentais, com grande ênfase na persistência e na estabilidade.

Para Meyer e Rowan (1977), nas sociedades modernas, os elementos da estrutura formal racionalizada estão profundamente enraizados e refletem os entendimentos generalizados de realidade social, uma vez que muitas das ações e decisões das organizações modernas são determinadas de acordo com a opinião pública, pelo conhecimento legitimado por meio do sistema de educação, pelo prestígio social, ou pelas leis. Esse fenômeno faz com que as organizações se tornem muito parecidas entre si, e do isomorfismo decorrem impactos do ambiente institucional, uma vez que as organizações incorporam elementos que são legitimados externamente, empregam critérios externos com valor cerimonial para definir os elementos estruturais, e com a dependência em instituições determinadas externamente faz com que seja reduzida a turbulência e garante uma estabilidade. Assim, para os autores, o isomorfismo institucional promove o sucesso e a sobrevivência das organizações, uma vez que essa incorporação de estruturas formais legitimadas contribui para aumentar o comprometimento dos participantes internos e externos.

DiMaggio e Powell (2005) identificaram três mecanismos por meio dos quais ocorrem condições para movimentos isomórficos. O isomorfismo coercitivo parte de pressões de coerção e persuasão, das influências políticas e da legitimidade. Já o isomorfismo mimético provém da imitação de práticas como modelo devido à incerteza. E o isomorfismo normativo está relacionado à profissionalização, uma vez que os membros de determinada profissão definem condições e métodos para se controlarem.

Segundo Selznick (1996), o novo institucionalismo nos estudos das organizações gera novas percepções e mudanças de foco nas teorias organizacionais. Essa mudança de foco direciona a visão para explicações cognitivas e culturais, assumindo a legitimidade como uma força sustentável e diretiva para os atores organizacionais, considerando-a ainda um imperativo organizacional que enseja a inércia das organizações e encoraja o mimetismo dentro do campo organizacional (SELZNICK, 1996).

Como pesquisas empíricas recentes que verificaram o isomorfismo pode-se citar Barbieri *et al.* (2010) que realizaram um trabalho sobre as organizações inovadoras sustentáveis, e verificaram que em resposta às pressões institucionais por organizações que realizem inovações com responsabilidade social e ambiental, surgiu um fenômeno de isomorfismo entre estas, e este modelo de organização vem sendo rapidamente difundido.

Além disso, em estudo a respeito do processo de institucionalização do curso de Administração Pública à distância em uma Universidade Federal, os autores Alves, Castro e Souto (2014) identificaram evidências de isomorfismo coercitivo devido à dependência de recursos dos órgãos superiores, sendo que esse tipo de isomorfismo resulta de pressões formais e informais sobre as organizações. Para os autores, esse resultado corrobora com DiMaggio e Powell em 1983 pois “afirma que quanto mais centralizado é o fornecimento de recurso para uma organização, maior é a possibilidade de a organização se transformar para se assemelhar com a organização a que depende” (ALVES; CASTRO; SOUTO, 2014, p. 33).

Baeta (2012) realizou uma pesquisa empírica em que utilizou a Teoria Institucional na análise do processo de implementação da política e atenção à saúde do servidor público federal, e verificou o isomorfismo presente na realidade dos servidores. O autor destacou a implantação de políticas públicas e demonstrou “a importância da participação e conscientização de vários atores sociais, que podem não somente validar as ações como também efetivá-las” (BAETA, 2012, p. 235).

Para isso, o autor realizou a coleta de dados com um grupo de foco e com entrevistas, os sujeitos da pesquisa foram oito técnicos administrativos da área de saúde ocupacional e quatro ocupantes de chefia ou coordenação da Universidade

Federal de Viçosa (UFV) em Minas Gerais. A abordagem foi qualitativa com análise de conteúdo de descrição objetiva e sistemática, utilizando o programa QSRN6.

Os dados demonstraram a institucionalização das práticas de saúde ocupacional na universidade por meio de pressões da legislação, da comunidade universitária e de forma espontânea. Foi apontado pelos entrevistados a necessidade de estabelecer normas, resoluções e regulamentos para a condução das atividades relacionadas à promoção da saúde. Além disso, o isomorfismo mimético foi representado nos dados no momento em que outras organizações se assemelham ao incorporarem práticas e ações similares à UFV. O isomorfismo normativo também foi constatado por meio do grau de profissionalização, devido às práticas que se institucionalizaram na categoria estudada.

Baeta (2012) apontou a participação da administração superior nas ações de implantação da política acima citada como fator de legitimidade para influenciar os técnicos da organização. Por fim destacou “finaliza-se este trabalho com a defesa da aplicabilidade da Teoria Institucional de abordagem sociológica e dos processos de homogeneização isomórficas para explicar as mudanças ambientais das organizações” (BAETA, 2012, p. 248)

Ainda pode-se observar que, segundo Greenwood *et al.* (2008), as organizações sofrem pressões institucionais, e assim tendem a se tornarem isomórficas, uma vez que as respondem de forma similar, como forma de obter legitimidade.

A fim de entender porque as organizações buscam por legitimidade, Meyer e Rowan (1977) trouxeram em seu estudo a noção de que as organizações são levadas a incorporar as práticas e os procedimentos definidos pelos conceitos racionalizados predominantes do trabalho organizacional e institucionalizados na sociedade. E os autores destacam que as organizações que fazem isso aumentam a sua legitimidade e sua perspectiva de sobrevivência, independentemente da eficácia imediata das práticas e procedimentos adquiridos. Para corroborar essa ideia, os autores argumentam que as estruturas formais de organizações na sociedade pós-industrial refletem dramaticamente os mitos de seus ambientes institucionais, ao invés de focarem nas exigências de suas atividades de trabalho.

Johnson, Dowd e Ridgeway (2006) definem a legitimidade como um problema da construção da realidade social, tratando-se da interpretação de um objeto social, de acordo com as crenças culturais, normas e valores que presumem serem compartilhados por outros na situação local e, talvez, de forma mais ampla, por atores em uma comunidade mais ampla. Por meio deste processo de construção, aquilo que está sendo realizado é tido como o certo. Os autores destacam que apesar de legitimidade ser mediada pelas percepções e pelos comportamentos dos indivíduos, é fundamentalmente um processo coletivo, uma vez que ela decorre e depende da presença implícita de uma audiência social, aqueles que assumiram aceitar o quadro abrangente de crenças, normas e valores, e assim, a interpretação do objeto como legítimo. Assim, a legitimidade depende do aparente, embora não necessariamente consenso real, entre os atores da situação local que a maioria das pessoas aceita o objeto como legítimo. Portanto, como uma construção coletiva da realidade social, a legitimidade tem tanto uma dimensão cognitiva que constitui o objeto para os atores como uma característica social válida e objetiva, e uma dimensão normativa e prescritiva, que representa o objeto social como direito.

A partir destas definições, Johnson *et al.* (2006) sugerem quatro etapas para o processo de legitimação: a inovação, a validação local, a difusão e a validação geral. Inicialmente os novos objetos sociais criados em resposta às condições estruturais, como o acesso ou a distribuição de recursos valiosos, que criam os interesses estratégicos ou eventos contingentes para os atores em contextos locais. Após esse processo, há a necessidade da aceitação local, e para os autores, isso ocorre quando os atores locais interpretam-na de acordo com a estrutura cultural amplamente aceita de crenças, valores e normas vigentes. Em decorrência dessa validação local, esse novo modelo pode ser difundido em outras novas situações locais, já que esta já é vista como um fato social válido agora é adotada mais facilmente pelos atores em outros contextos. Quando os resultados da difusão do novo objeto social entre os contextos e entre as crenças tornam-se aceitáveis pela maioria dos atores, então o novo objeto social adquiriu uma aceitação generalizada, tonando-se parte da cultura compartilhada da sociedade.

No estudo de Ruef e Scott (1998) é destacado que Max Weber foi um dos primeiros grandes teóricos que salientou a importância da legitimidade, pois em seus

estudos deu atenção particular para as formas de agir que eram guiadas por uma crença na existência de uma ordem legítima, ou seja, que estivessem em uma lista de máximas determináveis, um modelo que pudesse ser considerado pelo ator como obrigatório ou exemplar.

Para Meyer e Rowan (1977) a burocratização foi causada em parte pela disseminação do mito da racionalização na sociedade, e isto envolveu a mudança de um sistema moderno. Scott (1991) trouxe que a preocupação dos pesquisadores era identificar os sistemas generalizados de crenças e de mentalidades que dão suporte à existência e espalham as formas burocráticas nas esferas da vida moderna. A ideia que prevalecia era de que em princípio, tudo era organizado em termos burocráticos, e assim esta visão geral da burocracia tornou-se uma forma institucional preeminente na sociedade moderna.

DiMaggio e Powel (2005) explicam que a burocracia permanece como a configuração organizacional comum, uma vez que é adotada pelas organizações para se tornarem mais similares, sem necessariamente se tornarem mais eficientes, assim a mudança estrutural nas organizações está cada vez menos associada à competição ou à eficiência. Além disso, os autores destacam com o institucionalismo as organizações não competem somente por recursos e clientes, mas também por poder político e legitimação social, visto que assim ocorre um aumento na sua sobrevivência organizacional. Para Scott (1991), o conceito de legitimidade mudou os modelos de como as organizações se relacionavam com o seu ambiente.

Para entender a relação entre o processo de legitimação e o ambiente e a estrutura organizacional, DiMaggio (1988) apresenta que em setores altamente institucionalizados, aspectos de legitimidade como o mercado de trabalho e a diferenciação entre as carreiras, as oportunidades de emprego, o nível de perícia dos funcionários, a diferenciação do produto, as expectativas a respeito da qualidade dos produtos e serviços disponíveis, influenciam no processo de legitimação da organização.

Segundo Scott (1991), uma vez que estão inseridas em um sistema aberto, as organizações buscam explicações, justificativas e significados no ambiente ao invés de buscarem nas suas próprias estruturas ou atividades. O autor destaca que as organizações não estão apenas envolvidas em um conjunto de relações de troca

com outros atores sociais; elas também estão localizadas em uma rede ou estrutura de relações que criam suas próprias atividades, mas que também atuam para moldar e restringir suas possibilidades de ação.. Além disso, o autor destaca a importância potencial da rede de relacionamentos distantes, bem como das relações mais imediatas tanto verticais (poder-autoridade) como horizontais (concorrência cooperativa).

Outra ideia desenvolvida por Scott (1991) é que as concepções e os símbolos compartilhados fornecem ordem, não só por serem mapeados em formas e procedimentos organizacionais, mas também pela sua influência direta sobre as crenças e sobre os comportamentos dos participantes individuais, sendo assim incorporados na estrutura cultural. Portanto, as estruturas organizacionais podem ser necessárias somente para apoiar e complementar os sistemas culturais que exercem influência direta sobre os participantes. Assim, de acordo com este argumento, o autor ressalta que a existência de ambientes institucionais fortes pode afetar a estrutura organizacional, uma vez que controles culturais podem substituir controles estruturais. O autor fortalece esse conceito com a explicação de que quando as crenças são amplamente compartilhadas e categorias e procedimentos são tidos como certos, é menos essencial que sejam formalmente codificados na estrutura organizacional. Ainda, Scott (1991) declara que as organizações podem ter que modificar as suas estruturas e/ou atividades de várias maneiras, a fim de adquirir e manter o apoio de agentes externos, pois é necessário oferecer informações e acesso aos representantes desses órgãos.

Os autores Scott e Meyer (1991) trouxeram estudos sobre a organização de setores da sociedade, identificando as dimensões e as características da estrutura do setor; sugerindo fatores que contam para essas características; e propondo hipóteses que unem características das várias organizações dentro do setor. Destaca-se que essas concepções trazidas pelos autores são focadas nos aspectos sociais e culturais das organizações e de seus ambientes. O modelo apresentado pelos autores difere dos anteriores uma vez que a atenção é direcionada para a ampla estrutura de relações dentro das quais as organizações funcionam, não apenas entre organizações específicas; possui interesse nas conexões entre as organizações similares e também as diferentes; são incluídas as conexões verticais

e horizontais; são examinadas as conexões locais e não locais; tanto os aspectos técnicos como institucionais das organizações e dos ambientes são salientados.

A respeito deste último aspecto destacado por Scott e Meyer (1991), os autores trouxeram a definição de ambiente técnico como aquele em que um produto ou serviço é produzido e trocado em um mercado, e que a organização é recompensada pela eficiência e pela eficácia nos seus controles de produção. E ambiente institucional como aquele caracterizado pela elaboração de regras e exigências que cada organização deve obedecer para receber suporte e legitimidade. Os autores afirmaram que esses ambientes não devem ser vistos como dicotômicos, mas sim, como coexistentes na organização.

Assim, Scott e Meyer (1991) propuseram seis proposições sobre esta temática, considerando essas diferenças entre ambiente técnico e institucional e suas implicações na estrutura organizacional: (1) as organizações inseridas em setores técnicos tentarão controlar e coordenar as suas atividades de produção blindando-as das influências do ambiente externo; (2) as organizações inseridas em setores técnicos terão sucesso na medida em que elas desenvolverem atividades de produção eficientes e estruturas coordenadas eficazes; (3) as organizações inseridas em setores institucionais não tentarão controlar ou coordenar de perto as suas atividades de produção, mas buscarão blindar ou desacoplar essas atividades das estruturas organizacionais; (4) as organizações em setores institucionais terão sucesso na medida em que elas sejam capazes de adquirir tipos de pessoal e de desenvolver arranjos estruturais e processos de produção que obedecem às especificações das normas estabelecidas e/ou das autoridades daquele setor; (5) as organizações implantadas em setores que são altamente desenvolvidos tanto institucionalmente como tecnicamente vão desenvolver sistemas administrativos mais complexos e elaborados, bem como vão experimentar altos níveis de conflitos internos; (6) e espera-se das organizações que estão funcionando em setores que não são altamente desenvolvidos, seja tecnicamente ou institucionalmente, que sejam pequenas em tamanho e fracas em termos de capacidade de sobrevivência. Logo, para Scott e Meyer (1991) as organizações estão enraizadas em amplos sistemas de relacionamento, e essas relações variam de acordo com a prevalência de aspectos técnicos ou institucionais em sua estrutura.

Com isso, Meyer e Rowan (1977) analisaram e explicaram dois mecanismos que interligados podem resolver esses problemas, a dissociação, ou *decoupling* e a lógica de confiança. A dissociação da estrutura e das atividades faz com que as organizações mantenham padrões legítimos enquanto as suas atividades obedecem a sistemas de eficiência. Já a lógica da confiança pressupõe uma boa-fé dos participantes internos e dos componentes externos, pois apesar do dissociamento, as atividades possuem uma forma ordenada. Por meio dessa análise pode-se perceber que o ambiente técnico e institucional não necessitam ser vistos como dicotômicos. As pressões sociais fazem com que as organizações busquem meios de se tornarem aceitas, além de produzirem com eficiência. Portanto, a lógica de obediência a padrões, está fundamentada nessa busca pela legitimidade construída socialmente e coletivamente.

Zucker (1987) apresenta que os elementos institucionalizados são facilmente transmitidos para os novos funcionários de uma organização, e podem ser mantidos por um longo período de tempo sem precisar de uma justificativa, além de serem resistentes às mudanças. Para a autora, essa estabilidade proporciona a criação de rotinas, porém, isto pode diminuir a efetividade se forem deixadas de lado as tentativas de métodos mais eficientes para a organização.

Ao identificar os elementos que compõem as instituições destacados pelos teóricos, Scott (2008) propôs a distinção entre estes diversos elementos e a identificação dos seus pressupostos adjacentes, mecanismos e indicadores. Então, o autor desenvolveu uma sistematização, com uma tabela que contém três elementos considerados como pilares das instituições, por serem os seus formadores, alimentadores e sustentadores. Além disso, a tabela define as principais dimensões ao longo das quais os pressupostos e argumentos surgem entre os teóricos, sendo a sua base de obediência, base de ordem, mecanismos, lógica, sentimentos, base de legitimidade e indicadores.

	Três Pilares das Instituições		
	Regulativo	Normativo	Cultural-cognitivo
Base de obediência	Utilidade	Obrigação social	<i>Taken for grantedness</i> Entendimentos compartilhados
Base de ordem	Regras regulativas	Expectativas normativas	Esquemas constitutivos
Mecanismos	Coercitivo	Normativo	Mim�tico
Lógica	Instrumentalidade	Adequa�o	Ortodoxia
Sentimentos	Medo, culpa / inocência	Vergonha / honra	Certeza / confusão
Base de legitimidade	Legalmente sancionada	Moralmente governada	Compreensível Reconhecível Culturalmente amparada
Indicadores	Regras Leis San�oes	Certifica�o Confiabilidade	Crenças comuns Lógicas de a�o compartilhadas Isomorfismo

QUADRO 1 – TRÊS PILARES DAS INSTITUI OES
 FONTE: SCOTT (2008, p. 51)

Os aspectos regulativos são os mais ressaltados pelos estudos das institui es, com a ideia de constra o e regula o do comportamento (SCOTT, 2008). A base de obediência demonstra como o processo será incorporado pelo individuo, e nesse pilar pode-se perceber que há um critério utilitarista, isso  , depende de uma lógica de alcance de interesses próprios com base no custo-benefício, e isso ocorre por meio da utiliza o de mecanismos coercitivos (FONSECA, 2003). Para Scott (2008, p. 53), “Assim, os atores poderosos podem impor a sua vontade sobre os outros, com base no uso ou com a ameaça de san es”. Deste modo, pode-se perceber que o mecanismo com que esse pilar   difundido   o coercitivo, como já foi visto anteriormente neste trabalho por meio de DiMaggio e Powell (2005).

