



Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade
Departamento de Gestão de Políticas Públicas

JONATAN PEREIRA DOS SANTOS

**LICITAÇÃO E VARIAÇÃO DE PREÇOS: uma análise de
obras do REUNI**

Brasília – DF
2015

JONATAN PEREIRA DOS SANTOS

**LICITAÇÃO E VARIAÇÃO DE PREÇOS: uma
análise de obras do REUNI**

Monografia apresentada ao
Departamento de Gestão de Políticas
Públicas como requisito parcial à
obtenção do título de Bacharel em Gestão
de Políticas Públicas.

Professor Orientador: Doutor Alexandre
Araújo Costa

Brasília – DF
2015

FICHA CATALOGRÁFICA

Santos, Jonatan Pereira dos

Licitação e variação de preços: uma análise de obras do REUNI – Brasília, 2015.

fls. 45

Monografia (bacharelado) – Universidade de Brasília, Curso de Gestão de Políticas Públicas, 2015.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Araújo Costa

1. Reuni. 2. Licitação. 3. Obras. 4. Variação de preços.

JONATAN PEREIRA DOS SANTOS

**LICITAÇÃO E VARIAÇÃO DE PREÇOS: uma
análise de obras do REUNI**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília do aluno

Jonatan Pereira dos Santos

Doutor Alexandre de Araújo Costa
Professor-Orientador

Doutor Franco de Matos
Professor-Examinador

Doutora Magda de Lima Lúcio
Professora-Examinadora

Brasília, 10 de dezembro de 2015.

Aos meus pais de criação, Amância e Francisco, por me proporcionarem a continuidade da existência e admirável desenvolvimento pessoal. À todos que mesmo sendo bons não tiveram oportunidades.

AGRADECIMENTOS

À minha vó, Luzia, por ser uma das pessoas mais extraordinárias que existem. Ao antigo cursinho comunitário – Pensus, por ter um significado importante na minha vida. À UnB. Ao professor Alexandre pela paciência e fé depositada em mim. Aos funcionários do Instituto Federal de Brasília – *Campus* Riacho Fundo pelo acolhimento e aprendizado. E ao Ceplan.

“O Sistema tem que chorar vendo a sua formatura”
Facção Central

RESUMO

Este trabalho faz uma contextualização do Reuni em vista as obras que foram construídas na UnB. E o objetivo pretendido foi verificar se houve modificação no valor final dessa obras por aditamentos. A metodologia usada para análise dos dados foi a análise de conteúdo da Laurence Bardin. Foi verificado em todas as obras analisadas a alterações dos valores finais. Conclui-se que, no caso estudado, mesmo com as alteração dos preços finais, nem sempre elas acontecem ou os aumentos é o máximo permitido, divergente de algumas teorias.

Palavras-chave: Reuni. Licitação. Obras. Variação de preços

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Influência no planejamento:	48
Quadro 2 – Influência nos custos:	49

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Alterações nos preços:..... 39

Tabela 2 – Alterações nos preços – D.O.U. – comprasgovernamentais.gov.br.....40

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BSAN – Bloco de Salas de Aula Norte

CAD – Conselho de Administração

CEPLAN – Centro De Planejamento Oscar Niemeyer

CEPPAC – Centro de Pesquisa e Pós-Graduação Sobre as Américas

CIC/EST – Departamento de Ciência da Computação e Estatística

CNE – Conselho Nacional de Educação

DAF – Decanato de Administração

DAN – Departamento de Antropologia

DGI – Diretoria de Gestão de Infraestrutura

DOB – Diretoria de Obras

D.O.U. – Diário Oficial da União

EPC – *Engineering, procurement and construction*

FUB – Fundação Universidade de Brasília

ICC – Instituto Central de Ciências

ICS – Instituto de Ciências Sociais

IPOL/IREL – Instituto de Ciência Política e Relações Internacionais

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC – Ministério da Educação

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação

RDC – Regime Diferenciado de Contratação

REUNI - Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

SAA – Secretaria de Administração Acadêmica

SAP – Solicitação de Alteração de Projeto

SOL – Departamento de Sociologia

SRP – Sistema de Registro de Preços

UED – Unidade de Ensino e Docência

UFG – Universidade Federal de Goiás

UnB – Universidade de Brasília

Sumário

1. INTRODUÇÃO	12
1.1 Contextualização	13
1.2 Formulação do problema	16
1.3 Objetivos da pesquisa	17
1.4 Justificativa	17
2. REFERENCIAL TEÓRICO	19
2.1 Políticas Públicas	19
2.1.1 Implementação	21
2.2 Compras públicas	23
2.2.1 Licitação	24
2.3 Reuni	26
3. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA	29
3.1 População e amostra ou Participantes da pesquisa	30
3.2 Procedimentos de coleta e de análise de dados	32
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO	37
5. CONCLUSÃO	52
REFERÊNCIAS	54

1. INTRODUÇÃO

O trabalho analisa o processo de construção de algumas obras do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), na Universidade de Brasília – UnB, com foco nas modificações contratuais realizadas ao longo da execução, especialmente da variação do valor da obra.

A escolha dessa temática decorre da proximidade do autor com tal campo, tanto em seus estudos quanto no estágio que realiza, que conduziram à identificação das questões que este trabalho busca esclarecer.

A palavra “licitação” é comumente utilizada para fazer referência a dois objetos distintos, ambos relacionados aos problemas abordados. De um lado, refere-se à política pública formulada pelo governo, de tal forma que a análise de processos concretos de contratação contribui para a avaliação da efetividade das políticas adotadas. De outro, essa palavra é usada para designar cada processo específico de seleção de contratantes, apontando para os atos concretos de implementação dessa política. Assim, analisaremos licitações específicas, ocorridas no âmbito de uma política pública educacional (o REUNI), com o objetivo de identificar elementos relevantes para a compreensão da política pública geral de licitações.

A abordagem adotada decorre fundamentalmente do reconhecimento de que boa parte da produção teórica sobre licitações tem um caráter dogmático, buscando identificar a interpretação correta das normas em determinadas situações, havendo lacunas no mapeamento empírico de como o processo licitatório opera na prática.