A base de legitimidade ocorre por meio da conforma o às exigências legais, e isso se pode perceber por meio dos indicadores pela ênfase nas a es de estabelecimento de regras, leis e san es (FONSECA, 2003). Como pode ser visto em Baratter (2010, p. 29) “embora o conceito de regula o pressuponha repressão e restri o, muitos tipos de regula es possibilitam atores e a o social, conferindo-lhes direito, poder e benefícios”.

Rossoni (2009, p. 58) esclarece que a legitimidade regulatória “  derivada de regulamentos, regras, padrões e expectativas criadas por governos, agências

reguladoras, associações profissionais e organizações influentes”. E ainda destaca que “não somente a elaboração de tais regras fica a cargo de tais agentes reguladores, mas também o monitoramento e a sanção às organizações que fazem parte de determinado domínio”. Assim, as regras são seguidas devido ao medo de punições e sanções, além dos benefícios que o atendimento a estas pode proporcionar (ROSSONI, 2009, p. 58).

No pilar normativo a ênfase recai sobre expectativas normativas, que inserem uma dimensão prescritiva, avaliativa e obrigatória na vida social, determinados pelos seus indicadores de processos de certificação e confiabilidade. As normas especificam a conduta das ações com a definição dos meios legítimos para se alcançar o fim desejado, assim os sistemas normativos acabam por definir metas ou objetivos, e as formas adequadas para serem obtidos (SCOTT, 2008).

Para Fonseca (2003, p. 50) “a lógica aqui é a da adequação, uma vez que, com o seu uso cotidiano e repetitivo, valores e normas são interiorizados e, ao longo do tempo, tornam-se uma obrigação, ou comportamentos moralmente governados”.

Scott (2008) ainda explica que as normas podem provocar sentimentos diferentes do medo e da culpa que ocorrem quando há uma violação de leis ou regras. Os sentimentos decorrentes do descumprimento de uma norma são a vergonha e a falta de honra, assim, o ator irá avaliar os efeitos do remorso a fim de cumprir ou não as normas vigentes.

Nesse pilar, Baratter (2010) destaca que as pressões normativas são resultado da profissionalização devido ao processo de troca de experiências e da movimentação entre organizações dos profissionais, consultores, dirigentes, e assim “esses atuam de forma a disseminar o que há de mais apropriado para a condução das organizações e para a solução de problemas dentro e entre as organizações” (BARATTER, 2010, p. 29).

Já o pilar cultural-cognitivo enfatiza que a organização busca uma adaptação à realidade ou ao ambiente social por meio de padrões que são tidos como certos e compartilhados, e que podem ser demonstrados pelos seus indicadores de crenças comuns, lógicas de ação compartilhadas e isomorfismo (SCOTT, 2008). Isto ocorre devido à organização se situar em um ambiente constituído por regras, crenças comuns, valores e redes relacionais que são criados e consolidados pela interação

social, sendo que a sua sobrevivência depende também da sua conformação a fatores de apoio e legitimidade (FONSECA, 2003).

Scott (2008) ainda afirma que a consideração do pilar cultural-cognitivo das instituições é a principal característica do estudo do novo institucionalismo. O desenvolvimento ocorreu por meio da análise de que as práticas ocorrem em muitas circunstâncias devido a não aceitação de outros tipos de comportamento. Além disso, esse pilar demonstra que as rotinas são seguidas porque são tidas como certas (*taken for grantedness*). Com isso, as palavras, sinais e os gestos tornam-se símbolos que moldam os significados que atribuímos a objetos e atividades. Significados são construídos por meio da interação e são mantidos e transformados assim como são empregados para fazer sentido no fluxo contínuo de acontecimentos. (SCOTT, 2008). Ainda, Rossoni (2009) aponta que tais padrões são tomados como certos e suas características já passam a ser vistas como parte da realidade sendo consideradas necessárias e inevitáveis sem passarem por qualquer tipo de julgamento.

Assim, pode-se perceber nesse pilar por meio de Baratter (2010, p. 30), que “para entender e explicar a ação social, leva-se em conta não só as condições objetivas, mas a interpretação subjetiva”. Além disso, é destacado o caráter mimético, visto que as organizações buscam imitar organizações que julgam serem bem sucedidas como forma de estratégia (BARATTER, 2010).

Porém, a análise dessas características deve considerar que estas se relacionam e, portanto devem ser estudadas de forma global, uma vez que certas ações podem estar pautadas em pressupostos dos três pilares. Para Scott (2008, p. 53), “O caso mais comum, envolve o uso da autoridade, em que o poder coercitivo é legitimado por um quadro normativo em que ambos suportam e constroem o exercício do poder. O pilar regulativo e o normativo podem reforçar-se mutuamente”.

Estes vários elementos que compõem as instituições se movem por meio de *carriers* (elementos carregadores), que são: sistemas simbólicos, com esquemas de informações sendo codificadas e transmitidas; sistemas relacionais, tanto os interpessoais como os interorganizacionais; rotinas, com padrões de comportamento refletindo o conhecimento tácito; e artefatos, materiais que auxiliam no desempenho das tarefas (SCOTT, 2003). O autor destaca o papel da mídia, e como os sistemas

de publicação em massa permitem uma rápida e grande disseminação de ideias. Além disso, as mídias eletrônicas diminuíram ainda mais as distâncias para a transmissão das informações. Scott (2003) ainda discorre sobre como a interpretação de quem transporta essa informação pode alterar em parte o seu conteúdo.

Outro papel de destaque aos *carriers* se dá pela relação entre atores, tanto individualmente quanto coletivamente, com a difusão de inovações e reformas, e propagação de novas leis, padrões, concepções de progresso e modernidade. Além disso, ocorre uma remodelagem das fronteiras organizacionais, com alianças para aprender competências organizacionais. Também deve ser considerada a movimentação de pessoas entre áreas, entre países, que carregam consigo sua análise racional e lógica (SCOTT, 2003).

Os estudos passam a incorporar a noção de que os indivíduos possuem capacidade de agência, e o foco então passa a ser a relação dual entre estrutura e agência (FERREIRA, *et al*, 2014).

2.1.3 Agência e estrutura

Em DiMaggio e Powell (1991) pode-se perceber com o novo institucionalismo a importância da sociologia na análise organizacional, uma vez que essa teoria enfatiza as maneiras com que as ações são estruturadas de forma com que sejam passíveis de compartilhamento por sistemas de regras, os quais tanto constroem quanto influenciam a capacidade e os interesses dos atores.

Os estudos de DiMaggio (1988) descrevem que a institucionalização é um esforço dos atores para realizar seus objetivos, sendo que o sucesso desse processo depende do poder dos atores que apoiavam, se opunham, ou ainda não se esforçavam para influenciá-lo. Assim, além da institucionalização determinada por forças externas da organização, que estão fora do controle dos interesses e das políticas organizacionais, passa-se a observar a institucionalização como um

processo político e que reflete os objetivos dos atores que determinam as práticas organizacionais.

Ainda em DiMaggio (1988, p. 14), “a criação de novas instituições é cara e requer altos níveis de interesses e de recursos”. Para o autor, empreendedores institucionais observam oportunidades para realizar interesses que consideram valiosos, por meio de projetos de institucionalização. Em setores altamente institucionalizados, aspectos de legitimidade como o mercado de trabalho e a diferenciação entre as carreiras, as oportunidades de emprego, o nível de perícia dos funcionários, a diferenciação do produto, as expectativas a respeito da qualidade dos produtos e serviços disponíveis, influenciam no processo de legitimação da organização.

DiMaggio (1988) alegou que para a Teoria Institucional ser ampliada, o primeiro passo era desenvolver uma compreensão mais completa a respeito do processo de criação, reprodução e término das instituições ultrapassando os debates existentes entre os modelos políticos e institucional, bem como reconhecer as questões explicativas que cada modelo é melhor capaz de responder, considerando-os como ferramentas complementares para compreender diferentes aspectos do fenômeno institucional.

Para Zietsma e McKnight (2009) nem todos os ambientes são altamente institucionalizados, e nem todos os atores são constrangidos igualmente pelos arranjos institucionais. Nos estudos de Oliver (1991) a respeito das respostas estratégicas a processos institucionais, a autora identifica as diferentes formas com que os atores se comportam frente a pressões. Essas formas variam entre uma completa aquiescência às influências, até uma relação de manipulação do ator em relação aos padrões preestabelecidos. Nessa classificação, um ator mais previsível e conformado às práticas institucionais, irá imitar os modelos institucionais, seguindo as normas que são tidas como certas, obedecendo a regras, demonstrando uma concordância com os padrões institucionais. No outro extremo, os atores com reações mais ativas e revolucionárias, irão moldar os valores de acordo com as suas necessidades, por meio de dominação de processos institucionais. Entre esses dois polos, existem diferentes possibilidades de ações, surgindo respostas estratégicas que balanceiam essas características por meio de respostas que refletem o

compromisso de negociar elementos institucionais, ou que evitam e disfarçam a não conformidade, ou desafiam preceitos com a contestação de regras e ignoram normas e valores institucionalizados.

Para Machado-da-Silva *et al.* (2005) ao conjugar a perspectiva institucional com a de dependência de recursos, Oliver em 1991, destacou o comportamento autointeressado e a agência ativa das organizações em resposta ao ambiente. Para os autores, o estudo de Oliver impulsionou esses elementos pouco desenvolvidos na Teoria Institucional.

Friedland e Alford (1991) destacam que entre as diferentes lógicas institucionais presentes no ambiente, existem as contradições com as quais os atores precisam lidar. Nesse contexto que os empreendedores moldam as suas percepções para realizar uma mudança institucional. As estruturas organizacionais parecem ser padrões institucionalizados de forma que não conseguem explicar as interações competitivas entre as tecnologias ou condições específicas de um ambiente organizacional. Os autores promovem a importância do estudo do por que as arenas institucionais são padrão da maneira com que elas estão enraizadas, e sob quais condições novas instituições se desenvolvem, não só quando existem mudanças, mas quando há necessidade de estabilidade e a inserção na rotina.

Então, além de um processo focado nas características individuais e dependente dos esforços de um único ator, o *institucional work* pode ser iniciado por meio de um conjunto de atores que visam uma mudança institucional. Zietsma e McKnight (2009) investigaram o processo pelo qual candidatos à institucionalização competem para serem compartilhados nas práticas e nas lógicas institucionais. Os autores identificaram o *institucional work* sendo empreendido por líderes que defendem os arranjos institucionais de acordo com os seus interesses. Porém, esse processo de trabalho de criação institucional não é linear, mas interativo, uma vez que o desenvolvimento inicial de uma proto-instituição geralmente inclui elementos de co-criação colaborativa e convergência competitiva, e esses processos continuam através dos anos da competição. Durante o desenvolvimento inicial, também são estabelecidos os mecanismos de manutenção que segurariam, no decorrer do tempo, as suas proto-instituições no lugar, além disso, as proto-instituições seriam

aperfeiçoadas ao longo do tempo com o *feedback* derivado do ambiente institucional.

Zietsma e McKnight (2009) afirmam que com o tempo, as proto-instituições de destaque se tornam muito parecidas umas com as outras. Assim, os empreendedores precisam revisar e refinar as proto-instituições para responder aos movimentos competitivos, e para dar respostas aos atores que suportam as suas ideias. Uma característica de destaque do papel de liderança dos empreendedores é a posição de dominação desses atores na indústria quanto à influência nas esferas governamentais e ambientais, visto que isso repercute na modelagem das proto-instituições, alavancando assim as possibilidades desta se destacar nos arranjos institucionais.

Os autores demonstram a presença de atores que apoiam a mudança institucional e influenciam no *institucional work*, sendo determinante o papel da rede de relacionamentos do empreendedor institucional para o alcance dos objetivos de um grupo de interessados. Muitos atores tiveram que negociar recursos com os apoiadores, tanto na fase inicial do desenvolvimento da proto-instituição, quanto na fase de adaptação da proto-instituição. Assim, os apoiadores colaboram ao co-criar as proto-instituições, negociando recursos em troca dos seus apoios (ZIETSMA; MCKNIGHT, 2009).

Além disso, a colaboração institucional entre o grupo de empreendedores institucionais e o grupo de apoiadores que também se beneficiam pelos interesses ocasionados pela mudança, é observada na construção de mecanismos de manutenção institucional para propiciar a persistência das proto-instituições, tanto para garantir a barragem entre adotantes iniciais, e para estabilizar a proto-instituição quando ela se tornar mais amplamente adotada (ZIETSMA; MCKNIGHT, 2009).

Com isso, Zietsma e McKnight (2009) concluem que a institucionalização é o trabalho de muitos atores, que tanto competitivamente quanto colaborativamente se esforçam conjunto em direção ao desenvolvimento de uma lógica dominante com práticas que sejam tomadas como certas. Deste modo, os interesses de vários atores serão incorporados na proto-instituição que persiste no ambiente, na medida

em que esses atores são capazes de comandar apoio e recursos para seus projetos institucionais.

Greenwood *et al.* (2008) realizaram uma análise a respeito do empreendedorismo institucional e a mudança. Os autores destacam que uma contribuição trazida pela análise institucional foi o reconhecimento de que não há somente uma motivação pessoal nas ações desempenhadas pelos atores organizacionais. Porém, alguns estudos analisam as estratégias utilizadas por esses empreendedores para alcançar a mudança institucional ignorando como e porque as forças institucionais moldam tanto essas estratégias aceitas como apropriadas como as escolhas das estratégias realizadas pelos atores.

Após analisar os estudos que tratam a respeito dessa questão, Greenwood *et al.* (2008), relacionaram as principais características desse fator que afetam a dinâmica da mudança. O primeiro item diz respeito a legislação e como essa cria interesses, entre os profissionais, ou entre as novas indústrias, que buscam por uma conformidade de comportamento, uma vez que os profissionais passam a utilizar a legislação para aumentar a sua influência e o âmbito da sua atividade, destacando o papel do poder, dentro e entre as organizações e indústrias. A segunda característica destacada é que a legislação não é simplesmente uma estrutura de incentivos e oportunidades, mas sim um reflexo do esquema cognitivo que foi socialmente construído. Assim, as organizações passam a considerar tanto a vertente das instituições como marcos regulatórios como de modelos culturais. Outro item destacado é que os estudos discutem as políticas e as práticas construídas para melhorar a eficiência e, como um comportamento racional ou como algo é tido como certo na organização. Além disso, uma característica apresentada nesses estudos é de que as relações recíprocas envolvendo profissões, os reguladores e os gestores organizacionais na construção de modelos de negócios são construídos em resposta a uma legislação ambígua, denotando aqui a alteração dos mecanismos reguladores, para normativos e culturais-cognitivos, com o decorrer do tempo.

Barley e Tolbert (1997) estudaram as ligações existentes entre a Teoria Institucional e a da Estruturação proposta por Giddens (1984) de modo a demonstrar a necessidade de conversação entre essas teorias para melhor desenvolver a Teoria Institucional. Além disso, buscaram a criação de um modelo em que a

institucionalização seria um processo de estruturação, bem como propuseram uma metodologia para estudar os processos empiricamente em diversos níveis de análise das instituições e dos atores sociais, sejam indivíduos, grupos, organizações ou coletividades ainda maiores, como será visto a seguir.

As instituições foram definidas por Barley e Tolbert (1997, p.96) como “regras e tipificações compartilhadas que identificam categorias de atores sociais e suas atividades apropriadas ou relações”. Com base na teoria formulada por Giddens (1984) acerca da estruturação, que visualiza a estrutura como um produto e uma contenção da ação humana, Barley e Tolbert (1997) utilizaram a noção de que as instituições são promulgadas diariamente por *scripts*, e estes seriam vistos como “atividades recorrentes, observáveis e padrões de interação característicos de uma determinada configuração” (BARLEY; TOLBERT, 1997, p. 98). Ou seja, os *scripts* podem ser analisados como regularidades comportamentais, e assim, serem utilizados como ferramentas analíticas para o estudo da análise institucional, independentemente do ator estudado ou do nível da análise.

Barley e Tolbert (1997) então apresentaram uma estrutura conceitual para fundar as pesquisas que tratam de como as instituições se mantêm e são alteradas, também facilitando a análise da criação dessas instituições. O conceito representa a afirmação de que a estruturação seria um processo duradouro e contínuo observável através do tempo, no qual num primeiro momento a instituição limita a ação, e a ação atua tanto na manutenção como na modificação da instituição, o que demonstra uma dualidade do sistema social. Em um segundo momento, haveria a atuação das pessoas nos *scripts* que codificam os princípios institucionais, mediante escolhas conscientes ou até mesmo inconscientes. E em um terceiro momento da estruturação, haveria a atuação dos atores ou na revisão dos *scripts* que basearam aquela determinada ação, ou na réplica desses. Finalmente, o quarto momento da estruturação seria a objetivação e a externalização dos comportamentos e interações ocorridas no processo e durante o tempo analisado, que reflete o caráter normativo adquirido pelos novos padrões existentes.

Portanto, Barley e Tolbert (1997) utilizam este conceito de forma sistemática com outros estudos, especialmente no que tange a importância do comportamento e da interpretação no processo de institucionalização, sendo de suma importância e

forma necessária para a documentação e para a interpretação da análise institucional, possibilitando a visualização das alterações e das interações existentes dentro das organizações. Esse conceito proposto pelos autores pode ser observado em Machado-da-Silva, Fonseca e Crubellate (2005) quando estes demonstraram que estrutura, agência e interpretação precisam ser tratadas como elementos fundamentais à institucionalização, em um processo recorrente. Assim, os condicionantes estruturais tanto constroem quanto possibilitam a ação do ator social para que este, de acordo com a sua capacidade de agência, participe no processo de construção social da realidade (MACHADO-DA-SILVA *et al.*, 2005).

Ainda, para Machado-da-Silva *et al.* (2005), a Teoria Institucional propulsiona essa abordagem recursiva do processo de institucionalização. A agência durante o processo de institucionalização “pressupõe tanto a mudança como a persistência, tanto a imersão social como a autonomia, tanto os níveis microssociais (organizações e agentes individuais) como os planos macrossociais” (MACHADO-DA-SILVA *et al.*, 2005, p.23). Além disso, quanto ao isomorfismo e à homogeneização definem:

“Aquiescer a um padrão social pressupõe interpretação e, como tal, implica escolha e ação. Portanto a homogeneização não deriva de reprodução irrefletida, mas de regularidade proveniente de aceitação de determinada ação, que justamente em função de ser interpretada como legítima, é reproduzida pelos agentes na prática social e se consolida como padrão institucionalizado, por ser consentida como escolha desejável e viável” (MACHADO-DA-SILVA *et al.*, 2005, p. 29).

Conforme Giddens (2003), a recursividade está no fato de que as atividades sociais humanas “não são criadas por atores sociais, mas continuamente recriadas por eles através dos próprios meios pelo quais eles se expressam *como* atores” (GIDDENS, 2003, p. 2). Ainda para o autor, o ser humano é um agente intencional que possui razões e tem noção reflexiva sobre estas para desempenhar as suas atividades. De acordo com o autor, o fato da continuidade das práticas se tornarem as mesmas no decorrer do espaço e do tempo advém da monitoração do fluxo contínuo da vida social.

Para Giddens (2003, p.10) “‘agência’ não se refere às intenções que as pessoas têm de fazer as coisas, mas à capacidade delas para realizar essas coisas

em primeiro lugar (sendo por isso que ‘agência’ subentende poder)”, e, além disso, a capacidade de intervir para influenciar um processo demonstra que esse agente intencional possui poderes que podem exercer controle sobre outros atores. Vale salientar que os atores sociais são caracterizados como organizações ou grupos de organizações, indivíduos ou grupo de indivíduos (BARATTER, 2014).

Segundo Giddens (2003), a contínua reprodução das instituições da sociedade e das atividades diárias faz com que se perpetue a personalidade do agente, decorrente da rotina por este seguida. Assim, “a vida humana é formada e reformada na *práxis* – atividades práticas levadas a efeito no decorrer da vida cotidiana” (GIDDENS, 2003, p. 285). Maciel e Augusto (2013) discorrem sobre como a teoria da prática está em construção, baseando-se nas próprias práticas como unidades de análise social e concentrando-se no nível micro da ação dos praticantes, uma vez que as práticas incluem tradições e normas que servem como guias, e a *práxis* é específica de cada momento, cabendo ao agente praticante a tarefa de compreender essas normas para a realização das suas atividades específicas.

Para Machado-da-Silva *et al* (2005, p. 25) agência e estrutura se pressupõem mutuamente, uma vez que as instituições são “condição para a manifestação de estruturas sociais e da capacidade de agência; ou de reprodução e recriação das estruturas, ao mesmo tempo que indivíduos se expressam e se constituem como atores sociais.” Os autores destacam essa condição de instituições como ocasião e oportunidade, conferindo tanto uma possibilidade quanto uma restrição da ação.

Após a descrição dos princípios de Teoria Institucional, o próximo tópico irá tratar do desenvolvimento da Administração Pública, e irá enfatizar o processo de licitação para a construção de suas obras.

2.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A fim de estudar um dos elementos utilizados pela Administração Pública, é necessário analisar o seu histórico e seus conceitos básicos, de modo a inserir contextualmente e historicamente o cenário sobre o qual foi criado e vem sendo utilizado esse processo de execução de obras públicas, que utiliza as licitações.

Como ressaltam Prestes-Motta e Bresser-Pereira (1984), o modelo de gestão utilizado pela Administração Pública atual tem como base um referencial teórico criado e discutido durante os séculos XIX e XX, mas antes disso, o sistema predominantemente utilizado era o sistema patrimonialista.

No sistema patrimonialista o detentor do poder era o soberano maior, e todos os bens lhe pertenciam, inexistindo o que atualmente chama-se de bem público. Com isso, notava-se uma interferência entre os interesses do soberano e os interesses da Administração, implicando na dominação dos interesses pessoais sobre os interesses da coletividade (WEBER, 1991). Os cargos públicos eram distribuídos como dádivas, e a administração não levava em conta a eficiência nem a qualificação destes servidores. A legitimidade dos mandatos da administração patrimonial advinha da força da tradição e do livre arbítrio do senhor (GUERREIRO RAMOS, 2009).

O sistema burocrático baseia-se no princípio da competência, com uma hierarquia funcional, com documentos publicados oficialmente, com servidores selecionados por meio de provas ou títulos e submetidos a uma rigorosa disciplina (GUERREIRO RAMOS, 2009).

Tal sistema de administração é a base dos ritos procedimentais e das formas de controle que a Administração passa a utilizar, dentro do seu próprio sistema hierárquico de controle, e como um sistema *a priori* de controle da legalidade dos atos (BRASIL, 1995).

Segundo Weber (1999) os seguintes princípios norteiam as atividades burocráticas: a) competências oficiais fixadas por lei ou regulamentos administrativos, de modo a possibilitar a existência de uma autoridade burocrática, com atribuições, autorizações e encargos delimitados; b) hierarquia de cargos e

instâncias organizadas sequencialmente, em que há um sistema de ordem e subordinação; c) separação da esfera pública da privada; d) atividade burocrática desempenhada por pessoas com conhecimentos técnicos específicos da matéria, empregando a sua força de trabalho integralmente nessas atividades, sendo administradas mediante regras, evitando-se a concessão de privilégios a pessoas determinadas.

Mas, para Guerreiro Ramos (1983), a partir da queda da monarquia, o regime era aquele em que os presidentes eleitos nomeavam a sua burocracia política, em que a cada eleição sucediam-se quadros burocráticos que orientavam a administração pública aos seus interesses. Para o autor, foi entre 1930 e 1945 que ocorreu a verdadeira revolução administrativa no Brasil “tal o porte das modificações de estrutura e de funcionalismo que se verificaram em nosso serviço público federal” (GUERREIRO RAMOS, 1983).

Segundo Zugman (2006), a ideologia burocrática destacou-se entre 1937 a 1945 durante o Estado Novo. Para o autor, a criação do Departamento Administrativo do Setor Público – DASP em 1938 foi o marco do processo de reforma e modernização da administração pública, sendo o responsável pela reorganização do setor público. Porém, a partir de 1945 esse modelo passa a ser contestado, e em 1964 o modelo que preconizava a administração para o desenvolvimento passa a demonstrar a dicotomia entre a Administração Pública Direta e a Indireta, visto que essa última necessitava evitar as exigências da burocracia a fim de atender as necessidades do Estado. Assim, a Nova República em 1985 enfrentou esse panorama para a transição democrática, e necessitou preparar o país para uma visão ágil e competente (ZUGMAN, 2006).

O sistema gerencial passou a fomentar a ideia de que o Estado poderia proporcionar resultados de maior qualidade e mais eficientes, seja pela alteração das estruturas organizacionais da Administração, ou pela valorização de formas de comportamentos e técnicas diversas das praticadas pelo sistema burocrático, ou até mesmo pelo sistema de controle interno e externo das atividades administrativas (BRASIL, 1995).

Para Denhardt (2012) a nova gestão pública (*new public management*) surgiu de desenvolvimentos práticos da administração pública devido aos esforços

para produzir um governo que funcionasse melhor, custando menos. Para o autor, nesse momento os administradores públicos passaram a reestruturar seus órgãos, organizar seus fluxos e descentralizar a tomada de decisões. Porém, a rápida utilização de valores dos negócios para esse setor deve despertar a atenção dos seus administradores para não se desviarem do interesse público e da noção da *accountability*.

Considerado como a primeira tentativa de reforma gerencial, o Decreto-Lei nº 200/1967 previu as primeiras normas relativas a licitações para compras, obras, serviços e alienações, aplicáveis à Administração do Governo Federal, bem como estabeleceu diretrizes para a reforma administrativa da época. Os princípios fundamentais são planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle (BRASIL, 1967). Tal decreto teve como função passar a iniciar a superação da rigidez do sistema burocrático, visando uma maior descentralização funcional da Administração Pública, especialmente criando as figuras das autarquias, fundações, empresas-públicas e sociedades de economia mista.

No ano de 1995, passou a ser implantado no Brasil o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que tinha como finalidade: “aumentar sua ‘governança’, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas” (BRASIL, 1995, p. 11), de modo a se buscar o “fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado, particularmente no nível federal, e a progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infra-estrutura” (BRASIL, 1995, p. 13).

Vale ressaltar que embora o sistema gerencial venha apresentar certos conflitos com o sistema burocrático, aquele não é completamente oposto ou diferenciado deste, como bem ressaltou Bresser-Pereira no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado:

“A administração pública gerencial constitui um avanço e até um certo ponto um rompimento com a administração pública burocrática. Isto não significa, entretanto, que negue todos os seus princípios. Pelo contrário, a administração pública gerencial está apoiada na anterior, da qual conserva, embora flexibilizando, alguns dos seus princípios fundamentais (...)” (BRASIL; 1995, p. 16)

Zugman (2006) afirmou que a reforma gerencial de 1995 foi considerada bem sucedida nas esferas cultural e institucional, mas que ainda foram poucas as mudanças inovadoras no campo do planejamento e desenvolvimento organizacional. Para o autor “apesar das diversas tentativas e dos avanços alcançados, os processos de reforma realizados até o momento no país apresentam uma limitação crônica” (ZUGMAN; 2006, p. 34). O autor se refere à concentração na dimensão estrutural, deixando de lado as dimensões teórica e tecnológica, ou seja, as reformas não são capazes de atuarem nessas três dimensões do modelo de modernização administrativa proposto por Donald Schon. Para Zugman (2006), as propostas contemporâneas possuíram foco nessa dimensão tecnológica, e como as dimensões estão interligadas é possível utilizar uma para forçar as outras a mudarem, a fim de promover uma reforma administrativa que seja um rompimento com as limitações da máquina estatal brasileira.

Portanto, a influência do sistema burocrático pode ser vista na Administração Pública atual, por meio de leis, regras e sanções publicadas, e pela persistência de ritos procedimentais e as formas de controle, como é o caso das licitações para a contratação de obras públicas.

2.2.1 Autarquias Federais

A seguir, será situado o local de análise dessa pesquisa, uma autarquia federal de ensino superior e será explicada a descentralização proposta pelo Decreto-Lei nº 200/1967, que criou o ente das autarquias.

O Decreto-Lei nº 200/1967 prevê a descentralização na Administração Pública, conforme seu art. 4º:

Art. 4º A Administração Federal compreende:

I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;
- b) Empresas Públicas;

- c) Sociedades de Economia Mista.
- d) fundações públicas. (Incluído pela Lei nº 7.596, de 1987) (BRASIL, 1967)

A administração indireta, conforme visto acima, significa “o conjunto de pessoas jurídicas, de direito público ou privado, criadas ou autorizadas por lei, para o desempenho de atividades assumidas pelo Estado, como serviços públicos ou a título de intervenção no domínio econômico” (DI PIETRO, 2007, p. 389).

Um dos entes da administração pública indireta são as autarquias, que para Mello (2008, p. 160) são “pessoas jurídicas de Direito Público de capacidade exclusivamente administrativa”. A autarquia surge quando, por lei, for criada uma pessoa jurídica que assumirá determinado serviço público específico do Estado, originando, então o conceito previsto na Lei nº 6.016, serviço estatal descentralizado (DI PIETRO, 2007).

As universidades federais mais antigas foram criadas como autarquias em regime especial, pois não havia a previsão da existência das fundações públicas antigamente. Entretanto, as universidades mais novas já passaram a ser criadas como fundações públicas, em virtude de sua atuação no âmbito social.

Para entender os preceitos pelos quais a Administração Pública deve desenvolver o seu sistema de gestão, serão explicados a seguir os princípios que norteiam o transcorrer das suas atividades.

2.2.2 Princípios da Administração Pública

A Administração Pública deve observar diversos princípios, e estes influenciam diretamente o processo de execução das obras públicas, principalmente no desenvolvimento do edital. Dentre os mais relevantes para o estudo dessa pesquisa pode-se destacar: supremacia do interesse público, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (PAULO; ALEXANDRINO, 2009).

A principal finalidade do princípio da supremacia é a de justificar certas prerrogativas do Estado perante os interesses privados, tais como: a modificação

unilateral dos contratos, a presunção de legitimidade e a autoexecutoriedade dos atos administrativos (PAULO; ALEXANDRINO, 2009).

O princípio da legalidade está previsto no art. 37 Constituição Federal e é aquele que determina que a Administração deve ter sua atuação autorizada ou determinada em lei, devendo obedecer aos limites nela estabelecidos. Assim, além de limitar a Administração, também é uma garantia do cidadão, visto que a atuação administrativa deverá obedecer às leis, aos princípios jurídicos, e também a toda a sua própria regulamentação, como decretos, portarias, instruções normativas, pareceres normativos (PAULO; ALEXANDRINO, 2009).

O princípio da impessoalidade, também previsto no art. 37 da Constituição Federal, e é aquele que implica que “toda atuação da administração deve visar ao interesse público, deve ter como finalidade a satisfação do interesse público” (PAULO; ALEXANDRINO, 2009, p. 13).

O princípio da moralidade também está previsto na Constituição Federal, e defende a observância da moralidade administrativa nos atos praticados pela Administração. Esta moralidade administrativa pode ser extraída de “todo o ordenamento jurídico, a partir do conjunto de normas, de todos os níveis, que versam sobre conduta dos agentes públicos em geral” (PAULO; ALEXANDRINO, 2009, p. 14).

O princípio da publicidade pode ser analisado sob dois enfoques: a necessidade da atuação da Administração ser transparente, especialmente no que diz respeito ao art. 5º, inciso XXXIII da Constituição Federal (BRASIL, 1988); e a exigência de ser publicar em órgão oficial os atos administrativos gerais, sendo, portanto, um requisito da eficácia destas espécies de atos administrativos (PAULO; ALEXANDRINO, 2009, p. 15).

Além disso, um dos princípios norteadores do sistema gerencial de administração é o princípio da eficiência. Para DI PIETRO (2007, p. 75), este princípio possui dois aspectos:

“Pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplina a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público”.

Assim, esses princípios devem ser observados por todos os entes da Administração Pública durante a execução de seus procedimentos. Portanto, esses princípios serão considerados durante o processo de análise da fase interna das licitações de execução de obras públicas.

No item a seguir, o tema da Administração Pública será aprofundado nas matérias específicas que dizem respeito ao desenvolvimento e execução de obras públicas.

2.2.3 Definição de obra pública

O objetivo desse trabalho é identificar como as práticas institucionalizadas possibilitam ou constroem a capacidade de agência na fase interna das licitações de obras públicas. Assim, considera-se de acordo com a Lei nº 8.666/93, Art. 6º, inciso I: “obra - toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta”. Ainda fica definido nesta lei, que execução direta é aquela realizada pelos próprios meios da entidade da Administração, e execução indireta quando o órgão contrata terceiros por meio de licitação (BRASIL, 1993).

Segundo Altounian (2014, p. 32) “a área de obras públicas sempre se destacou no grupo de investimentos realizados no âmbito da Administração Pública, quer pela sua materialidade, quer pela importância social de conclusão do empreendimento para a comunidade”. Assim, pode-se verificar a importância do estudo das práticas institucionalizadas na licitação de obras públicas.

2.2.4 Processo licitatório de obras públicas

O processo licitatório de obras públicas é regulamentado por meio de leis e normativas, e além dos princípios já elencados no tópico anterior, que valem para

todos os procedimentos da Administração Pública, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu no art. 37, inciso XXI a orientação para a contratação de 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).

Assim, foi sancionada a Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993 a fim de regulamentar o art. 37, inciso XXI da Constituição Federal com a instituição de normas para licitações e contratos da Administração Pública. Devem subordinar-se a essa lei os órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 1993).

Nessa regulamentação foram introduzidas várias práticas em consonância com o princípio da eficiência, tais como a necessidade de projeto básico, a definição do objeto a ser licitado, a exigência de orçamento detalhado, a obrigatoriedade de critério de aceitabilidade de preço unitário e global para julgamento das propostas (ALTOUNIAN, 2014).

As leis que definem as metas e a programação orçamentária do órgão público também influenciam no processo de licitação de uma obra pública. Na Constituição Federal de 1988 estão definidas as finalidades do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). Segundo o art. 65, §1º da Constituição Federal, o PPA com uma periodicidade de quatro anos, estabelece “de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”. A partir do PPA é desenvolvida anualmente a LDO, que compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal e orientará a elaboração da LOA (BRASIL, 1988).

Segundo Altounian (2014) a LDO vem apresentando diversos regramentos específicos para a execução de obras públicas, como: regras para cadastramento de contratos e convênios; critérios de acessibilidade de custos unitários de obras e serviços; definição de índice de irregularidade grave que enseja a paralisação de envio de recursos; metodologia para fiscalização de obras públicas desenvolvidas pelo Congresso Nacional e pelo Tribunal de Contas da União.