O trabalho trata-se de pesquisa documental desenvolvida com base nos documentos disponíveis em portais governamentais e mantidos na Universidade de Brasília, complementada por uma pesquisa bibliográfica voltada a enriquecer a compreensão dos dados. Além disso, a análise de múltiplos processos permitiu a comparação entre as obras, a partir dos elementos observados.

1.1 Contextualização

No ano de 2005, o Ministério da Educação (MEC) realizou estudos para identificar a situação da educação superior no Brasil. As constatações indicaram que a produção científica do país e a oferta de pós-graduação concentram-se no ensino superior público, pois “93% dos programas de pós-graduação estão concentrados em universidades públicas, responsáveis por 97% da produção científica do país” (BRASIL, 2007, p.7).

Também foi detectado que o ensino superior privado não conseguia maior expansão de oferta de vagas por causa da “saturação de mercado em várias profissões e pela inadimplência de segmentos sociais incapazes de arcar com o alto custo da educação superior” (BRASIL, 2007, p.7). Montando um cenário de constante demanda pelo ensino superior e impossibilidade de oferta por entes privados, juntado à importância da produção científica do ensino superior público, cogita-se a possibilidade de expansão do ensino superior público.

O estudo feito em 2005 também mapeou alguns dos problemas na educação superior pública, destacando-se a falta de cursos com formações multidisciplinares e a pouca existência de políticas afirmativas que possibilitassem a permanência no ensino superior de estudantes em condições sociais desfavoráveis.

Para enfrentar esses problemas, o Governo Federal instituiu o REUNI por meio do Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, que tinha como meta global:

a elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para noventa por cento e da relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor para dezoito, ao final de cinco anos, a contar do início de cada plano (BRASIL, 2007, p.7).

Em documento feito por grupo assessor do Ministério da Educação – MEC, que traça as Diretrizes Gerais do REUNI, aponta que os desafios do novo século perpassa por reestruturação da educação superior e signifique “no contexto democrático atual, um pacto entre governo, instituições de ensino e sociedade, visando a elevação dos

níveis de acesso e permanência, e do padrão de qualidade” (BRASIL, 2007, p.9). E a época o país se encontrava em situação favorável para desenvolvimento dessa política, pois havia estabilidade política e econômica, e as universidades haviam recuperado suas condições orçamentárias, como consta esse último ponto nas Diretrizes Gerais deste documento.

Esse foi o contexto em que estava inserido o Reuni, uma política cuja iniciativa partiu do próprio governo, identificando problemas na educação superior pública, aproveitando o momento de estabilidade vivido na época e facultando a adesão das universidades federais ao programa. A UnB aderiu rapidamente a este programa e, passados cinco anos:

chegou a 2012 com 8.428 vagas disponíveis para a graduação em cursos presenciais. A oferta é duas vezes maior que a de 2007, quando havia 4.188 vagas. O número de cursos de mestrado e doutorado aumentou 24% no mesmo período. Passou de 118 para 147. Com os resultados, a UnB encerrará a execução do Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) com 99% da meta de expansão de vagas na graduação cumprida. Na pós-graduação, o atendimento das metas foram de mais de 100%.¹

Essa expansão do número de vagas, contudo, não teve impacto relevante na formatura de mais graduados, tendo em vista que houve um aumento muito grande nos índices de evasão. Em 2008, a taxa de conclusão da UnB era de cerca de 77%, e em vez de contribuir para a elevação dessa taxa, o resultado do REUNI foi a redução desse índice para praticamente a metade (39,73%) em 2014. ² Assim, as vagas foram dobradas, mas não houve um aumento correspondente no número de formandos, que permaneceu relativamente estável no período e tem caído desde 2010.

No campo da infraestrutura, em meados de 2007 a UnB começou a sofrer mudanças em sua estrutura física, abrindo espaço para expansão com outros campi, e com a construção de novos prédios no campus Darcy Ribeiro, entre outras ações. Essas modificações visavam a readequar as estruturas já existentes para ter um

¹ <http://www.unb.br/noticias/unbagencia/unbagencia.php?id=6678>

² http://www.dpo.unb.br/documentos/Relatorio_Gestao_2014.pdf

aproveitamento pleno de seus espaços e também a construir novos espaços, na intenção de expansão da universidade.

No campo da licitação, esse recurso da administração pública sofreu mudanças ao longo do tempo. Em 1967 “as compras governamentais ganharam um regime jurídico sistematizado, fixando normas gerais para o seu procedimento, criando as modalidades de licitações tradicionais” (SANTANA, 2013, p.2) fixado pelo Decreto-Lei 200/67.

A Constituição Federal de 1988, em seu Art. 37 Inciso XXI, explicitou a obrigatoriedade do uso da licitação antes de realizar compras e contratações públicas, atribuindo à União estabelecer normas gerais sobre licitações e contratos (art. 22, XXVII). Com isso, a exigência de procedimentos licitatórios foi elevada “ao plano constitucional, que impõe como regra geral, a precedência da licitação a todas as compras governamentais” (SANTANA, 2013, p.2).

Em 1993 foi criada a Lei de nº 8.666 a respeito das licitações e contratos, dispondo sobre os principais pontos do processo licitatório. Versando sobre os tipos e modalidades de licitação, as exceções à licitação, os contratos e sanções por improbidade. Sua aplicabilidade é ampla na administração pública mas com o tempo outras formas de compras governamentais foram surgindo e criando suas leis específicas. Como o pregão presencial e eletrônico, que é uma espécie de “leilão reverso” onde o fornecedor vence dando o lance de menor valor, que é usado para material de consumo. Há também o Sistema de Registro de Preços (SRP) que é a fixação de preços por um período para contratações futuras. Por fim, temos o Regime Diferenciado de Contratação (RDC) que é voltado para aumento da eficiência por contratar a obra inteira, pronta para uso, mas é aplicado a pouco casos.

Como já falado, a lei de licitações não perde sua eficácia diante dessas novas formas, pois, como coloca Motta (2005, p.33) “sua aplicação independente de um acervo de atos normativos supervenientes e permitindo-lhe concentrar, enquanto lei nacional, todo o espectro interpretativo potencial”.

A licitação é um dos meios para a implementação do Reuni, e de estudo desse trabalho, motivando a sua contextualização.