Além disso, com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) nº 101/2000, foram limitadas despesas governamentais relativas à pessoal e à dívida pública, e determinou-se a criação de metas para controlar receitas e despesas. Assim, a LFR trouxe mecanismos para planejamento e controle para assegurar a execução das obras públicas. O impacto nas licitações veio por meio do art. 16 que define:

“a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes; II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias” (BRASIL, 2000).

A Lei nº 10.520 de 2002 regulamentou a modalidade licitatória do pregão. Essa lei busca trazer maior celeridade no procedimento de contratação de bens e serviços comuns, definidos no art. 1º, parágrafo único, como: “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado” (BRASIL, 2002). O estudo dessa lei não será aprofundado aqui, uma vez que o objeto de estudo desse trabalho são obras, que não se enquadram como serviços comuns, pois utilizam especificações detalhadas no projeto básico.

Vale destacar que a Lei Complementar nº 123/06 sobre as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte também influencia o processo de contratação de obra pública. Nos artigos 42 a 49 são definidas as vantagens específicas na participação dessas empresas nos procedimentos licitatórios, como a apresentação da regularidade fiscal somente na assinatura do contrato; e preferência de contratação no caso em que a proposta esteja igual ou até dez por cento superior à proposta mais bem classificada (BRASIL, 2006).

Quanto à regulamentação do exercício da profissão de engenheiro e arquiteto Altounian (2014) destaca ainda a Lei nº 5.194/66 que regula o exercício das profissões de engenheiro e arquiteto; a Lei nº 6.496/77 que institui a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) na prestação de serviços de engenharia, arquitetura e agronomia; a Lei nº 12.378/2010 que regulamenta o exercício da arquitetura e urbanismo cria o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR) e os conselhos de Arquitetura e Urbanismo dos Estados e do Distrito Federal (CAUs). Além disso, o Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura (Confea) também realiza normatizações sobre as matérias da sua competência, com destaque para a Resolução nº 317/86 que dispõe sobre Registro de Acervo Técnico dos profissionais de engenharia e arquitetura; para a Resolução nº 361/91 que dispõe sobre a conceituação de projeto básico em consultoria de engenharia e arquitetura; e para a Resolução nº 425/98 que dispõe sobre a ART, que devem ser observadas no decorrer do processo de licitação de obras públicas.

Além disso, as deliberações do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ) são utilizadas a fim de sanar as controvérsias existentes na aplicação da legislação ao caso concreto. Altounian (2014, p. 51) cita a súmula do TCU nº 222 de 03 de janeiro de 1995, que define; “as Decisões do Tribunal de Contas da União, relativas à aplicação de normas gerais de licitação, sobre as quais cabe privativamente à união legislar, devem ser acatadas pelos administradores dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

A seguir são apresentados alguns temas de estudos recorrentes quanto às licitações de administração pública nos últimos anos. Pode-se observar que há uma concentração nas pesquisas sobre os assuntos que possuem as disposições legais mais recentes, como os pregões e o Regime Diferenciado de Compras (RDC). Além disso, temas como a sustentabilidade nas licitações e os privilégios às microempresas e empresas de pequeno porte também possuem destaque.

Faria, Ferreira e Santos (2010) realizaram uma pesquisa quantitativa para traçar o perfil dos licitantes dos pregões eletrônicos publicados pela Universidade Federal de Viçosa. Foram utilizadas as técnicas de pesquisa bibliográfica, documental e questionários. Estes foram encaminhados duas mil e duzentas

empresas que retiraram edital de licitações de janeiro a outubro de 2008. Os duzentos e noventa e oito questionários respondidos permitiram análise de frequência, análise descritiva e teste de correlação linear simples de *Person* com utilização do Excel 2007 e do SPSS 15.0. Os resultados identificaram que houve uma ampliação no escopo de oferta com a participação de empresas de todo o país devido à tecnologia empregada nessa modalidade. Além disso, foi demonstrada a predominância de empresas de pequeno porte na participação dos pregões. Outro fator destacado foi a experiência das licitantes de mais de cinco anos de mercado, com experiência em licitações. Como pontos negativos, os autores constataram que a baixa participação das empresas do município de Viçosa e a predominância de vencedores nas capitais brasileiras devido à concentração de recursos e maior concorrência de mercado nesses locais.

Já Cruz e Oliveira (2014) realizaram um estudo de caráter descritivo das alterações legais em virtude das modificações do estatuto das Microempresas (ME's) e Empresas de Pequeno Porte (EPP's) relativas aos benefícios concedidos nas licitações. Para os autores, a Lei Complementar 147/2006 que trouxe as alterações à Lei Complementar 123/2006 ampliou os direitos de participação das ME's e EPP's nos processos licitatórios a fim de que ocorra um aumento da participação dessas empresas, buscando um fomento ao mercado. As modificações trazem implicação direta nos procedimentos licitatórios uma vez que os privilégios permitem a postergação da regularidade fiscal, licitações exclusivas, subcontratação, cotas de objetos divisíveis, prioridade de contratação sediadas local ou regionalmente, margem de preferência de contratação e preferência nas dispensas de licitação (CRUZ; OLIVEIRA, 2014).

Para Bicalho (2014), o Regime Diferenciado de Compras (RDC) propõe uma renovação na maneira com que a Administração deve lidar com a fase preparatória das licitações, devido ao maior esforço no planejamento e na gestão contratual. Para a autora, o RDC trouxe inovações para a contratação de obras e serviços de engenharia que possibilitam a sua modernização, mas ainda não pode ser considerado como o "salvador da pátria", uma vez que apresenta ressalvas durante seu procedimento.

Alencastro, da Silva e Lopes (2014) realizaram um estudo sobre como o Estado, grande consumidor de bens e serviços, pode adotar nas licitações diretrizes de sustentabilidade. Os autores analisaram a implantação da contratação pública sustentável no âmbito do poder executivo federal brasileiro por meio de pesquisa bibliográfica e com informações do Sistema Comprasnet e do Portal da Transparência. Como resultado, os autores concluíram que as mais da metade dos órgãos pesquisados ainda possuem participação inexpressiva nesse processo de licitações sustentáveis.

A partir deste momento, para entender os procedimentos que serão analisados na execução de obras públicas, no tópico a seguir serão explicadas as etapas que compõem esse processo.

2.2.5 Etapas de uma obra pública

A fim de explicar as etapas de execução de uma obra pública, esse trabalho irá utilizar como base a terceira edição do manual do Tribunal de Contas da União: “Obras Públicas: Recomendações Básicas para a Contratação e Fiscalização de Obras de Edificações Públicas” (BRASIL, 2013a).

De acordo com esse manual do Tribunal de Contas da União “a conclusão de obra pública é evento que depende de uma série de etapas, que se iniciam muito antes da licitação propriamente dita e se constituem em passos fundamentais para a garantia de sucesso do empreendimento” (BRASIL, 2013a, p. 12). Assim, são apresentadas as fases de uma obra pública:



FIGURA 1 - FASES DE UMA OBRA PÚBLICA
 FONTE: BRASIL (2013a, p. 12)

a) Fase preliminar à licitação

A fase preliminar possui o objetivo de identificar as necessidades, estimar recursos e escolher a melhor alternativa para atender uma demanda da sociedade. O programa de necessidades define quais as ações e os empreendimentos que são solicitados, com a definição de características como: finalidade, usuários, dimensões, equipamentos, mobiliários e área de influência (BRASIL, 2013a).

A partir disso é realizado um estudo de viabilidade que busca identificar o empreendimento que melhor responda ao programa de necessidades, com a avaliação da implantação do projeto no aspecto ambiental e socioeconômico. Com isso, verifica-se a relação custo/benefício da cada obra, e a melhor alternativa passa a ser detalhada em um anteprojeto, isto é, uma representação técnica com os principais elementos de arquitetura, com as diretrizes a serem seguidas no projeto básico (BRASIL, 2013a).

b) Fase interna da licitação

A partir da determinação da Constituição Federal para que as contratações de obras pela Administração Pública utilizassem a licitação como procedimento administrativo, esse foi o mecanismo adotado para convocar, por meio de condições estabelecidas em ato próprio, empresas para apresentarem propostas para oferecerem bens e serviços. O objetivo é selecionar a proposta mais vantajosa, garantindo oportunidade igual a todos os interessados e possibilitando a participação do maior número de licitantes (BRASIL, 2010).

Segundo Altounian (2014), o desafio para selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração pelos envolvidos no processo licitatório ganha maiores proporções quando se trata de uma obra pública, pois diferentemente da compra de um objeto, cada obra possui características peculiares, como o local em que será realizada, o padrão de acabamento, o período de execução e o seu projeto específico.

Na fase interna está a preparação para a publicação do edital de licitação, com a especificação detalhada do objeto a ser contratado, e com a definição dos requisitos para o recebimento das propostas dos interessados em contratar com a Administração. Nessa etapa, segundo o manual do Tribunal de Contas da União devem ser “observadas regras que possibilitem a máxima competitividade entre os participantes, com o fim de obter a proposta mais vantajosa para a Administração” (BRASIL, 2013a, p. 14).

A fim de especificar o objeto a ser contratado é elaborado o projeto básico, que é definido na Lei nº 8.666/93, Art. 6º, inciso IX, como:

“conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução”. (BRASIL, 2013)

Segundo o manual do TCU a inconsistência no projeto básico poderá acarretar problemas significativos como: falta de efetividade ou alta relação custo/benefício da obra; alterações nas especificações técnicas; utilização de materiais inadequados; ou alterações contratuais com negociação de preços (BRASIL, 2013a).

Após a elaboração do projeto básico devem ser realizados os orçamentos, as estimativas de custos para a execução da obra e os documentos gráficos. A responsabilidade pela elaboração dos projetos será de profissionais ou empresas habilitadas no CREA local, uma vez que devem ser elaborados de acordo com as leis, decretos, regulamentos, portarias e normas aplicáveis a obras públicas (BRASIL, 2013a).

O projeto executivo apresentará os elementos com máximo detalhamento de todas as suas etapas, sendo que a Lei nº 8.666/93 permite que este seja desenvolvido concomitantemente à realização da obra, desde que haja autorização da Administração. Nesse caso, a Administração utiliza o projeto básico no processo licitatório do empreendimento (BRASIL, 2013a).

Os recursos orçamentários devem ser previstos para assegurar as obrigações decorrentes das obras no curso do exercício financeiro. Como pode ser visto no manual do Tribunal de Contas da União “somente podem ser autorizados serviços para os quais existam os créditos orçamentários correspondentes, devidamente empenhados, em conformidade com os artigos 58, 59 (caput) e 60 (caput) da Lei nº 4.320/1964” (BRASIL, 2013a, p. 29).

O edital da licitação possui as determinações para aquela determinada obra, e segundo a Lei nº 8.666/93, artigo 40, conterá: “a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes”. Além disso, deve definir as condições para a participação na licitação e os critérios para o julgamento com disposições claras e parâmetros objetivos (BRASIL, 1993).

As modalidades de licitação que o edital pode definir são elencadas na Lei nº 8.666/93, no artigo 22: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. A concorrência deve ser definida quando o valor estimado para a obra seja

acima de R\$ 1.500.000,00; a tomada de preços quando for até R\$ 1.500.000,00; e o convite quando for até R\$ 150.000,00. O concurso é utilizado para a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, e o leilão é destinado à venda de bens móveis pertencentes à Administração a quem oferecer o maior lance em relação ao da avaliação. A Lei nº 8.666/93, no art. 22, § 4º ainda esclarece que: “nos casos em que couber convite, a Administração poderá utilizar a tomada de preços e, em qualquer caso, a concorrência” (BRASIL,1993).

O regime de licitação pode ser por empreitada por preço global, empreitada por preço unitário, tarefa, ou empreitada integral. O preço global é realizado quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo e total. A empreitada por preço unitário se refere à contratação por preço certo de unidades determinadas. Já a tarefa é quando se ajusta mão de obra para trabalhos por preço determinado. E a empreitada integral se realiza a contratação de um empreendimento em sua integralidade, com todas as etapas da obra, sob inteira responsabilidade da contratada com as necessidades para que foi contratada (BRASIL,1993).

Os tipos de licitação são definidos pela Lei nº 8.666/93, art. 45, § 1º, de acordo com o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração para aquele caso. Assim, pode haver licitações do tipo: menor preço; melhor técnica, técnica e preço, ou maior lance ou oferta (BRASIL,1993).

As condições para a participação na licitação estarão definidas no edital nos itens das habilitações. A Lei nº 8.666/93, art. 27, determina que somente possam ser exigidos documentos que comprovem a habilitação jurídica, a qualificação técnica, a qualificação econômico-financeira, a regularidade fiscal e trabalhista, e o cumprimento ao disposto na Constituição Federal a respeito da proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito anos e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz a partir de quatorze anos (BRASIL,1993).

Pode-se observar no manual do Tribunal de Contas da União a necessidade de atendimento ao critério da razoabilidade entre as exigências de qualificação e a dimensão e a dificuldade da obra a ser realizada, a fim de não restringir o caráter competitivo da licitação (BRASIL, 2013a).

Os critérios de julgamento definidos no edital devem ser claros e com parâmetros objetivos. De acordo com o manual do TCU apenas a avaliação do preço global da proposta não garante a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração afirmando que “é necessário que o edital preveja o controle dos preços unitários de cada item da planilha e estabeleça o critério de aceitabilidade desses valores”. Esse procedimento impede que as empresas licitantes façam um jogo de planilha por meio da manipulação dos preços dos itens da obra (BRASIL, 2013a).

c) Fase externa da licitação

Essa fase começa com a publicação do edital para atender ao princípio da publicidade e para divulgar ao maior número de licitantes possíveis. Após, a comissão de licitação dá início aos procedimentos de sua competência, com esclarecimentos de questões realizadas pelos licitantes, recepção e análise das documentações e das propostas, conforme as determinações que foram definidas no edital (BRASIL, 2013a).

Ao final dessa análise é realizada a homologação da licitação, que consiste no reconhecimento pela autoridade superior da legalidade e da validade de todo o certame. Após, ocorre a adjudicação, que significa a atribuição do objeto da licitação ao licitante vencedor (BRASIL, 2013a).

d) Fase contratual

Nesta etapa, é realizada a assinatura do contrato administrativo, em que são estabelecidas com clareza e precisão em suas cláusulas os direitos, as obrigações e as responsabilidades de acordo com o edital e com a proposta apresentada (BRASIL, 2013a).

O início dos serviços ocorre com a Ordem de Serviço da Administração autorizando o começo dos trabalhos. Após esse procedimento, os contratos podem ser alterados ou aditados de acordo com o interesse da Administração, desde que devidamente justificados (BRASIL, 2013a).

A fiscalização deve verificar o cumprimento das disposições contratuais, técnicas e administrativas referentes àquela obra contratada. Após o encerramento dos serviços, a obra é recebida provisoriamente pelo fiscal, e por meio de uma comissão designada pela autoridade competente a obra será recebida definitivamente (BRASIL, 2013a).

e) Fase posterior à contratação

Após o recebimento definitivo, ocorre a ocupação da obra e a sua utilização, com a manutenção das condições técnicas definidas em projeto, a fim de que sejam preservadas as características do objeto que foi contratado, e de forma a prolongar a vida útil do empreendimento (BRASIL, 2013a).

Após analisar todas as etapas da execução de uma obra pública, no próximo item serão apresentados resultados de controle realizados pelo TCU, que demonstram as irregularidades encontradas no decorrer do andamento dessas fases.

2.2.6 Controle e fiscalização da execução de obras públicas

Para assegurar a eficiente aplicação dos recursos públicos na execução de obras, é necessário um controle estruturado para identificar irregularidades e para evitar o desperdício de recursos públicos (ALTOUNIAN, 2014).

Como o problema deste trabalho é como as práticas institucionalizadas possibilitam ou constroem a capacidade de agência durante a fase interna das

licitações de obras públicas é necessário observar quais os principais problemas apontados pelos órgãos de controle que estão influenciando o andamento da licitação de obras públicas.

Na esfera federal, o controle externo é exercido pelo Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 1988). A missão do Tribunal de Contas da União é “controlar a Administração Pública para contribuir com seu aperfeiçoamento em benefício da sociedade” (BRASIL, 2013b, p. 11).

Sobre a matéria de obras públicas, a partir de 1997, LDO determinou que o TCU informe anualmente a situação das obras fiscalizadas ao Congresso Nacional, visto que este define como será a distribuição dos recursos orçamentários do ano seguinte (BRASIL, 2013b).

Então, a fim de destacar os problemas que poderão ser observados durante a pesquisa, serão apresentadas as principais irregularidades no processo licitatório de acordo com o apresentado no Relatório Anual de Atividades do Tribunal de Contas da União, publicado em março de 2013 (BRASIL, 2013b).

Este relatório demonstrou que o Tribunal de Contas da União realizou 200 fiscalizações de obras, e nessas foram registrados 714 achados de auditoria, conforme quadro:

Achado de auditoria	Qtde achados	Qtde obras	% sobre as obras(*)
Projeto básico/executivo deficiente ou desatualizado	113	90	45,00%
Sobrepço/superfaturamento	126	83	41,50%
Restrição ao caráter competitivo da licitação	36	31	15,50%
Fiscalização deficiente ou omissa	55	24	12,00%
Orçamento do Edital / Contrato / Aditivo incompleto ou inadequado	23	21	10,50%
Adiantamento de pagamentos	19	19	9,50%
O orçamento não é acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços no Edital / Contrato / Aditivo.	19	18	9,00%
Inadequação ou inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitário e global	14	14	7,00%
Ausência de termo aditivo formalizando alterações das condições inicialmente pactuadas	16	11	5,50%
Execução de serviços com qualidade deficiente	22	10	5,00%
Liquidação irregular da despesa	13	9	4,50%
Avanço desproporcional das etapas de serviço	10	9	4,50%
Quantitativos inadequados na planilha orçamentária	8	8	4,00%
Existência de atrasos injustificáveis nas obras e serviços	11	8	4,00%
Critério de medição inadequado ou incompatível com o objeto real pretendido	10	7	3,50%
Inadequação das providências adotadas pela Administração para sanar interferências que possam provocar o atraso da obra	16	7	3,50%
Deficiência na apresentação das informações constantes da planilha orçamentária do Edital / Contrato / Aditivo	7	7	3,50%
Demais achados	196		
Total	714		

(*) Percentual calculado sobre o total de obras fiscalizadas (200).

FIGURA 2 – ACHADOS DE AUDITORIA
 FONTE: BRASIL (2013b, p. 129-130)

Ao analisar esses dados, percebe-se que os achados concentram-se na fase interna das licitações com uma grande incidência envolvendo o processo licitatório, com falhas no projeto básico/executivo, sobrepreço/superfaturamento no orçamento, e na restrição ao caráter competitivo da licitação.

Além disso, é possível notar na coluna de quantidade de achados, e na coluna de quantidade de obras, que existem obras com mais de um problema no seu projeto básico/executivo.

Deste modo, com as bases teóricas da Teoria Institucional e da Administração Pública apresentadas, o próximo capítulo será dedicado à explicação da metodologia que será adotada para a pesquisa do problema proposto.

3 METODOLOGIA

A seguir serão descritos os procedimentos metodológicos para que o objetivo proposto nesta pesquisa seja alcançado. Para isso, inicia-se com a especificação do problema, a definição das perguntas de pesquisa baseadas nos objetivos traçados, a definição dos termos, a delimitação da pesquisa e os procedimentos de coleta e análise dos dados.

3.1 ESPECIFICAÇÃO DO PROBLEMA

A partir da reunião dos estudos no referencial teórico a respeito da Teoria Institucional e da Administração Pública, a questão que direcionou o presente trabalho foi: **como as práticas institucionalizadas possibilitam ou constroem a capacidade de agência na fase interna das licitações de obras públicas?**

3.1.1 Perguntas de pesquisa

Uma vez que o problema trata de como as práticas institucionalizadas possibilitam ou constroem a capacidade de agência durante a fase interna das licitações de obras públicas, foram desenvolvidos alguns questionamentos a fim de que o problema de pesquisa seja esclarecido:

- 1– Quais as práticas institucionalizadas na fase interna das licitações de obras públicas?
- 2– Qual o papel das práticas institucionalizadas na fase interna das licitações de obras públicas?
- 3– De que forma os atores lidam com as regras institucionalizadas?
- 4– De que forma os atores exercem a capacidade de agência?

3.1.2 Categorias de análise

A seguir, serão apresentadas as definições constitutivas (DC) e definições operacionais (DO) das categorias que serão estudadas: práticas institucionalizadas e capacidade de agência; além disso, serão definidos outros termos relevantes para a pesquisa: licitação/processo licitatório, fase interna e ator social. Essas categorias de análise serão a base para a codificação da pesquisa.

PRÁTICAS INSTITUCIONALIZADAS

DC: As práticas são as reproduções contínuas das instituições da sociedade e das atividades diárias na vida cotidiana (GIDDENS, 2003). Assim, as práticas institucionalizadas são aqueles procedimentos incorporados por serem racionalizados e institucionalizados na sociedade como legitimadores à organização (MEYER; ROWAN, 1977).

DO: A operacionalização dessa categoria será com base na observação do conjunto de regras, leis, sanções, que estão presentes e como estas são impostas e obedecidas. Serão avaliados os aspectos relativos à profissionalização e a troca de experiências dos atores envolvidos, as crenças comuns e compartilhadas, e as operações que são realizadas sem questionamento, pois são tidas como certas e que não possam ser dispensadas. Além disso, será avaliada a formação dos atores envolvidos para olharem o processo como uma realidade objetiva.

CAPACIDADE DE AGÊNCIA

DC: A agência durante o processo de institucionalização “pressupõe tanto a mudança como a persistência, tanto a imersão social como a autonomia, tanto os níveis microssociais (organizações e agentes individuais) como os planos macrossociais” (MACHADO-DA-SILVA *et al.*, 2005, p.23). E ainda, a “‘agência’ não

se refere às intenções que as pessoas têm de fazer as coisas, mas à capacidade delas para realizar essas coisas em primeiro lugar (sendo por isso que ‘agência’ subentende poder)” (GIDDENS, 2003, p.10).

DO: A operacionalização dessa categoria será por meio da análise documental dos dados presentes no conjunto de papéis selecionados para a pesquisa. Além disso, será realizada a triangulação entre as respostas das entrevistas para verificar a consistência das informações a respeito da ação dos atores para lidar as práticas institucionalizadas.

OUTROS TERMOS RELEVANTES PARA A PESQUISA:

LICITAÇÃO/PROCESSO LICITATÓRIO

DC: Procedimento administrativo, a fim de assegurar a igualdade de condições de todos os concorrentes, e a fim de que somente se permitam as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações estabelecidas (BRASIL, 1988).

FASE INTERNA

DC: A fase interna da licitação inicia com a elaboração do projeto básico da obra e com a previsão dos recursos orçamentários para o pagamento das obrigações decorrentes daquela obra. Além disso, conta com a preparação do edital, que possui a especificação detalhada do objeto a ser contratado, e a definição dos requisitos para o recebimento das propostas dos interessados em contratar com a Administração (BRASIL, 2013a).

ATOR SOCIAL

DC: Atores sociais são caracterizados como organizações ou grupos de organizações, indivíduos ou grupo de indivíduos (BARATTER, 2014).

3.2 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA

A fim de analisar o problema proposto, a pesquisa desse trabalho será fundamentada por meio das delimitações apresentadas a seguir, e de acordo com as técnicas de coleta e análise de dados propostas nesse capítulo.

3.2.1 Delineamento da pesquisa

A estratégia de pesquisa adotada para o estudo do problema proposto é o estudo de caso. Stake (2000) define que os estudos de caso não são uma escolha metodológica, mas uma escolha do objeto a ser estudado, para otimizar a compreensão daquele caso específico.

Além disso, esta estratégia faz sentido para a análise de práticas institucionalizadas, uma vez que em Machado-da-Silva *et al.* (2005) há a sugestão de procedimentos de investigação recomendáveis para o desenvolvimento do institucionalismo organizacional, e o uso da metodologia de estudo de caso em profundidade é destacado a fim de:

“examinar o processo de difusão institucional no âmbito interno de organizações, envolvendo os atores, as estratégias e os mecanismos de atribuição de significados nos diversos níveis e segmentos organizacionais, à luz das diferentes esferas do contexto ambiental” (MACHADO-DA-SILVA *et al.* 2005, 33).

Ainda, a análise de um processo licitatório será relevante, pois como se pode observar em Stake (2010, p. 182) “nós precisamos compreender também como as coisas funcionam individualmente. As verdades que são necessárias, algumas vezes estão nas coisas diante de nós. Para isso, precisamos do estudo disciplinado do particular”.

A unidade de análise a ser pesquisada é o processo licitatório de obras públicas, utilizado por uma autarquia federal, e assim, o estudo de caso se mostra adequado para estudar o problema definido.

A autarquia federal de ensino superior em questão foi escolhida porque houve um grande aporte de recursos do Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI para as obras de ampliação e modernização da infraestrutura em seus diversos *campi*. Tal demanda recaiu no processo licitatório, uma vez que este é o responsável pela contratação indireta das obras públicas. Tal caso foi selecionado por se buscar um caso típico, em que se exploram objetos que pareçam ser a melhor expressão do tipo ideal da categoria estudada (GIL, 2002).

O objetivo é exploratório, uma vez que esse tipo de pesquisa busca uma maior familiaridade com o tema, para que o problema se torne mais claro e explícito, com vistas a aprimorar as ideias, com a consideração de aspectos variados, relativos ao fato estudado (GIL, 2002).

A abordagem adotada é a qualitativa, pois tem como objetivo entender a relação entre elementos do objeto em estudo, por meio da organização, e identificação de tendências e padrões relevantes (MARTINS; THEÓPHILO, 2009).

Quanto ao tempo, é uma pesquisa com corte transversal, com aproximação longitudinal do processo licitatório de obras públicas utilizado pela autarquia. Para realizar o corte do período, foi definido para início de análise das obras e documentos o ano de 2010, em que começaram a ocorrer efetivamente os aportes de recursos do REUNI, e para encerramento do período de análise foi determinado o final do ano de 2014, pois foi o fechamento da pesquisa em questão.

3.2.2 Procedimentos de coleta de dados

Os procedimentos realizados para a coleta de dados foram entrevistas, consultas a documentos do processo licitatório, a documentos elaborados pelos servidores e a informações disponibilizadas pela autarquia.

No momento da coleta de dados foram utilizadas as entrevistas semi estruturadas, em que o pesquisador segue um esboço dos assuntos que deverão ser tratados durante o encontro, sendo que é possível decidir quais assuntos investigar em maior profundidade para melhor compreender o entrevistado (CORBETTA, 2003).

Segundo Yin (2005), para garantir a qualidade da pesquisa ao longo da realização do estudo de caso, é necessário existir a validação do constructo, e para isso foram utilizadas múltiplas fontes de evidências, como as entrevistas e as consultas a documentos.

De modo a realizar uma validação dos principais assuntos a serem questionados foi aplicado em um pré-teste. Para Corbetta (2003) os informantes chave ao serem entrevistados na fase inicial da pesquisa, possibilitam as delimitações do objeto de estudo, uma vez que esses possuem um conhecimento especial do fenômeno a ser pesquisado, para que assim, ao se iniciar o trabalho de campo, sejam conhecidas as opiniões do grupo ao qual o informante chave pertence.

A fim de realizar esse pré-teste era necessário um servidor que tivesse experiência na realização dos procedimentos e na documentação técnica da licitação. Assim, foi selecionada uma servidora lotada no cargo de Arquiteta e Urbanista no Órgão de Infraestrutura desta autarquia desde setembro de 2008, com formação superior na área de tecnologia, especialização, e mestrado na construção civil. Além disso, essa servidora foi escolhida por já ter ocupado o cargo de coordenadora na Divisão de Projetos.

Como experiência dos procedimentos de licitação, esta servidora participou da comissão de licitação destinada a promover licitações exclusivamente para obras e serviços de engenharia, no âmbito da autarquia por dois anos, atuando na abertura das fases externas da licitação e na realização de homologações embasadas nos pareceres técnicos do fiscal de cada contrato. Apesar de não ter trabalhado na preparação do edital, a análise deste documento se fazia necessária para verificar quais itens estavam sendo exigidos em cada processo licitatório.

A respeito da documentação técnica, a servidora atua como fiscal de contratos de elaboração de projetos de arquitetura e engenharia. Nesta função,

trabalha na elaboração dos documentos técnicos da fase interna da licitação, como termo de referência, projeto básico, diretrizes de elaboração dos serviços e orçamento de projetos, além de elaborar parecer técnico conclusivo em relação a habilitação técnica e propostas das licitantes. A atuação na fiscalização de contratos também conferiu experiência no acompanhamento da execução dos serviços e na instrução do processo durante a vigência do contrato, como por exemplo, as medições e pagamentos.

Durante o pré-teste foi aplicado à servidora o roteiro de entrevista apresentado no APÊNDICE 1. No decorrer do encontro pode-se perceber que alguns termos utilizados tinham sido extraídos da teoria, e causaram dificuldade de entendimento. Assim, ao invés de questionar a respeito da transferência de aprendizagem, optou-se por perguntar como ocorrem os treinamentos ao chegar à organização e os treinamentos externos. Além disso, verificou-se que as perguntas que procuravam identificar as bases de dados jurídicas, os elementos indispensáveis no projeto básico e no edital são de pertinência técnica, e não seriam relevantes para o estudo do problema proposto, então foram retiradas. Logo, foram mantidas as perguntas que procuravam identificar os atores, as possibilidades de mudança, as regras, as leis, as normas, as crenças e as suas influências no processo licitatório.

De tal modo, com o desdobramento dos questionamentos que investigariam o problema proposto chegou-se ao roteiro de entrevista semi estruturada apresentado no APÊNDICE 2. Após, foram identificados os principais envolvidos no processo licitatório da autarquia em estudo por representarem e concentrarem as chefias dos seus respectivos departamentos, e sendo assim os principais propagadores de atividades e decisões da unidade. Assim, foram entrevistados:

- Presidente da Comissão de Licitação – entrevistado 1 - E1;
- Coordenador da Divisão de Projetos – entrevistado 2 - E2;
- Coordenadora da Divisão de Engenharia Civil – entrevistado 3 - E3;
- Diretor de Infraestrutura – entrevistado 4 - E4.

As entrevistas ocorreram nos meses de outubro, novembro e dezembro de 2014. As entrevistas foram realizadas pessoalmente pelo pesquisador, gravadas em áudio e após foram realizadas as suas transcrições.

A primeira entrevista foi realizada com o Presidente da Comissão de Licitação em outubro de 2014 nas dependências do seu departamento. O entrevistado 1 possui formação em Gestão Pública, está cursando Direito e atua como Presidente da Comissão de Licitação dessa autarquia desde abril de 2012. Além disso, este servidor presta serviços desde 2006 como consultor em licitações e contratos administrativos e oferece assessoria a órgãos públicos das esferas municipal e estadual. Também é instrutor de uma organização que realiza cursos de formação de pregoeiros e de licitações, externamente a essa autarquia.

A segunda entrevista foi realizada com o coordenador da Divisão de Projetos em novembro de 2014. O entrevistado 2 é servidor desde julho de 2012 e coordenador desde maio de 2014, possui formação em Arquitetura e Urbanismo, especialização, e mestrado na área de gestão ambiental.

A terceira entrevista foi realizada em novembro de 2014 com a coordenadora da Divisão de Engenharia Civil. Servidora desde junho de 2008 e coordenadora da área desde outubro de 2011, possui graduação em Engenharia de Produção Civil, especialização, e mestrado na linha de gerenciamento da construção civil.

A quarta entrevista foi realizada com o Diretor de Infraestrutura em dezembro de 2014. O entrevistado 4 iniciou as suas atividades na autarquia em agosto de 2009, por meio de um cargo de assessoria para o desenvolvimento das demandas propostas pelo REUNI, e em outubro de 2011 assumiu a Diretoria de Infraestrutura. Possui formação em Engenharia Civil e especialização em gerência de empresas.

A análise documental foi realizada para promover a triangulação das informações. Assim, foram considerados os documentos de um processo licitatório da autarquia e foram identificados os documentos de apoio elaborados pelos servidores participantes do processo.

Para isso tomou-se como base o processo de construção de um edifício que integra a estrutura dessa autarquia. Tal obra se mostrou relevante para a consulta, pois seu processo iniciou e teve sua inauguração dentro do período estudado por esta pesquisa.

Com a análise do processo foram listados abaixo os documentos que o compõe durante a fase interna da licitação:

- 1) Ofício do Diretor de Infraestrutura com a solicitação de abertura de processo licitatório;
- 2) Memorando com o encaminhamento da documentação técnica executada pela engenheira civil responsável, com a definição do valor estimado para a execução, a área a ser construída, e o prazo de execução proposto;
- 3) Projeto básico;
- 4) Orçamento base;
- 5) Planilha modelo de composição da Bonificação e Despesas Indiretas - BDI;
- 6) Anotação de Responsabilidade Técnica do orçamento;
- 7) Relatório de sondagem;
- 8) Levantamento topográfico;
- 9) Anotação de Responsabilidade Técnica dos projetos;
- 10) Memoriais descritivos;
- 11) Edital e sua publicação no Diário Oficial da União (DOU).

Com a publicação do edital, encerra-se a fase interna da licitação, por isso o processo foi analisado até este documento, visto que esta é a fase especificada no problema proposto por esta pesquisa.

Além disso, foram analisados documentos elaborados e propostos pelos participantes do processo licitatório. A Comissão de Licitação costuma enviar as suas comunicações via e-mail ao grupo de servidores do Órgão de Infraestrutura, e foram relacionados os seguintes informes:

- 1) Informações sobre os processos licitatórios;
- 2) Parâmetros de eficiência energética;
- 3) Orçamentos de preços (bens e serviços comuns);
- 4) Prazo para validade de orçamentos;
- 5) Planilha de preços;
- 6) Roteiro do processo de licitação;
- 7) Orientações licitações/compras;

- 8) Ordem de Serviço – Prazos licitações;
- 9) Ofício – Orientações para compra.

Outro documento analisado foi o Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos, elaborado pelo Diretor de Infraestrutura ao longo do período em que está no órgão, e publicado no sítio eletrônico da autarquia em dezembro de 2014.

Esses documentos foram importantes porque permitiram a observação das ações tomadas e das práticas disseminadas pelos atores participantes no processo licitatório.