1.2 Formulação do problema

Constantemente, vê-se em meios de comunicação e na Administração Pública informações a respeito de obras, prestações de serviços ou compras de bens malsucedidas feitas por servidores públicos. Isso pode ser observado no Acórdão nº 136/2004 do Tribunal de contas da União:

[...] a inexistência de projetos adequados tem sido a principal razão da série de obras paralisadas em nosso País, como também do grande número de contratos superfaturados com o que nos deparamos constantemente nos processos de fiscalização levados a efeito por esta Corte de Contas (BRASIL, Tribuna de Contas da União, 2004).

Essa falta de sucesso nas aquisições pode ser por licitações não concluídas, demora na execução, superfaturamento ou por entrega do objeto em desacordo com o demandado. Podemos ver no portal de Compras Governamentais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG, a situação de algumas das principais licitações feitas no país, mas não é possível constatar se houve problemas na execução, e se houve, quais foram esses problemas.

A problemática do trabalho surge com a necessidade de verificar os insucessos das contratações públicas e se há superfaturamento, como dito no Acórdão nº 136/2004. Partindo da ideia de que uma parte considerável das licitações não obtém o resultado esperado definido em sua fase inicial, surgiu a iniciativa de estudar o processo de execução do objeto licitado e qual são os problemas enfrentados até sua conclusão. O item verificado será em relação aos preços licitados. Se o preço final é diferente do preço inicial da obra, e se este é resultados de falhas ocorridas em sua execução.

O problema será estudado dentro do programa Reuni na construção de obras com o objetivo de expansão das universidades federais públicas.

1.3 Objetivos da pesquisa

O objetivo geral é verificar a variação de preço nas obras do Reuni na UnB.

A realização desse objetivo se dá, principalmente, pela busca de evidenciar a diferença dos valores planejados e executados, alterado pelos Termos Aditivos. Por isso, investigaremos os termos aditivos, com vistas a mapear essas alterações.

Outro objetivo específico é avaliar a hipótese de que a Administração desconsidera, na fase de licitação (especialmente na definição do projeto básico), uma série de problemas considerados corriqueiros e cuja previsível ocorrência conduz a fixação de preços em patamares superiores aos definidos no momento da contratação.

1.4 Justificativa

O objetivo desse trabalho se justifica pela possibilidade de fornecer soluções para a melhoria das aquisições do Estado. Se incorporado pela administração pública pode fornecer indicadores de procedimentos que impactam no planejamento e nos custos das compras públicas.

No campo acadêmico, esse trabalho ajuda a enrijecer a robustez do estudo dessa área, uma vez que, pela pesquisa bibliográfica feita, percebeu que muito dos trabalhos feitos são para aquisições de um setor específico do mercado, como o ramo da geração de energia elétrica. Sobrepondo as características do setor frente as características do certame licitatório. A importância do trabalho é para ampliar o

estudo da licitação feito por estudiosos da administração pública face a uma grande produção feita na área da engenharia civil e direito.

Em um panorama maior o trabalho se justifica para auxiliar a administração pública a entregar bons serviços à sociedade, atendendo suas demandas e disponibilizando da melhor forma.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico é uma retomada ao tema principal do trabalho com o fim de relacionar as teorias que tem um maior poder de explicação do tema e fazer um embasamento do trabalho que está sendo desenvolvido. Nas palavras de Marconi, o referencial teórico está “respondendo ainda à questão como?, aparecem aqui os elementos de fundamentação teórica da pesquisa e, também, a definição dos conceitos empregados” (MARCONI, 2010, p.207).

2.1 Políticas Públicas

Durante o período da duas grandes guerras muito se falava em planejar as ações dos governos, principalmente nos planos de ações relativos as atitudes tomadas perante outros países em conflito. Isso foi possível porque vários especialistas se reuniram e “influenciados pela teoria dos jogos de Neuman, buscava mostrar como uma guerra poderia ser conduzida como um jogo racional” (SOUZA, 2006, p. 23) Mas esse planejamento não se restringiu apenas a ações litigiosa, perpassando por diversos setores do governo.

Posteriormente Laswell desenvolveu o conceito de policy analysis que se tornou um recurso fundamental no estudo das políticas públicas, pois esse termo possibilita o intercâmbio entre a teoria e ações desenvolvidas no âmbito do Estado. Nas palavras de Souza, policy analysis é uma “forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo” (2006, p. 23).

Celine Souza (2006) cita vários autores que possuem algumas das definições clássicas sobre o conceito de políticas públicas, entre eles Mead (1995) que a define

como “um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas” (2006, p. 24). Fala também de Laswell que tem uma definição conhecida onde “decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz” (SOUZA, 2006, p. 24).

Hofling, em uma análise mais sociológica, citado por Paese propõe as políticas públicas como “[...] formas de interferência do Estado, visando à manutenção das relações sociais de determinada formação social” (HOFLING, 2001, p. 30 apud PAESE; AGUIAR, 2012, P. 68) e uma outra visão sobre as políticas públicas é colocado por Amabile (2012, p.390) no Dicionário de Políticas Públicas falando que “políticas públicas são decisões que envolvem questões de ordem pública com abrangência ampla e que visam à satisfação do interesse de uma coletividade” e mais adiante ele pondera que “as políticas públicas influenciam e são influenciadas por valores e ideais que orientam a relação entre Estado e sociedade” (AMABILE, 2012, p.390).

Políticas públicas, diferente do que alguns autores clássicos na área defendem, são ações feitas no âmbito do Estado, promovida por políticos e operacionalizada por burocratas, que promovem mudanças no meio social perceptíveis pelos cidadãos afetados.

Rua (2009, p.21) diferencia as políticas públicas pelo seu caráter jurídico imperativo, “isto significa que uma das suas características centrais é o fato de que são decisões e ações revestidas do poder extroverso e da autoridade soberana do poder público” distintamente de outras atividades coletivas existente na sociedade ou de regulações interna a grupos como igrejas e empresas.

Rua (2009, p. 21-22) posteriormente coaduna com outros autores ao falar que “é importante desenvolver a compreensão de que as políticas públicas são resultantes da atividade política e que esta consiste na resolução pacífica de conflitos, processo essencial à preservação da vida em sociedade”.