3.2.3 Procedimentos de tratamento e análise dos dados

A análise dos dados obtidos foi realizada a partir da análise do conteúdo, pois assim, buscam-se inferências confiáveis a partir de dados e informações recolhidas por meio das entrevistas e dos documentos. Além disso, foram observados detalhes do contexto, com entendimentos sobre as causas e antecedentes das informações (MARTINS; THEÓPHILO, 2009).

O plano de análise foi estabelecido com base nas categorias de análise que foram definidas anteriormente para a codificação dos dados: práticas institucionalizadas e capacidade de agência. E para essa pesquisa foi seguido o seguinte roteiro:

- 1) Identificação do histórico da autarquia e da unidade de análise estudada;
- 2) Seleção dos documentos considerados relevantes para o entendimento do problema proposto;
- 3) Leitura flutuante dos documentos destacando os elementos aparentes para análise;
- 4) Identificação dos principais atores envolvidos no processo licitatório;
- 5) Realização das entrevistas e transcrição dos dados;
- 6) Segunda leitura codificando as categorias de análise seguindo as definições constitutivas;

- 7) Ligação dos dados destacados nos documentos e nos trechos das entrevistas;
- 8) Extração das informações que se relacionavam quanto às definições constitutivas e operacionais;
- 9) Análise conjunta com os pressupostos do referencial teórico;
- 10) Revisão da análise dos dados.

3.2.4 Limitações da pesquisa

Como limitações dessa pesquisa pode ser citado o fato de o estudo de caso não permitir uma generalização estatística, e, além disso, foi um estudo único, que analisou um processo dentro de determinada autarquia federal. Outro ponto a ser destacado é o fato de não ter sido acompanhado esse procedimento ao longo do tempo, isto é, as análises foram baseadas em entrevistas pontuais, que podem não ter sido suficientes para esclarecer outros pontos trazidos pelas Teoria Institucional e da Administração Pública. Além disso, os entrevistados podem ter interferido nos dados analisados, uma vez que podem ter omitido informações, para passar uma boa imagem de seus cargos de chefia e da sua unidade.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Este capítulo apresenta os resultados obtidos por meio da pesquisa e realiza a análise das categorias práticas institucionalizadas e da capacidade de agência. Para isso foram considerados os referenciais teóricos da Teoria Institucional e da Administração Pública.

Para entender o processo licitatório de obras públicas utilizado por esta autarquia federal será realizada uma descrição das atividades desenvolvidas atualmente para efetuar esse procedimento.

4.1 DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES DA AUTARQUIA ANALISADA

O Departamento de Infraestrutura da autarquia determinada para o estudo de caso possui como objetivo desenvolver os estudos preliminares e realizar a elaboração de projetos de arquitetura e engenharia para as obras de construção, reformas e adequações de ambientes da autarquia. Assim, quando uma dessas demandas é solicitada a este órgão, e necessita de uma execução indireta, cabe ao Diretor de Infraestrutura via ofício iniciar a fase interna do processo licitatório. Para isto, há a necessidade da elaboração dos documentos técnicos relativos à demanda, que ficam ao encargo dos engenheiros e arquitetos. Após reunir essa documentação, o processo segue para a Coordenação de Licitações, que é responsável pela preparação do edital, sua publicação, e demais atividades da comissão na fase externa do processo licitatório. Após a homologação do certame, o processo retorna ao departamento responsável pela infraestrutura para as fases contratual e posterior à contratação. Cabe aos engenheiros e arquitetos acompanhar e fiscalizar os contratos de obras, reformas e demais serviços de engenharia.

4.2 PRÁTICAS INSTITUCIONALIZADAS

Ao estudar as práticas institucionalizadas segundo a definição de Giddens (2003) e Meyer e Rowan (1977) como aquelas reproduções contínuas das instituições, sendo procedimentos incorporados por serem racionalizados e institucionalizados na sociedade como legitimadores à organização buscou-se na pesquisa identificar quais são essas práticas que estão presentes na fase interna das licitações das obras públicas. Assim, foi realizada a análise do conteúdo das transcrições das entrevistas, e dos documentos selecionados, com o objetivo de entender o contexto, as causas e implicações das práticas institucionalizadas.

A partir das entrevistas realizadas foi possível identificar os padrões existentes na autarquia. Quando questionado a respeito das padronizações no setor, e como essas atividades tinham se tornado aceitas pela organização, e como elas tinham sido impostas, o entrevistado 1 afirmou:

Sempre existem as condutas que serão adotadas, a grande maioria delas vinha da lei mesmo, mas existiam sim algumas que eram práticas reiteradas que foram utilizadas porque algum dia alguém implantou e não se sabe por que (Entrevistado 1, comunicação oral, outubro de 2014).

Já o entrevistado 2 afirmou que há pouca coisa formalizada, mas que isso está melhorando, mas ainda está longe de uma padronização. Para o E2 existem procedimentos que são seguidos desde a sua entrada, e que nunca ninguém questionou para mudar.

Para o entrevistado 3 os modelos de planilhas e memoriais surgiram após a sua entrada na autarquia, e por meio do desenvolvimento de acordo com o aquilo iria surgindo e de quem iria executando. O entrevistado 4 destaca que as padronizações não estão escritas no papel por falta de comprometimento da equipe em elaborar um documento, mas a forma de fazer já estabelecida, no próprio edital da licitação. Além disso, para o E4 a construção da padronização é necessária para facilitar e agilizar o processo, como demonstrado em:

A padronização precisa ser construída pelas áreas envolvidas que fazem o serviço, e isso foi também uma preocupação para mim, que foi estabelecer

um corpo a corpo com os profissionais em como fazer um memorando de encaminhamento de aditivo, como fazer um memorando de início de contratação de obra que hoje já está contextualizado (Entrevistado 4, comunicação oral, dezembro de 2014).

Tais procedimentos citados pelos entrevistados podem ser entendidos como práticas que são tidas como certas e compartilhadas. Na literatura, isto pode ser observado quando Scott (2008) afirma que a organização busca uma adaptação à realidade ou ao ambiente social por meio de padrões.

Para o entrevistado 2 há uma questão de confiabilidade devido ao órgão em que ele está trabalhando ser uma autarquia de ensino superior. Para ele:

Quando a gente ingressa em uma organização, ainda mais em uma com reconhecimento, a gente imagina que aquilo que está sendo feito já é uma coisa certa, até por conta dos anos de existência que a organização tem (Entrevistado 2, comunicação oral, novembro de 2014).

Além disso, conforme Machado-da-Silva et al (2005), aquiescer a um padrão social pressupõe interpretação e, como tal, implica escolha e ação. Assim, ao entrar na organização e passar a praticar os padrões vigentes, demonstra que os servidores aceitam determinada ação pela sua regularidade, que eles interpretam como legítima. Ainda, o Presidente da Comissão afirmou:

“Muitas das práticas que vem sendo reutilizadas são práticas para facilitar o próprio andamento do trabalho, não do servidor, mas da autarquia federal, já que esta não tem contingente suficiente de pessoas, acaba adequando para poder realizar a tarefa de maneira satisfatória” (Entrevistado 1, comunicação oral, outubro de 2014).

Tal afirmação deve ser ponderada ao se observar a estrutura geral da autarquia. Ao pesquisar as informações disponibilizadas pelo Departamento de Gestão de Pessoas dessa autarquia em seu sítio eletrônico, verificou-se, por exemplo, que existem 20 cargos ativos de engenheiros, porém apenas 10 estão lotados no Departamento de Infraestrutura. Os demais estão exercendo funções administrativas que não estão ligadas à execução das obras da autarquia. Esse discurso de falta de contingente pode ser considerado uma fala já institucionalizada utilizada para justificar a demora nos processos, e que está enraizada como uma crença na organização.

Além disso, o E1 assegurou que muitos procedimentos são utilizados para facilitar o andamento do próprio trabalho, para poder realizar a tarefa de maneira satisfatória. Esse aspecto pode ser observado a partir de Zucker (1987), em que a estabilidade proporciona a criação de rotinas, e ainda o E1 afirma que os servidores mantêm essas práticas reiteradas até alguma uma solução que seja passível de aplicação, sem que aumente o nível de atividade deles. Nesse caso, deve ser considerado o que Zucker (1987) afirmou sobre as rotinas para que isso não diminua a efetividade da organização.

O Diretor de Infraestrutura propôs o “Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos”, e segundo ele essa proposta foi decorrente da demanda dos engenheiros e arquitetos de que as informações relativas aos procedimentos usuais dentro da autarquia não estavam compiladas num documento único. Apesar desse documento se referir à fase de contratação e fiscalização, ou seja, fase posterior à fase interna, o manual trás como primeira frase: “A Diretoria de Infraestrutura acredita que planejar e fiscalizar melhor, é contratar melhor”.

Assim, pode ser observada nesse documento a importância do planejamento e da elaboração do Projeto Básico para realizar essa contratação por meio da licitação. Ainda na apresentação do manual fica expresso que o documento é passível de modificações para que sejam incorporadas contribuições que proporcionem maior clareza e caminhos para a rotina do trabalho.

Apesar de esse aspecto estar contemplado já no início do documento, na entrevista o Diretor de Infraestrutura afirmou que até o momento não havia sido procurado pela equipe técnica para reuniões a respeito do disposto no manual, nem com sugestões de novos tópicos, colaborações, ou debates do conteúdo.

Nesse caso, pode ser observado o fato de que essa autarquia que possui mais de cinquenta anos, somente há poucos meses possui um regimento de trabalho na área de infraestrutura. Tal fato pode possibilitar um trabalho com regras e deveres mais claros para aqueles que ali trabalham, uma vez que o manual possui esse objetivo de trazer estabilidade que ocasiona a rotina.

Por meio do processo de construção, aquilo que está sendo realizado é tido como o certo. A realização desse manual pelo Diretor de Infraestrutura pode ser entendida como decorrente da sua ampla experiência na administração pública, e

Johnson *et al* (2006) destacam que apesar de legitimidade ser mediada pelas percepções e pelos comportamentos dos indivíduos, é fundamentalmente um processo coletivo, com a interpretação do objeto como legítimo. Assim, a legitimidade trazida pelo tempo que esse processo é conhecido pelo Diretor de Infraestrutura, possibilita a criação dessa rotina.

Deste modo, a partir disso foi observado que a autarquia busca uma adaptação à realidade ou ao ambiente social por meio de padrões que são tidos como certos e compartilhados (SCOTT, 2008). São realidades consideradas necessárias e inevitáveis sem passarem por qualquer tipo de julgamento, conforme considerou Rossoni (2009).

Além disso, com as entrevistas buscou-se identificar como ocorrem os treinamentos assim que os novos servidores chegam à autarquia. Para o Presidente da Comissão de Licitação, o treinamento foi externo em relação à formação de pregoeiro para atualização da legislação. Já para o entrevistado 2, não houve nenhum tipo de treinamento específico, nem de integração de servidores, sendo que as orientações foram recebidas a partir da chefia da Divisão de Projetos da época, de maneira informal e em linhas gerais. Segundo o servidor a aprendizagem ocorreu no dia-a-dia, por meio de questionamentos a outras pessoas que passavam o conhecimento. O entrevistado 3 também afirmou que ao chegar à autarquia os treinamentos são baseados nas atividades do dia-a-dia. Para o entrevistado 4 o treinamento também ocorre na prática, e ainda afirma que para a matéria de licitações com requisitos administrativos e jurídicos de legislação aplicada o treinamento é constante, uma vez que a legislação é constantemente incrementada. Além disso, para o E4, o concurso público para engenheiro e arquiteto exige o conhecimento de licitações e contratos, e isto significa que o profissional que ingressar no serviço público possui conhecimento prévio de legislação. Conforme foi visto na teoria, segundo Zucker (1987) os elementos institucionalizados são facilmente transmitidos para os novos funcionários de uma organização, e isto foi confirmado nas entrevistas com os servidores que afirmaram que a aprendizagem ocorre entre seus pares diariamente. Porém, a autora destacou também, que estes elementos passam a ser resistentes a mudanças, e essa análise será tratada no próximo tópico sobre capacidade de agência.

Quanto à troca de experiências, não só da parte legal, mas também de outras práticas que as organizações estão utilizando, pode-se notar que o Presidente da Comissão, devido à sua atividade de instrutor de cursos externos, possui um relacionamento que permite o intercâmbio de práticas, como pode ser visto em:

Isso é uma coisa que eu costumo dizer enquanto palestrante, que além da gente adquirir conhecimento legal fazendo curso, o maior legado do curso é o *networking*. Então muitas das vezes quando eu estou em cima da plataforma falando como palestrante, eu também vejo que assim como nós eles enfrentam resistência, que também tem atividades reiteradas infundadas (Entrevistado 1, comunicação oral, outubro de 2014).

Ao questionar o E1 sobre as fontes de conhecimento e divulgação de novas informações, foi informado que há acesso ao site de compras governamentais, além de uma consultoria especializada em processos licitatórios. Além disso, recorre-se às publicações do Tribunal de Contas da União, como forma de garantir o cumprimento dos seus precedentes. Além disso, E2 afirmou:

Eu procuro dar uma olhada, analisar e ver o que os outros estão fazendo. Acho que deveria ter planejamento para que fossem realizadas visitas técnicas em outros setores de Universidades, ou outros órgãos públicos federais. Inclusive as orientações do TCU, pois analisar os editais que o TCU lança é válido, porque se estiver ok, serve para seguir como modelo legal a ser adotado (Entrevistado 2, comunicação oral, novembro de 2014).

A partir dessas informações, pode ser observado na Teoria Institucional o isomorfismo, isto é, o fato de que as organizações se tornam parecidas entre si, devido à incorporação de elementos que são considerados legítimos (MEYER; ROWAN, 1977). Então, os servidores recorrem a organizações que são consideradas como excelência no assunto. Além disso, é possível ver na fala de E2 a aceitação da documentação do TCU, que é um ator que se demonstra influente nesse processo estudado. Baratter (2010) destaca o caráter mimético, visto que as organizações buscam imitar organizações que julgam serem bem sucedidas como forma de estratégia, como ocorre no caso citado acima.

Já a troca de experiências observada entre os arquitetos e engenheiros com profissionais de outras organizações mostrou-se pequena. No encontro com o entrevistado 2, foi identificado que ele não possuía experiência em licitações anteriormente. Além disso, em dois anos e meio, foram apenas dois treinamentos

externos para a atualização da legislação e para o contato com servidores de outros órgãos envolvidos no processo licitatório. Ainda, o E2 afirmou que não há reuniões para troca de conhecimentos e técnicas promovidas pela entidade de classe, o Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU).

O entrevistado 3 também não possuía experiência em processos licitatórios antes de ocupar esse cargo. Segundo E3, que está na autarquia federal de ensino há seis anos, ultimamente são poucos os cursos de aperfeiçoamento, e que quando estes ocorriam eram normalmente contratos pela autarquia em eventos *in company*, o que impede a troca de experiências com pessoas de outros órgãos da Administração Pública.

Para o E4 os meios para troca de conhecimentos e técnicas no âmbito da administração pública federal possui uma vastidão de informação disponível, por meio de sítios eletrônicos do governo federal, com acesso a editais publicados por outros órgãos.

A partir das entrevistas foi possível também observar as redes de relacionamento dos principais atores envolvidos no processo licitatório. O Presidente da Comissão de Licitação, já possuía experiência em licitações em outros órgãos, portanto esse conhecimento adquirido anteriormente reflete nas suas atividades atuais. Segundo o E1:

Trabalho com licitações desde o ano 2000, passando por todos os cargos ou as funções que envolvem o processo de licitação, ou seja, eu já fui demandante, eu já fui fiscal, eu já fui membro e presidente da comissão de licitação (Entrevistado 1, comunicação oral, outubro de 2014).

Nota-se ainda, o fato desse servidor ser instrutor de cursos, sendo, portanto um disseminador das práticas que são utilizadas por ele na autarquia federal. Além disso, o entrevistado 1 afirmou que são realizados treinamentos externos quando surgem novidades e há necessidade de aprofundamento nessa área.

Nos documentos consultados, verificou-se que internamente há a utilização de meios eletrônicos para a divulgação das novas decisões e procedimentos a serem adotados. Ao questionar aos entrevistados sobre reuniões realizadas entre os departamentos que estão envolvidos no processo licitatório, foi verificado que essas

reuniões são eventuais devido à quantidade de pessoal envolvido e a grande discussão gerada nesses encontros.

Pode-se perceber por meio da literatura que Scott (1991), afirmou que as organizações estão envolvidas em um conjunto de relações de troca com outros atores sociais, e isso foi percebido por meio dessa troca de experiência do Presidente da Comissão de licitação ao participar de cursos. Além disso, Scott (1991) ressalta que o fato de pertencer a uma estrutura em que criam as suas atividades, e também moldam e restringem as suas possibilidades de ação, o que pode ser corroborado com o fato do E1 ministrar cursos fora da autarquia em que é servidor.

Já a análise da forma de divulgação de documentos demonstra que a comunicação é realizada fortemente por meios virtuais, e que as reuniões presenciais são preteridas em relação ao correio eletrônico. Assim, por meio das passagens acima descritas, podemos identificar os vários elementos que compõem as instituições e que se movem por meio de *carriers*, ou seja, elementos carregadores (SCOTT, 2003). Portanto, nessa autarquia estão presentes os sistemas simbólicos; sistemas relacionais, tanto os interpessoais como os interorganizacionais; rotinas, com padrões de comportamento refletindo o conhecimento tácito; e os artefatos, materiais que auxiliam no desempenho das tarefas, propostos por Scott (2003).