2.1.1 Implementação

A política pública pode ser vista de diversas formas, isso se reflete das diversas maneiras que esta pode ser conceituada, como visto anteriormente. Olhando estritamente sua execução sem considerar todos os conflitos que a permeiam, a política pública pode ser considerada formalmente como um sistema de passos que são executado na obtenção de um resultado. Não de forma linear, mas passo que permeiam entre si. Essa passo é conceituado por Rua como “ciclo de políticas, a política pública é considerada a resultante de uma série de atividades políticas que, agrupadas, formam o processo político” (2009, p. 37).

A literatura recente divide o ciclo de políticas (policy cycle) em formação de agenda, formulação, implementação e avaliação. Há outras divisões que incorpora outras fases, mas para simplificação e objetivo desse trabalho importa tratar da implementação.

A implementação já é uma fase avançada da política pública porque supõe que este problema específico já foi selecionado para debate, levado à atenção do poder público e colocado com uma de suas prioridades, e encontrado uma possível solução para o problema, restando agora que esta solução seja colocada em prática.

Executar a solução é implementar políticas públicas, mas alguns autores a veem como uma tarefa administrativa. Com função de execução de atividades “com vistas à obtenção de metas definidas no processo de formulação das políticas” (SILVA & MELO, 2000, p.4). Silva & Melo (2000, p. 4) define a implementação nessa mesma linha “a implementação corresponde à execução de atividades que permitem que ações sejam implementadas com vistas à obtenção de metas definidas no processo de formulação das políticas”.

A implementação é um processo marcado por incertezas, onde o ambiente que sofre o impacto da política é permeado de constantes mudanças, inclusive das próprias pessoas envolvidas na política pública. No momento da formulação alguns adeptos, partindo de uma visão centralizadora no desenho de políticas públicas,

focalizará em seus mecanismo de controle e racionalização para evitar, dentre outras medidas, a discricionariedade dos implementadores e minimizar as incertezas do contexto social, característica do modelo top-down.

A discricionariedade dos implementadores é vista como problema da implementação, marcada como falha por não seguir as definições preconcebidas, como aponta Lima e D'Ascenzi (2013, p.103) "limitar, regular e controlar a discricionariedade dos implementadores são questões centrais". E a política é desenhada para minimizar ou prevê todos os acontecimentos do ambiente externo na sua implementação sendo variável chave para marcar o sucesso ou não do plano.

Partindo do pressuposto de Lima e D'Ascenzi (2013, p.103) "se a implementação é uma consequência, a explicação para sua trajetória está no processo que lhe deu origem [...] a análise é centrada nas normas que estruturam a política pública e suas lacunas" muitos implementadores voltam ao plano para prevê possíveis correções de rota quando a formulação não foi suficiente. Nem sempre implementação fora de sincronia com a formulação é motivos de falha, muito pelo contrário, pode ser determinante de sucesso de uma política

Silva & Melo (2000, p.5) chama a atenção para um ponto que merece destaque, onde "a implementação é entendida, fundamentalmente, como um jogo de uma só rodada onde a ação governamental, expressa em programas ou projetos de intervenção, é implementada de cima para baixo (top down)" e vai além, propondo uma alternativa a esse jogo "essa visão clássica do ciclo de política (policy cycle) não considera os aspectos relativos à implementação e seus efeitos retroalimentadores sobre a formulação" (SILVA & MELO, 2000, p.5).

Considerar a retroalimentação da política e o ciclo da política como processo já é uma avanço mas não resolve o problema. Na visão do autor o policy cycle "confere um primado excessivo à atividade de formulação, em detrimento das outras dimensões" (SILVA & MELO, 2000, p.6) e "a formulação é vista como uma atividade relativamente não problemática" (SILVA & MELO, 2000, p.6) e parece que é o que ocorre no caso analisado deste trabalho.

2.2 Compras públicas

As aquisições de bens pelo governo e as contratações são consideradas compras públicas. “Esse poder de compras (aquisição + contratação) movimenta em torno de 10% a 15% do PIB Nacional o que alcança as cifras de aproximadamente 500 bilhões de reais/ano” (SEBRAE, 2014, p.3).

Como colocado no relatório do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, percebe-se essa indistinção no termo “entre janeiro e dezembro de 2014, as compras governamentais movimentaram R\$ 62,1 bilhões na aquisição de bens e serviços por meio de 196,9 mil processos, levando-se em consideração todas as modalidades de contratação” (BRASIL, 2014, p.2).

Nesse mesmo relatório expõe um importante dado sobre a redução dos gastos do governo nas contratações “o resultado aponta uma redução de 11% no número de processos de compra e de 19% no valor das compras públicas em relação a 2013” (BRASIL, 2014, p.2). Outra informação importante, também relacionada com a redução dos gastos está logo em seguida “ressalta-se ainda que, na comparação entre os anos de 2013 e 2014, as licitações por meio do pregão eletrônico reduziram em 7% em número de processos e 19% em valores monetários” (BRASIL, 2014, p.4). Essa redução total no valores dos gastos públicos é possível pois o pregão é uma das modalidade mais usadas de licitação.

A importância de falar das compras públicas está, também, relacionado ao poder que o Estado tem na realocação desses gastos, fazendo uma interferência grande na realidade social onde esses recursos serão destinados:

utilizar o poder de compra governamental como fator primordial para o desenvolvimento local sustentável é sem dúvida uma alternativa segura e inteligente, pois promove o aumento na arrecadação local, gera maior renda a sociedade, aumenta a empregabilidade, a melhoria na qualidade de vida, entre tantos outros benefícios (SEBRAE, 2014, p.4).

Bastando levar em consideração os quantitativos desses gastos, “ao analisar os gastos públicos segundo o porte, em 2014 as MPE (Micro e Pequenas Empresas) forneceram bens e serviços da ordem de R\$ 16,7 bilhões, ou seja, 27% do total dessas contratações” (BRASIL, 2014, p.2). Dentro do processo mais amplo que são as compras governamentais está a licitação.

2.2.1 Licitação

O ato da administração pública em que está inserido o desenvolvimento desse trabalho é a licitação. Assim é necessária a sua conceituação para melhor desenvolvimento do mesmo. Muitos são os autores brasileiros que discorrem sobre o tema licitação, mas há alguns mais conhecidos, como Hely Lopes Meirelles, que conceitua a licitação como “o procedimento administrativo mediante o qual a administração pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse” (2006, p. 272-273), ou como preceitua Marçal Justen Filho (2008, p.11):

o procedimento administrativo destinado a selecionar, segundo critérios objetivos predeterminados, a proposta de contratação mais vantajosa para a Administração, assegurando a ampla participação de todos os interessados, com observância de todos os requisitos legais exigidos.

Ou ainda como um “instrumento de que dispõe o Poder Público para coligir, analisar, e avaliar comparativamente as ofertas, com a finalidade de julgá-las e decidir qual será a mais favorável” (MOTTA, 2005, p.4).

Dessa forma a licitação é definida como “um procedimento da administração pública que visa regular a aquisição de bens ou a contratação de serviços por entidade governamental” (KRAMMES, 2013, p.33), e também é um “procedimento administrativo pelo qual a Administração Pública, obediente aos princípios constitucionais que a norteiam, escolhe a proposta de fornecimento de bem, obra ou serviço mais vantajosa para o erário” (MOTTA, 2005, p. 2).

Quites (2012, p.313) no Dicionário de Políticas Públicas, tem uma definição parecida pois “por meio de uma seleção, instituída a partir de critérios objetivos e pré-definidos na legislação, cria-se um ambiente de disputa entre aqueles interessados em pactuar com o poder público”.

Todos esses autores tem um ponto em comum em suas definições, a seleção da melhor proposta para a administração pública. Dentre as várias definições podemos dizer, de forma simplificada, que a licitação é uma seleção feita a partir de alguns critérios executada antes da contratação de alguma prestação de serviço ou aquisição de bens.

Não se restringindo apenas às definições dos autores, há também textos normativos que definem a licitação, resguardando a sua melhor aplicabilidade. A constar a Constituição Federal de 1998:

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

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

No âmbito brasileiro existe alguns dispositivos que regulamenta as aquisições do Estado, o principal deles é a Lei de nº 8.666, de 21 de junho de 1993, conhecida como Lei de licitações e contratos. Nas palavras de Quites (2012, p.31) a Lei de licitações:

apenas para exemplificar, essa legislação traz definições sobre terminologias específicas utilizadas pelo instrumento, critério de julgamento aplicáveis para a escolha das propostas “menor preço”; “melhor técnica” e “técnica e preço”, além das cinco modalidades de licitação, conhecidas como “concorrência; tomada de preços; convite; concurso e leilão”.

A Lei nº 8.666/93 também prevê os casos em que não é preciso a ocorrência da licitação, podendo ser por dispensa – quando existe a possibilidade de

concorrência mas esta não é interessante a administração pública, como no caso de calamidades; ou por inexigibilidade – quando não existe possibilidade de competição, como no caso de abastecimento de água.

A licitação está no bojo das iniciativas que buscam maior profissionalização da administração pública e mitigação dos efeitos dos modelo de patrimonialismo. Pois estas pressupõe a publicidade, por obrigar a publicação nos grande veículos de comunicação e Diário Oficial. Pressupõe a eficiência por selecionar a melhor proposta, aliado com instrumento que garanta a boa execução do objeto contratado. Pressupões a transparência pois todos os documentos oriundos desta tem que estar disponíveis para consultas. Dentre outros processo que constam como seus princípios.

Além desse princípios norteadores a licitação é ancorada em outros princípios como preconiza o caput do artigo 3º da Lei 8.666/93:

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

2.3 Reuni

Em 2003 Intensificou as iniciativas de expansão do ensino superior público no Brasil. As metas dessa expansão foi principalmente a ampliação de oferta de vagas e melhoria da infraestrutura das universidades públicas. Então o Reuni – Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, surgiu e foi por onde essa expansão ganhou forma.

Ele foi instituído pelo Decreto nº 6.096 de 24 de abril de 2007, vinculado ao Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE.

De acordo com a Lei nº 10.172/2001, o objetivo do REUNI engloba “criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais” (BRASIL, 2001).

Suas ações consistiam em “aumento das vagas nos cursos de graduação, a ampliação da oferta de cursos noturnos, a promoção de inovações pedagógicas e o combate à evasão, entre outras metas que tem o propósito de diminuir as desigualdades sociais no país”³

No portal da Universidade de Brasília tem um texto apresentando o REUNI, mostrando alguma ações feitas dentro do programa e linha gerais de como ele foi implementado, destacando um trecho que apresenta a meta global do programa:

Assim, o REUNI tem como meta global a elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para noventa por cento e da relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor para dezoito, ao final de cinco anos¹, a contar do início de cada plano.⁴

Mas adiante, no portal, é colocado que para fazer parte do programa tem que ser feita adesão ao REUNI, e as universidades tem que apresentar um plano de reestruturação indicando as estratégias e etapas para alcançar seus objetivos, dentro dessas estratégias estão:

o conseqüente redesenho curricular dos seus cursos, valorizando a flexibilização e a interdisciplinaridade, diversificando as modalidades de graduação e articulando-a com a pós-graduação, além do estabelecimento da necessária e inadiável interface da educação superior com a educação básica - orientações já consagradas na LDB/96 e referendadas pelas Diretrizes Curriculares Nacionais, definidas pelo CNE.⁵

Suas ações foram desenvolvidas ao longo de vários anos, mas findou-se em 2012. No início deste ano, 2015, ocorreu um encontro de reitores para debater o

³ <http://reuni.mec.gov.br/component/content/article?id=25>

⁴ <http://www.unb.br/administracao/decanatos/deg/expansao.php>

⁵ <http://www.unb.br/administracao/decanatos/deg/expansao.php>

desenvolvimento científico e do ensino nas universidades. E foi alegado que as melhorias advinda nas universidades tem impacto direto do REUNI.