Por meio do conjunto das regras, leis, sanções, que são os indicadores do pilar regulativo proposto por Scott (2008), foi observado como essas são impostas e obedecidas dentro dessa organização em estudo.

Como explicado no capítulo 2, a respeito da legislação que os órgãos públicos precisam utilizar, a autarquia federal de ensino em estudo deve observar na sua totalidade os preceitos legais ali descritos. Pode-se notar que as orientações do Tribunal de Contas da União (TCU) auxiliam no desenvolvimento do trabalho, conforme explicou o Presidente da Comissão:

Normalmente o Tribunal emite decisões por meio de acórdãos, ou por meio de súmulas vinculantes que vão servir para a gente interpretar a lei, uma vez que a interpretação cabe a nós agentes, então quando uma interpretação se torna difícil, ou duvidosa, e ela acaba sendo objeto de litígio, vai para o Tribunal (Entrevistado 1, comunicação oral, outubro de 2014).

Além disso, segundo E4 as orientações do TCU buscam o cumprimento da lei, fruto de observações de problemas em vários editais e contratações, e como agente saneador, com o objetivo que as licitações cumpram os princípios constitucionalmente definidos. Isso foi visto na teoria com o princípio da legalidade previsto no art. 37 Constituição Federal e que determina que a Administração deve ter sua atuação autorizada ou determinada em lei, devendo obedecer os limites nela estabelecidos (PAULO; ALEXANDRINO, 2009). Assim, o TCU é o ator responsável pela verificação do cumprimento e como orientador dos procedimentos utilizados pela Administração Pública.

A partir da Teoria Institucional, foi visto por meio de Rossoni (2009, p. 58) que a legitimidade regulatória “é derivada de regulamentos, regras, padrões e expectativas criadas por governos, agências reguladoras, associações profissionais e organizações influentes”, portanto esse trabalho de divulgação da legislação que se altera, e a elaboração de uma compilação em um Manual de Gestão busca essa legitimidade.

Já as sanções impostas pelo TCU não impactam na execução do trabalho do Presidente da Comissão, uma vez que para ele as penalizações já recebidas pela autarquia foram decorrentes de fase contratual e de fiscalização da obra, e não afetaram o edital. Para o entrevistado 3, no caso em que houve uma sanção no Departamento de Infraestrutura pelo TCU, foram em procedimentos que há haviam sido alterados no decorrer do tempo entre a auditoria e a punição.

A análise do conteúdo dos documentos elaborados e propostos pela Comissão de Licitação demonstra que as alterações na legislação impostas pelo Ministério do Planejamento e Gestão são difundidas à equipe técnica do Órgão de Infraestrutura, e isso reflete a importância das normativas expedidas pelos órgãos do governo em relação ao processo licitatório. Além disso, no Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos pode-se perceber que a importância dada às exigências legais referentes às licitações e contratos, trazendo uma compilação das definições extraídas das leis, para servir como um guia para a área técnica.

Assim, verifica-se em Rossoni (2009) que não somente a elaboração de regras fica a cargo de agentes reguladores, mas também o monitoramento e a

sanção, sendo que, assim, as regras são seguidas devido ao medo de punições e sanções, e isso pode ser visto na figura de atuação do TCU e na legitimidade que este possui perante os servidores.

Outro ponto destacado já na introdução deste trabalho é o fato das obras públicas serem necessariamente contratadas por meio de licitações. Essa previsão decorre da Constituição Federal no seu art. 37, inciso XXI, a fim de assegurar a igualdade de condições de todos os concorrentes, e a fim de que somente se permitam as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações estabelecidas (BRASIL, 1988). Tal ordenamento jurídico passou a ser uma prática institucionalizada em toda a Administração Pública e em nenhum momento no transcorrer da pesquisa tal procedimento foi citado como sendo fator questionável perante a contratação de obras públicas. Ainda, pode ser observado que as atitudes estão sendo no sentido de melhorar os procedimentos como destaca Altounian (2014) uma vez que nessa regulamentação foram introduzidas práticas em consonância com o princípio da eficiência, como será visto a seguir na capacidade de agência que está presente nesse processo.

A partir das entrevistas também foram investigadas as crenças comuns e as lógicas de ação compartilhadas durante a fase interna da licitação de obras públicas. Como consenso entre os entrevistados há o destaque para a importância que deve ser dada a essa fase do processo da obra. O Presidente da Comissão afirmou que se o processo licitatório tiver uma instrução boa, a qualidade da obra recebida é superior. Tal fato pode ser visto por meio da fala do Diretor de Infraestrutura:

O sucesso de uma obra começa pela licitação. Se a licitação for bem montada, bem preparada, os elementos técnicos bem constituídos, muito difícil dessa licitação não ter sucesso. Se uma licitação for mal sucedida, você pode fazer um levantamento que quase sempre você vai esbarrar em defeitos nos elementos técnicos (Entrevistado 4, comunicação oral, dezembro de 2014).

Tais entendimentos estão de acordo com as orientações trazidas nos manuais do TCU que definem que as definições realizadas na fase interna da licitação influenciam o modo de conduzir o empreendimento até sua conclusão (BRASIL, 2013a). Assim, foram verificadas as atividades que provêm estabilidade e

significado para a vida social por meio da composição de elementos reguladores, normativos e culturais-cognitivos propostos por Scott (2008).

4.3 CAPACIDADE DE AGÊNCIA

Para analisar de que forma os atores exercem a capacidade de agência foram consideradas as ações em que mudaram ou persistiram os elementos das práticas institucionalizadas. Para guiar essa análise foi considerada que a capacidade de agência se reflete no desenvolvimento das ações quanto à sua classificação de necessidade e prioridade (GIDDENS, 2003, p.10).

Nas entrevistas pode-se observar possibilidades de ações de mudanças, em práticas que não são derivadas de lei, quando o entrevistado 1 afirmou que já modificou muitas atividades que não dependem de lei desde que entrou na autarquia, e outras que estão em processo de adequação. Quanto à resistência dos envolvidos, o Presidente da Comissão afirmou que esta vai sendo superada com o tempo. Para isto, quando visa atender a lei, o E1 acaba impondo as decisões, e verticalizando as mudanças.

Quando as práticas culturais-cognitivas refletem na documentação técnica, é necessário que o Presidente da Comissão interfira, a fim de que a licitação não seja frustrada. Isso pode ser observado na seguinte passagem:

Em alguns casos nós despoticamente na comissão de licitação, com base na lei, acabamos retirando aquilo o que é excessivo, sugerindo aquilo que está deficiente ainda, mas em alguns casos em que a nossa ingerência é necessária por acontecer até de a licitação ser frustrada (Entrevistado 1, comunicação oral, outubro de 2014).

Essas atitudes parecem ser recorrentes, quando o entrevistado cita um exemplo ocorrido na semana anterior, em que uma exigência técnica impediu os licitantes de participar do processo licitatório. Nesse caso, pode-se perceber Giddens (2003) que afirma que agência se refere não só às intenções que as pessoas têm de fazer as coisas, mas sim reflete a capacidade delas para realizá-las. Foi observado, que o Presidente da Comissão, possui essa capacidade de agência e subentende

que esse ator possui poder (GIDDENS, 2003). Esse poder do Presidente da Comissão é destacado quando as exigências solicitadas pelos engenheiros extrapolam as leis, e em alguns casos, esse entendimento legal deriva de uma interpretação.

Ainda verifica-se na teoria que Giddens (2003) afirma que agência diz respeito a eventos dos quais um indivíduo é o perpetrador, sendo que ele poderia ter atuado de modo diferente. Nesse sentido, pode-se perceber que o entrevistado 2 atuou como agente ao modificar das práticas logo ao entrar na organização:

Quando eu ingressei aqui eu consegui desenvolver alguns padrões e montei o caderno de encargos e o relatório de verificação de projetos que teve uma boa aceitação pelo pessoal, porque a unidade tava carente de padronização, e isso tá melhorando aos poucos, e acho que deveria ser feito um ataque intensivo de planejamento de padronizar tudo (Entrevistado 2, comunicação oral, novembro de 2014).

O E2 ainda afirmou que essa uniformização de materiais utilizados facilita as compras e o gerenciamento de estoque no futuro, mas apesar dos benefícios serem conhecidos e de fácil compreensão, ainda há resistência no grupo, pelo fato de que há o costume de se trabalhar de uma maneira. Para ele, seriam necessários treinamentos para a efetiva implantação dos novos processos. No caso do Presidente da Comissão, para que as mudanças sejam aceitas, afirmou que:

No caso da comissão de licitação especificamente, por se tratar de mudanças visando atender a lei, muitas vezes a gente até simplesmente verticaliza a decisão, e informa que vai acontecer e impõe. Porque se a lei tornou obrigatória aquela conduta não cabe a nós comissão de licitação, interpretar e tentar relativizar e tornar de uma forma diferente, quando o correto é simplesmente praticar, o dispositivo legal determinou o que a gente tem que fazer. Mas em alguns casos a gente acaba conversando com os técnicos administrativos antes para no mínimo informar eles como vai ser passar a ser dali em diante, para que eles entendam o processo. Nós também tentamos relativizar um pouquinho para ver se torna um pouco mais fácil a atividade deles (Entrevistado 1, comunicação oral, outubro de 2014).

Sobre o Presidente da Comissão de Licitação, o Diretor de Infraestrutura afirmou que ele deve ser devidamente municiado de informações técnicas para que ele verifique se aquilo não afronta a legislação de vigência no edital, para que este tenha sucesso. Isto pode ser visto em:

O Presidente da Comissão de Licitação, ou a comissão de licitação, tem que receber o elemento técnico, e ao fazer a leitura da apresentação ele tem que interpretar se aqueles documentos são suficientes para suprir o edital jurídico e o regimento administrativo, ou seja, o que precisa para que as empresas tenham conhecimento estão contidos nos elementos técnicos (Entrevistado 4, comunicação oral, dezembro de 2014).

Para o Diretor, a grande tarefa do Presidente da Comissão é avaliar se a ponderação estabelecida pelo corpo técnico está de acordo com a legislação vigente.

Logo, esse poder do E1 decorre em parte de sua formação acadêmica de formação em Gestão Pública e Direito, visto que trouxe legitimidade ao processo, decorrente das crenças culturais, normas e valores que presumem serem compartilhados por outros na situação local e, por atores em uma comunidade mais ampla (JOHNSON *et al*, 2006). Também é possível identificar que apesar dos preceitos serem determinados por lei, há espaço para a interpretação e relativização, e Greenwood *et al*. (2008), destacaram o impacto do esquema cognitivo que foi socialmente construído nas mudanças.

Para o E2 os elementos que constituem o processo já estão melhores do que há dois anos e meio atrás, e eles ainda precisam melhorar, porém como é uma atividade muito dinâmica, para ele sempre vai precisar melhorar, porque cada projeto tem uma experiência nova, surge algum problema novo, devido a ser uma atividade intelectual. Isso é corroborado por Altounian (2014), que define que o desafio para selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração pelos envolvidos no processo licitatório possui maiores proporções quando se trata de uma obra pública, pois diferentemente da compra de um objeto, cada obra possui características peculiares, como o local em que será realizada, o padrão de acabamento, o período de execução e o seu projeto específico. O entrevistado 4 afirmou ainda:

Ainda é passível de mudança, e ainda estará mudando sempre, até porque é dinâmico, é diário, a jurisprudência nova que surge, são obras diferentes, necessidades, diferentes, especificações diferentes (Entrevistado 4, comunicação oral, dezembro de 2014).

Além disso, o E4 assegurou que quando chegou à unidade verificou que havia necessidade de alterações, que não eram novidades na Administração Pública, mas eram inovações dentro do Órgão de Infraestrutura. Aqui, pode ser verificado um dos pontos destacados por Greenwood *et al.* (2008) sobre os aspectos que interferem nas mudanças, que são os comportamentos que eram tidos como certo na organização.

Sobre as mudanças, E3 afirmou que a adaptação às mudanças ocorre aos poucos com a utilização de conversas e entendimentos compartilhados. Como limitadores da mudança pode-se perceber que o prescrito por Greenwood *et al.* (2008) em relação à legislação se confirma com as orientações do Tribunal de Contas da União para atender os princípios constitucionais para a contratação de obras públicas (BRASIL, 2013a).

Nos documentos técnicos que compõem o processo licitatório pode ser observada a capacidade de agência nas implementações que estão ocorrendo e citadas no tópico anterior, como as implicações trazidas pelo Manual de Gestão proposto pelo Diretor da unidade. Os documentos elaborados pelo entrevistado 2 já no início de suas atividade na autarquia demonstram que tal capacidade de agência não advém de um cargo de chefia.

Assim, a estrutura verificada para a execução desse processo, a agência dos atores envolvidos e a interpretação desses tanto constroem quanto possibilitam a ação do ator social para que este, mediante a sua capacidade de agência, possa alterar as práticas institucionalizadas no processo licitatório de obras públicas dessa autarquia (MACHADO-DA-SILVA *et al.*, 2005).

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Os instrumentos utilizados para gerenciar na Administração Pública visam atender às disposições legais elencadas na Constituição Federal e nos seus regramentos específicos. No caso de obras públicas deve ser utilizada a licitação como procedimento administrativo para convocar as empresas interessadas para oferecerem os serviços.

A partir da utilização da Teoria Institucional o presente trabalho empregou essa perspectiva para um estudo na Administração Pública. Com a definição de prática institucionalizada a partir de Meyer e Rowan (1977) e Giddens (2003) como aqueles procedimentos incorporados por serem racionalizados e institucionalizados na sociedade como legitimadores à organização, o objetivo do presente trabalho foi identificar como as práticas institucionalizadas em uma autarquia federal de ensino superior possibilitaram ou constrangeram a capacidade de agência dos atores envolvidos na fase interna das licitações de obras públicas.

A utilização do arcabouço teórico da Teoria Institucional possibilitou a análise desse problema uma vez que com a difusão do novo institucionalismo e na ênfase nos aspectos culturais e cognitivos, essa perspectiva possibilitou a compreensão de fenômenos organizacionais (TOLBERT; ZUCKER, 1999).

Ao analisar um processo altamente legalizado como a licitação de obras públicas imaginava-se que não haveria espaço para mudanças nas ações, mas pode ser percebido que, como a legislação muda constantemente, há necessidade de atores com habilidades para modificações. De tal modo, no processo colaborativo os modelos compartilhados surgem do consenso, da negociação e de uma ativa criação entre um conjunto de interessados. A mudança pode ser motivada a partir da consciência dos atores de que o existem contradições que prejudicam a lógica institucional mais adequada para o cumprimento dos seus objetivos. Assim, a construção envolve as atividades de desenvolvimento inicial, promoção, rompimento de alternativas, criação e mecanismos de manutenção, e depende dos atores que criam, promovem e refinam as instituições para responder a mudanças competitivas, adaptadas e refinadas para que os seus arranjos institucionais que foram impostos

sejam aceitos. O processo colaborativo e competitivo demonstra como os interesses de atores necessitam que sejam enraizados em arranjos institucionais socialmente aceitos e legitimados (ZIETSMA; MCKNIGHT, 2009).

Com isso, Zietsma e McKnight (2009) entenderam que a institucionalização é o trabalho de muitos atores, que tanto competitivamente quanto colaborativamente se esforçam conjunto em direção ao desenvolvimento de práticas que sejam tomadas como certas. Deste modo, os interesses de vários atores serão incorporados na instituição que persiste no ambiente, na medida em que esses atores são capazes de comandar apoio e recursos para seus projetos institucionais.

Greenwood *et al.* (2008), destacaram que uma contribuição trazida pela análise institucional foi o reconhecimento de que não há somente uma motivação pessoal nas ações desempenhadas pelos atores organizacionais. Porém, alguns estudos analisam as estratégias utilizadas por esses empreendedores para alcançar a mudança institucional ignorando como e porque as forças institucionais moldam tanto essas estratégias aceitas como apropriadas como as escolhas das estratégias realizadas pelos atores. Apesar desses estudos não terem se incorporado às discussões da mudança institucional, denota-se que as forças institucionais, demonstradas acima por meio dos mecanismos reguladores influenciam em grande parte nas decisões dos atores das organizações.

Então, pode-se observar que as fronteiras e as práticas são delimitadas pelas normas e padrões institucionais, e que devem ser consideradas na ação dos empreendedores. Sendo que os indivíduos procuram agir de forma estratégica, a fim de entender o comportamento das pessoas e dos ambientes para que estes possam contribuir para o alcance dos seus objetivos, as habilidades requeridas nesses trabalhos de práticas e expansão ou delimitação das fronteiras, são definidas pela necessidade de uma estrutura cultural cognitiva de relacionamentos que proporcionem benefícios para tais fins, como recursos, prestígio, ou acesso ao poder regulamentador. Para o ator que está imerso em um ambiente regido por aspectos institucionalizados, é necessário um entendimento institucional para identificar mudanças com as quais podem ser melhores desenvolvidos os objetivos da organização (GREENWOOD *et al.*, 2008).

As práticas institucionalizadas observadas no estudo advêm de crenças existentes na autarquia, que são tidas como certas por meio de entendimentos compartilhados diariamente pelos servidores que são os atores que executam essa tarefa de realizar a licitação de obras públicas. O isomorfismo foi indicador presente na análise de dados, com a busca da legitimidade dessa autarquia e da aceitação da comunidade por meio da inspiração em outras organizações que também são atores nesse processo, como o Tribunal de Contas da União.