De acordo com o reitor da UFG “o impacto do Reuni foi fundamental, por fazer uma expansão desse porte e renovar a atmosfera no ambiente universitário” e completou “hoje, a universidade tem muito mais a cara da população brasileira do que tinha anos atrás”.⁶

⁶ <http://www.brasil.gov.br/educacao/2015/04/reitores-relatam-crescimento-das-universidades-por-meio-do-reuni>

3. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

A pesquisa objetiva investigar as formas de execução de investimentos de infraestrutura na Universidade de Brasília (UnB), sendo que o órgão da Universidade responsável por estes tipos de investimentos é a Diretoria de Gestão de Infraestrutura (DGI), vinculada ao Decanato de Administração (DAF).

O Centro de Planejamento Oscar Niemeyer (CEPLAN), é o órgão da Diretoria de Gestão de Infraestrutura (DGI) em que ocorreu a coleta dos dados. Criado em 1962, o CEPLAN “é um órgão de Assessoria Técnica da Reitoria da Universidade de Brasília, cuja finalidade é promover o desenvolvimento de estudos, planos e projetos nas áreas de arquitetura e urbanismo”.⁷ Esse órgão atua tanto dentro como fora da Universidade de Brasília, atuando no desenvolvimento de projetos até a sua conclusão.

O dados coletados foram referentes as obras de construção de 3 edificações:

1. Bloco de Sala de Aulas Norte – BSAN,
2. Instituto de Ciências Sociais – ICS, e
3. prédio de Ciência da Computação e Estatística – CIC/EST.

O BSAN foi inaugurado dia 14 de outubro de 2015 e conta com sala de estudos 24hs, Secretaria de Administração Acadêmica – SAA, auditório, laboratório de línguas e salas de aula, totalizando 4.795 m².

O Instituto de Ciências Sociais foi inaugurado dia 25 de novembro de 2014 e é onde está localizado o Departamento de Sociologia – SOL, o Departamento de Antropologia – DAN, um auditório, salas de pós-graduação, biblioteca, espaços multiuso e laboratórios de pesquisa, totalizando por volta de 4.485m². O prédio contará

⁷ www.ceplan.unb.br

com uma futura ampliação para acomodar o Centro de Pesquisa de Pós-Graduação das Américas (Ceppac) e o Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social.

O prédio do Departamento de Ciência da Computação e Estatística – CIC/EST, fica localizado próximo ao Instituto de Ciência Política e Relações Internacionais – IPOL/IREL, tem 4.800 m² e acomodará por volta de 900 alunos. O prédio foi inaugurado dia 25 de setembro de 2012, e além dos departamentos que dão nome ao prédio, conta com “40 salas, entre elas, laboratórios, centros acadêmicos e auditórios”,⁸ saindo do subsolo do Instituto de Ciências Centrais –ICC, para ter um espaço próprio.

Nessas obras a coleta de dados foi bastante exaustiva, verificando todos os documentos do processo, analisando pareceres, notas fiscais, projeto básico e outros. No entanto, a acessibilidade de documentos de outras obras foi restrita, necessitando de recorrer a outros dados para completar a composição do objeto de análise.

3.1 População e amostra ou Participantes da pesquisa

As fontes dos dados que carregam as informações que respondem o objetivo da pesquisa podem ser demasiadamente vasta. Tão vasta que pode comprometer a viabilidade da pesquisa que busca analisar todas as fontes disponíveis.

Há uma categorização nos manuais de pesquisa que divide a totalidade de componentes (universo ou população) de uma parcela (amostra) dos dados observados. O universo ou população é todas as fontes de dados que corresponde ao objeto pesquisado. Já a amostra é uma seleção de uma parte do universo na tentativa de representá-lo, geralmente é feita pela diversas dificuldade encontradas ao verificar toda a população.

⁸ <http://www.unb.br/noticias/unbagencia/unbagencia.php?id=7097>

A seleção dos itens da amostra obedece a algum requisito ou alguma justificativa, muitas vezes algum parâmetro da população que serve como norte para selecionar a amostra.

Nesse trabalho, devido ao número extenso de obras que compõem o Reuni feitas na Universidade de Brasília, será utilizada uma amostra usando o critério da amostragem por cotas, por ser mais representativo ao garantir uma certa aleatoriedade e estratificação que, de acordo com Gil (2012) há três fases para seleção da amostra: classificação, determinação de proporção de elementos e seleção de elementos.

A classificação foi feita de acordo com a coluna “Situação atual” dada pela lista de obras aprovadas pelo Conselho Administrativo – CAD. Como a essa lista é de 2011, as categorias que estavam nelas refletem o momento que as obras estavam, correspondentes às categorias: em andamento; em licitação; em projeto; início; e concluída. Vale notar que no momento que foi feita essa lista, 2011, não havia nenhuma obra listada que havia sido concluída.

A proporção foi feita selecionando um item de cada classificação da lista. Essa quantidade se justifica pela pouca acessibilidade dos documentos e o pouco tempo disponível para uma análise exaustiva.

Dentro dessa proporção, em um primeiro momento, a obra foi selecionada de forma aleatória, e em um segundo momento foi selecionado pela disponibilidade das informações. Entretanto, das 4 categorias só foi possível coletar dados de 3, correspondente à “em andamento”, “em projeto” e “início”. A ausência do item referente a categoria “em licitação” se deve a dificuldade imposta para ter acesso aos arquivos, aliada a greve dos servidores do órgão durante a coleta dos dados, pois do rol de obras que se enquadrava nesta categoria, ou os documentos estavam em outro órgão (Diretoria de Obras – DOB), ou o funcionário público responsável por elas não se encontrava no local.

No entanto, a composição da amostra acabou ficando pequena, demonstrando pouca representatividade da população, e foi necessário recorrer a outros meios de

coleta. Para isso foi usada informações de obras do Reuni que estão disponíveis em páginas governamentais na internet. Essa informações não tem a mesma carga de detalhes e informações do procedimento como a coletada *in locus*, mas tem um poder representativo por ter ampla disponibilidade.

O portais de buscas foram o comprasgovernamentais.gov.br que concentra todas as informações de aquisições do poder público, e também foi feita a busca no portal portal.in.gov.br, que que é o sitio do Diário Oficial da União (DOU) veiculado pela imprensa nacional. O termos e formas de busca foram pela contrato, termos aditivos, FUB, FUB/CEPLAN.

3.2 Procedimentos de coleta e de análise de dados

A pesquisa desenvolvida neste trabalho tem caráter descritivo, uma vez que “observa, registra, analisa e correlaciona fatos e fenômenos (variáveis) sem manipulá-los” e “procura descobrir, com a maior precisão possível, a frequência com que um fenômeno ocorre, sua relação e conexão com outros, sua natureza e suas características” (CERVO; BERVIAN, 2007, p. 61). No presente caso, buscou-se descrever exaustivamente os processos de construção, confrontando com o que ocorre com maior frequência evidenciado pelas teorias sobre o assunto.

Essa pesquisa tem um cunho qualitativo, não se abstendo de uso de alguma quantificação para melhor explicar os dados obtidos, principalmente por usar a metodologia da análise de conteúdo para tratamento dos dados.

O objeto observado é constituído pelos processos administrativos relativos à licitação e à construção dos prédios BSAN, ICS, e CIC/EST. Ou seja, documentos da fase de preparação e abertura para a concorrência entre as empresas, e depois de adjudicação da vencedora, documentos da fase de construção dos prédios. A pesquisa tratou basicamente com dados primários, ou seja, que não sofreram análise total ou parcial prévia. E tratou-se de uma pesquisa documental, vez que os dados

são originários de documentos obtidos nos órgãos responsáveis, sem fazer o uso da observação ou entrevistas estruturadas para a sua obtenção

Cervo e Bervian salienta a participação da pesquisa documental com uma das técnicas de coleta de dados da pesquisa descritiva, mas também mostra que a pesquisa documental pode ser uma das formas de pesquisa descritiva, e exprime:

são investigados documentos com o propósito de descrever e comparar usos e costumes, tendências, diferenças e outras características. As bases documentais permitem estudar tanto a realidade presente como o passado, como a pesquisa histórica.

A pesquisa será feita por documentação indireta, ou seja, em informação que estão depositadas em outro meio que não ao fato real, como em livros (bibliográfica) ou em documentos (documental) (MARCONI; LAKATOS, 2010). Neste caso haverá um predomínio de análise de documentos, e por sua vez usará fontes de dados primários e, possivelmente, fontes de dados secundários.

Vale, antes de falar da pesquisa documental, referenciar e conceituar esse tipo de pesquisa para precisar a forma como foi coletada esse tipo de informação. Pode afirmar, a despeito da pesquisa documental, que ela “vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa” (GIL, 2012, p. 51). E o objetivo desse pesquisa documental é ampliado e “para fins de pesquisa científica são considerados documentos não apenas os escritos utilizados para esclarecer determinada coisa, mas qualquer objeto que possa contribuir para a investigação de determinado fato ou fenômeno” (GIL, 2012, p. 147).

O procedimento de coleta foi a pesquisa documental buscando principalmente o Projeto Básico, Projeto Executivo, Contratos, Termos Aditivos, Planilha Orçamentárias, Termo de Recebimento e qualquer outro documento que possa servir para o objetivo da pesquisa.

A pesquisa foi feita entre o final de setembro e o início de outubro. O meio de coleta foi ir pessoalmente ao órgão para coleta de cópias dos documentos considerados pertinentes. Foram analisado todos dos documentos de todos os

volumes dos processos e destacado os documentos que possuíam alguma informação importante. Foi feita uma cópia que ficou em posse do pesquisador.

Os dados foram analisados fazendo uso da técnica de análise de conteúdo. Essa técnica foi usada por obter respostas aprofundadas, pois a análise de conteúdo possibilita fugir do sentido imediato do conteúdo da mensagem mostrando intencionalidades muitas vezes escondidas.

Não foi usado puramente a técnica de Análise Documental pois esta é “a representação condensada da informação, para consulta e armazenamento” (BARDIN, 2009, p. 48) se restringindo a uma classificação e indexação dos documentos. Já a análise de conteúdo, como fala Laurence Bardin (2009, p.43):

não se trata de atravessar significantes, para atingir significados, à semelhança da decifração normal, mas atingir através de significantes, ou de significados (manipulados), outros <<significados>> de natureza psicológica, sociológica, política, histórica, etc

e dessa forma vale colocar o que Gil (2012, p. 156) diz sobre o conceito da análise “a análise tem como objetivo organizar e resumir os dados de forma tal que possibilitem o fornecimento de respostas ao problema proposto para investigação”. Como o trabalho foi desenvolvido metodologicamente sob a análise de conteúdo, convém colocar estes pontos detalhadamente a partir do enfoque escolhido.

Após uma pré-leitura dos dados, foi selecionado os documentos de acordo com a homogeneidade e pertinência, isto é, os documentos estavam de acordo com um critério já definido, sem apresentar demasiada singularidade que o difere dos demais, e de acordo com os objetivos da pesquisa.

Logo em seguida foi feito a codificação dos dados brutos. Vale notar que de acordo com Bardin (1977, p. 129) codificação “corresponde a uma transformação – efectuada segundo regras precisas – dos dados em bruto do texto”. Ainda de acordo com a mesma autora, a codificação é composto por três fases: o recorte, a enumeração e a categorização.

Foi feito um recorte dentro do material analisado selecionando algumas unidades de registro de acordo com o critério “tema”. O critério de seleção “tema” é usado quando interessa mais o significado da unidade de registro que suas características linguísticas, assim o tema é “a unidade de significação que se liberta naturalmente de um texto” (BARDIN, 1977, p. 131). As unidades de registro foram “termo aditivo”, “empreitada por preço global”, “preços fixos e irrealizáveis”, “alteração de preços”, “reajuste de preços”, “recomposição de preços” e “acréscimos”.

Seguindo a codificação, a regra de enumeração é o modo de contagem das unidades de registro conforme estas aparecem no material. Os tipos de enumeração usados foram presença (ou ausência) e a frequência ponderada das unidades de registro. Isso implica dizer se houve a presença dos termos indicados, de acordo com o primeiro tipo de enumeração; e qual a frequência que eles ocorreram, dando maior relevância para a ocorrência da unidade de registro “termo aditivo”, de acordo com a enumeração por frequência ponderada.