Além disso, demonstrou-se como os servidores que agem em relação às regras, e apesar de o processo licitatório ser regido por leis e normas, durante a elaboração da sua documentação existem certas possibilidades de interpretação para a determinação dos requisitos para a contratação das obras públicas. Assim, durante a pesquisa ficou comprovada a necessidade de atores com habilidades para modificações e adaptações. A consciência dos envolvidos permite que a Administração Pública não fique engessada apesar da sua característica burocrática e com por vezes com cunho político.

O trabalho dos atores pesquisados criam padrões ao desenvolver documentos que ficam como um legado para a autarquia. Esses documentos são fruto da experiência vivida nos processos, no estudo dos indicadores de regras, leis, sanções, certificações, de conhecimento do trabalho de outras unidades. Aqueles que trabalham diariamente mantêm essas práticas, seja pela base de utilidade, como pela repetição das atividades interiorizadas como certas.

Portanto, mesmo em uma estrutura limitante e altamente legalizada de uma autarquia federal de ensino superior, que segundo Mello, Crubellate e Rossoni (2010) são organizações que estão sob uma forte dependência do ambiente institucional e necessitam de aprovação pública para legitimar as mudanças em sua estrutura, foi possível perceber que as práticas institucionalizadas possibilitaram a capacidade de agência quando existe uma troca de conhecimentos e técnicas entre os atores de diversas áreas envolvidos e constrangeram quando a interpretação ficou restrita e sem um processo de reflexão dos atores envolvidos no escopo da Administração Pública.

Deve-se ressaltar que os engenheiros e arquitetos são os principais atores envolvidos na elaboração da documentação dos elementos técnicos da fase interna

da licitação de obras públicas, devido às definições que são de sua competência. Porém, esse grupo deve se envolver não apenas com critérios técnicos para a construção da obra, mas devem estar imbuídos da consciência de que o papel de servidores da Administração Pública, prevê também, a necessidade de atendimento ao interesse público.

As evidências que suportam essa conclusão aparecem quando os entrevistados se referem às categorias dos indicadores dos três pilares das instituições propostos por Scott (2008), das possibilidades e dos limitadores de ação. Nesse caso estudado pode ser observado que a troca entre os atores é pequena, e essa polarização pode ocasionar um desgaste na Administração Pública, devido à falta de foco no objetivo comum aos atores envolvidos, que é a obra a ser construída.

Ao entender como esta fase da licitação influencia na execução de obras em autarquia federal de ensino pode ajudar a criar políticas que aumentem o aproveitamento de recursos destinados à educação. E conforme foi visto na pesquisa há necessidade também de se combater justificativas institucionalizadas, uma vez que cabe à Administração Superior da autarquia criar um sistema mais eficiente e que seja mais habilitador do que constrangedor de práticas para os atores envolvidos no processo licitatório, para que os valores da gestão pública, elencados por Denhardt (2012) de promover a dignidade, reafirmar a democracia, a cidadania e o interesse público sejam alcançados.

E por fim, como recomendações para estudos futuros sugere-se que sejam realizadas pesquisas multi casos, em que sejam analisadas as práticas institucionalizadas em outros processos das organizações públicas, como por exemplo, na gestão de pessoas ou na elaboração das políticas de educação a distância. Tais pesquisas poderiam ocorrer de forma comparativa entre organizações públicas de mesma natureza, e inseridas em um mesmo campo organizacional. Em relação à Teoria Institucional em conjunto com a Administração Pública seria relevante um estudo com abordagem no empreendedorismo institucional, em que fosse verificada uma mudança de regra em um sistema total, a partir de um ator social relevante.

REFERÊNCIAS

ALENCASTRO, M. A. C.; DA SILVA, E. V.; LOPES, A. M. D.'. Contratações sustentáveis na administração pública brasileira: a experiência do Poder Executivo federal. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 1, p. 207-236, 2014.

ALVES, R. R.; CASTRO, C. C.; SOUTO, C. L.. Processo de institucionalização do curso de administração pública a distância em uma Universidade Federal. **RAC: Revista de Administração Contemporânea**, vol.18, n.1, pp. 20-36, 2014.

ALTOUNIAN, C. S. **Obras públicas**: licitação, contratação, fiscalização e utilização. 4. ed. rev. atual. e ampl, Belo Horizonte, Fórum, 2014.

BAETA, O. V. O Institucionalismo Sociológico na Implementação da Política e Atenção à Saúde do Servidor Público de uma Instituição Federal de Ensino Superior de Minas Gerais. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 3, n. 2, p. 232-242, 2012.

BARBIERI, J. C.; DE VASCONCELOS, I. F. G.; ANDREASSI, T.; DE VASCONCELOS, F. C. Inovação e sustentabilidade: novos modelos e proposições. **RAE: Revista de Administração de Empresas**, v. 50, n. 2, 2010.

BARATTER, M. A. **Habilidades sociais no arranjo produtivo local de software da cidade de Curitiba**. 170p. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Positivo, Curitiba, 2010.

BARATTER, M. A. **A influência da comunidade local na configuração do arranjo produtivo local de louças e porcelanas de Campo Largo/PR**. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

BARLEY, S. R.; TOLBERT, P. S. Institutionalization and structuration: Studying the links between action and institution. **Organization studies**, v. 18, n. 1, p. 93-117, 1997.

BERGER, P. L. **Perspectivas sociológicas**: uma visão humanística. 21 ed, Petrópolis, Vozes, 2000.

BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. **A construção social da realidade**. 13 ed. Petrópolis, Vozes, 1996.

BICALHO, A. P. N. Recentes alterações e perspectivas do regime diferenciado de contratações nas obras e serviços de engenharia. **Negócios Públicos**, n. 122, p. 8-14, 2014.

BRASIL. Decreto-Lei 200/1967, de 27 de março de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes, para a reforma administrativa, e da outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 mar. 1967, Seção 1.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, n. 116, p. 8269, 22 jun. 1993, Seção 1.

BRASIL. Plano diretor da reforma do aparelho do Estado. **Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado**. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Brasília: 1995.

BRASIL. Lei n. 101/2000, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e da outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, n. 86, p. 01, 05 mai. 2000, Seção 1.

BRASIL. Lei n. 10.520/2002, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, n. 137, p. 01, 18 jul 2002, Seção 1.

BRASIL. Lei Complementar n. 123/2006, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis no 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, da Lei no 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei

Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis no 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 15 de dez de 2006, Seção 1.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Licitações e contratos**: orientações e jurisprudência do TCU. 4. ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Obras públicas**: recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras de edificações públicas. 3. ed, Brasília, TCU, SECOB, 2013a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Relatório Anual de Atividades 2012**. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2013b.

CORBETTA, P. **Social research**: theory, methods and techniques. London, Sage, 2003.

CRUZ, J. M. da; OLIVEIRA, S. Z. Considerações sobre as licitações em face das alterações do estatuto nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte (Lei Complementar 123/2006) provenientes da Lei Complementar 147/2014. **Negócios Públicos**, n. 122, p. 8-14, 2014.

DELLAGNELO, E. L.; MACHADO-DA-SILVA, C. L. Novas formas organizacionais: onde se encontram as evidências empíricas de ruptura com o modelo burocrático de organizações? **Organizações & Sociedade**, v. 7, n. 19, p. 19-33, set/dez, 2000.

DENHARDT, R. B. **Teorias da administração pública**. Cengage Learning, 2012.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 20 ed, São Paulo, Atlas, 2007.

DIMAGGIO, P. Interests and agency in institutional theory. In: ZUCKER, L. (Ed.). **Institutional patterns and organization**. Cambridge, Ballinger Press, p. 3-21, 1988.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. Introduction. In: Powell, W. W.; DiMaggio, P. J. (Ed.). **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago, The University of Chicago Press, 1991.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. A Gaiola de Ferro Revisitada: Isomorfismo Institucional e Racionalidade Coletiva nos Campos Organizacionais. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 2, p. 74-89, 2005.

FARIA, E. R. de; FERREIRA, M. A. M.; SANTOS, L. M dos. Perfil das empresas participantes do processo de pregão eletrônico em uma instituição pública. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 2, n. 2, p. 180-199, 2010.

FERREIRA, J. M. *et al.* O papel do ator social na transformação de instituições. In: Encontro de Estudos Organizacionais 8, 2014, Gramado. **Anais...** Rio de Janeiro, Anpad, 2014.

FONSECA, V. S. A abordagem institucional nos estudos organizacionais: bases conceituais e desenvolvimentos contemporâneos. In: VIEIRA, M. M. F.; CARVALHO, C. A. (Org.). **Organizações, instituições e poder no Brasil**. Rio de Janeiro, Editora FGV, p. 47-66, 2003.

FRIEDLAND, R.; ALFORD, R. R. Bringing Society Back In: Symbols, Practices, and Institutional Contradictions. In: POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. (Ed.). **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991

GIDDENS, A. Sociologia: questões e problemas. In: GIDDENS, A. **Sociologia: uma breve, porém introdução**. Rio de Janeiro, Zahar, 1984.

GIDDENS, A. **A constituição da sociedade**. 2 ed, São Paulo, Martins Fontes, 2003.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed, São Paulo, Atlas, 2002.

GREENWOOD, R. *et al.* (Ed.). **The SAGE handbook of organizational institutionalism**. SAGE Publications Limited, 2008.

GUERREIRO RAMOS, A. **Administração e contexto brasileiro: esboço de uma teoria geral da administração**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1983.

GUERREIRO RAMOS, A. **Uma introdução ao histórico da organização racional do trabalho**. Brasília: Conselho Federal de Administração, 2009.

JOHNSON, C.; DOWD, T. J.; RIDGEWAY, C. L. Legitimacy as a social process. **Annual Review of Sociology**, v. 32, p. 53-78, 2006.

MACHADO-DA-SILVA, C. L.; FONSECA, V. S.; CRUBELLATE, J. M. Estrutura, Agência e Interpretação: Elementos para uma Abordagem Recursiva do Processo de Institucionalização. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 9, 1º Edição Especial, p. 09-39, 2005.

MACHADO-DA-SILVA, C. L.; GONÇALVES, S. A. Nota técnica: a teoria institucional. **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, v. 1, p. 220-226, 1999.

MACIEL, C. O.; AUGUSTO, P. O. M. A *Practice Turn* e o Movimento Social da Estratégia Como Prática: Está Completa Essa Virada?. RAM. **Revista de Administração Mackenzie**, v. 14, p. 155-178, 2013.

MARTINS, G. A.; THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de Direito Administrativo**. 25ª Ed. Editora Malheiros, São Paulo. 2008.

MELLO, C. M. de; CRUBELLATE, J. M.; ROSSONI, L. Dinâmica de relacionamento e prováveis respostas estratégicas de programas brasileiros de pós-graduação em administração à avaliação da Capes: proposições institucionais a partir da análise de redes de coautorias. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 14, n. 3, p. 434-457, 2010.

MEYER, J.; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**, v. 83, n. 2, p. 340-363, 1977.

OLIVER, C. Strategic responses to institutional processes. **Academy of management review**, v. 16, n. 1, p. 145-179, 1991.

PAULO, V.; ALEXANDRINO, M. **Resumo de Direito Administrativo Descomplicado**. 2 ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Método, 2009.

PRESTES-MOTTA, F. C.; BRESSER-PEREIRA, L. C. **Introdução à organização burocrática**. 2 ed. Brasiliense, 1984.

RAVAZOLI, M. L. R. **A Expansão na Universidade Federal do Paraná e na Universidade Tecnológica Federal do Paraná, antes e depois da implantação do REUNI (Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais)**. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

ROSSONI, L. **Governança corporativa, legitimidade e desempenho das organizações listadas na Bovespa**. 218 f. Tese (Doutorado em Administração) - Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009.

RUEF, M.; SCOTT, W. R. A multidimensional model of organizational legitimacy: hospital survival in changing institutional environments. **Administrative Science Quarterly**, v. 43, p. 877-904, 1998.

SCOTT, W. R. The adolescence of institutional theory. **Administrative Science Quarterly**, 32, p. 493-511, 1987.

SCOTT, W. R. Unpacking institutional arguments. In: POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. (Eds.). **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, p. 164-182, 1991.

SCOTT, W. R. Institutional carriers: reviewing modes of transporting ideas over time and space and considering their consequences. **Industrial and Corporate Change**, v. 12, n. 4, p. 879-894, 2003.

SCOTT, W. R. **Institutions and organizations: ideas and interests** (3rd ed.). Thousand Oaks: Sage, 2008.

SCOTT, W. R.; MEYER, J. W. The organization of societal sectors: propositions and early evidence. In: POWELL, W. W.; DiMAGGIO, P. J. **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, cap. 5, p. 108-140, 1991.

SELZNICK, P. Institutionalism "old" and "new". **Administrative Science Quarterly**, 41. 1996. p. 270-277, 1996.

STAKE, R. Case studies. In: Denzin, N. K.; Lincoln, Y.S. (eds.) **Handbook of qualitative research**. London, Sage. p. 435-454, 2000.

STAKE, R. E. **Qualitative research: Studying how things work**. Guilford Press, 2010.

TOLBERT, P.; ZUCKER, L. G. Institutional sources in the formal structure of organizations: the diffusion of civil service reform, 1880-1935. **Administrative Science Quarterly**, v. 28, n. 1, p. 22-39, 1983.

TOLBERT, P. S.; ZUCKER, L. G. A institucionalização da teoria institucional. **Handbook de estudos organizacionais**, v. 1, p. 196-219, 1999.

WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. v. 1, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1991.

WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. vol. 2, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3 ed. Porto Alegre, Bookman, 2005.

ZIETSMA, C.; MCKNIGHT, B. 6 Building the iron cage: institutional creation work in the context of. **Institutional work: Actors and agency in institutional studies of organizations**, p. 143, 2009

ZUCKER, L. G. Institutional theories of organization. **Annual Review of Sociology**, v. 13, p. 443-464, 1987.

ZUGMAN, F. **Governo eletrônico: saiba tudo sobre essa revolução**. Livro Pronto, 2006.

APÊNDICE 1- PRÉ-TESTE DO ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI ESTRUTURADA

Organização: _____

Entrevistado: _____

Cargo ou Função Atual: _____

Data da Entrevista: _____

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI ESTRUTURADA

- 1) Qual a sua formação acadêmica?
- 2) Qual a sua experiência em processos licitatórios antes de ocupar esse cargo na UFPR?
- 3) Como ocorre a transferência de aprendizagem?
- 4) Há consulta a documentos de outras organizações disponibilizados no site de compras do governo?
- 5) Existe padronização dos procedimentos do setor?
- 6) Quais as bases de dados jurídicos utilizada para consulta?
- 7) Quais os elementos considerados indispensáveis no projeto básico?
- 8) Quais os elementos considerados indispensáveis no edital?
- 9) Quem são os atores fundamentais para o desenvolvimento da documentação técnica da licitação?

- 10) Como ocorre a consideração das normativas expedidas pelo CREA e CAU?
- 11) Como são recebidas as orientações do Tribunal de Contas da União?
- 12) Quais as influências das sanções impostas pelo Tribunal de Contas da União?
Como as sanções do TCU impactam no desenvolvimento do seu trabalho?
- 13) Quais as orientações que possuem mais peso na elaboração da fase interna da licitação?
- 14) Quais os recursos/argumentos utilizados para o convencimento a aderir as práticas institucionalizadas?
- 15) Como os fiscais, licitantes, solicitantes lidam com as práticas institucionalizadas?

APÊNDICE 2 - ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI ESTRUTURADA

Organização: _____

Entrevistado: _____

Cargo ou Função Atual: _____

Data da Entrevista: _____

ENTREVISTA SEMI ESTRUTURADA

- 1) Qual a sua formação acadêmica?
- 2) Qual a sua experiência em processos licitatórios antes de ocupar esse cargo na UFPR?
- 3) Como ocorrem os treinamentos ao chegar na organização?
- 4) Atualmente vocês realizam treinamentos externos?
- 5) Nesses treinamentos como ocorre a troca de informações, não só da parte legal, mas também de outros métodos que as outras organizações estão utilizando?
- 6) Além disso, existem outros meios para troca de conhecimentos e técnicas, divulgação de informações, sites, revistas?
- 7) Há consulta a documentos de outras organizações disponibilizados no site de compras do governo?
- 8) Existe padronização dos procedimentos do setor? Sabe-se de onde veio, quem criou, porque criou, porque é feito assim?

- 9) Essas crenças que **não** são derivadas da lei são passíveis de mudança? Quem pode alterar?
- 10) Nesse processo de mudança há resistência dos atores envolvidos?
- 11) Quais os recursos/argumentos utilizados para o convencimento a aderir às mudanças das leis, regras, normativas e práticas tidas como certas?
- 12) Quem são os atores fundamentais para o desenvolvimento da documentação da fase interna da licitação?
- 13) Há elementos que são dados como certos, crenças, que influenciam na fase interna do processo licitatório?
- 14) Como as orientações do Tribunal de Contas da União influenciam a fase interna da licitação?
- 15) Quais as influências das sanções impostas pelo Tribunal de Contas da União? Como as auditorias do TCU influenciam no desenvolvimento do seu trabalho? Há multas da fiscalização que são decorrentes de problemas da fase interna?
- 16) Como os solicitantes (professores) lidam com as leis, regras, normas, crenças, elementos tidos como certos no processo licitatório?
- 17) Como as empresas licitantes lidam com as leis, regras, normas, crenças, elementos tidos como certos no processo licitatório?
- 18) Como adequar a capacitação técnica e a qualidade de empresa que irá executar a obra e atender ao princípio de não restringir a concorrência?