O último passo de exploração do material é a categorização. Para Bardin (1977, p. 145) “a categorização é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o género (analogia), com os critérios previamente definidos”. Já Gil (2012, p. 157) alega que:

o estabelecimento de categorias é tarefa bastante simples. É o caso das pesquisas cujo planejamento envolveu a construção de hipóteses e que tiveram os dados obtidos a partir de instrumentos padronizados. [...] Nestes casos, torna-se conveniente selecionar uma amostra das respostas obtidas a partir daí construir hipóteses que sirvam de princípio de classificação.

A categorização é onde é feito o agrupamento das unidades de registro de acordo com suas semelhanças e características comuns. Isto se justifica porque apesar de fazermos uso constante das categorizações, “não acentuamos o mesmo aspecto da realidade” (BARDIN, 1977, p. 145) e por termos diferentes percepções da realidade não utilizamos os mesmo critérios de categorização, necessitando que o pesquisador defina qual o critério usado na categoria. Neste trabalho foi usado o

⁹ “É a unidade de significação a codificar e corresponde ao segmento de conteúdo a considerar como unidade de base, visando a categorização e a contagem frequencial” (BARDIN, 2009, p.130).

critério semântico de definição de categorias, e as categorias utilizadas foram: variação prevista, variação não prevista e não variação. Variação prevista é quando já tem uma previsão em teoria dela (por exemplo, os termos aditivos); variação não prevista é algum fator que alterou a composição dos preços mas que não entra nos termos aditivos; e não variação é uma situação que incita a variação dos preços mas que acaba não ocorrendo (por indeferimento).

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O prédio do BSAN – Bloco de Sala de Aula Setor Norte emprega um estrutura comum para seu uso genérico predominante com sala de aulas. Ele emprega um sistema construtivo em estrutura pré-fabricada e o projeto já foi adotado em outros campi da Universidade de Brasília. Como sua utilização é a mesma em todos os campi onde foi construído, sua estrutura não sofreu mudanças, supondo assim que o orçamento estimado composto em seu Projeto Básico usufrui de uma previsibilidade ampla. O valor estimado do projeto feito pelo CEPLAN é de R\$ 2.338.750,19 e o valor arrematado na licitação foi de R\$ 2.142.515,74, ou seja um valor menor do que o estimado.

Na cláusula de execução do contrato expõem que seu regime é a empreitada por preço global, ensejando assim que “empreitada por preço global - quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo e total” Art. 6º, inciso VIII, alínea a) da Lei 8.666/93. Mais adiante no contrato, na cláusula de reajustamento, estabelece que “os preços são fixos e irrealizáveis”, entretanto verificou um Termo Aditivo que tinha como objeto alteração de projeto, execução de sondagem de solo e adequação dos serviços de escavação, concreto, forma e armação dos blocos e baldrame. No entanto uma das solicitações de alteração de projeto especifica que os erros encontrados no valores de alguns itens não alterariam o valor global da obra, mas esse termo teve um valor adicional à obra de R\$ 72.252,58.

O Prédio destinado ao Instituto de Ciências Sociais – ICS também foi com estrutura pré-fabricada industrializada. Executado por empreitada por preço global e possui cláusula no contrato especificando que os preços são fixos e irrealizáveis. Dentre os motivos que o valor global do contrato é irrealizável é por causa do prazo de execução do contrato inferior a um ano, de acordo com o artigo 28, parágrafo 1º, da Lei nº 9.069/95. O valor estimado do projeto foi de R\$ 8.064.095,15 e o valor efetivo do contrato foi de R\$ 7.794.833,05, abaixo do valor estimado.

No decorrer da execução da obra foi solicitado a recomposição de preço do elevador mas foi negado pelo CEPLAN e pela procuradoria jurídica da UnB, pois

inicialmente a fornecedora havia falado que a mudança não acarretaria ônus à contratante.

Foram feitos 2 termos aditivos para prorrogação do prazo de vigência e execução do contrato. Depois foi feita uma solicitação pela contratada para manter o equilíbrio econômico-financeiro, e como o prazo acabou ultrapassando um ano, pelos Termos Aditivos, se encaixou no art. 2º, § 1º da Lei 10.192/2001 que estabelece:

é admitida estipulação de correção monetária ou de reajuste por índices de preços gerais, setoriais ou que reflitam a variação dos custos de produção ou dos insumos utilizados nos contratos de prazo de duração igual ou superior a um ano.

No entanto, como a empresa havia falado que não haveria ônus à contratante e também não deu uma justificativa plausível ou alguma hipótese de alteração prevista em lei, o pedido de recomposição de preço foi indeferido pelos órgãos internos da universidade.

Logo em seguida a contratada encaminha um documento referente à acréscimos e supressões feitas nas Solicitação de Alteração de Projeto – SAP's encaminhado pelo CEPLAN gerando um 5º termo aditivo (os termos aditivos anteriores refere-se somente a prorrogação de prazos). Não foi encontrado nos autos outra justificativa para as mudanças feitas, mas foi encontrado que o termo aditivo foi assinado quando a obra já estava concluída:

o cronograma físico-financeiro é fornecido após a assinatura do Termo Aditivo. No caso presente ele (o cronograma físico-financeiro) perde a razão de ser por estar a obra concluída, em fase de recebimento provisório (item 22 do parecer) (p. 2654)

o acréscimo referido foi no valor de valor de R\$ 321.348,71.

O prédio destinado ao departamento de Ciências da Computação e Estatística também foi por regime de empreitada por preço global e feito com estrutura de concreto armado pré-fabricado. No projeto básico não consta o valor estimado pelo CEPLAN da construção total do prédio e serviços. O valor de assinatura do contrato foi de R\$ 6.680.173,79. O contrato desse prédio é semelhante aos já mencionados, e

esse processo sofreu poucas modificações ao longo do processo, além das medições para verificar o andamento de execução da obra e posterior pagamento.

No entanto, foram feitos dois termo aditivo, um que retificava a cláusula do contrato referente a pagamento, e outro retificando os valores, fazendo um acréscimo no valor de R\$ 20.648,01. Não foi encontrada as justificativas desse acréscimo, além de dizer que o aditivo corresponde a retificação do objeto do instrumento do contrato.

A licitação desse prédio foi feita casada com o prédio da Unidade de Ensino e Docência – UED, ou seja, os concorrentes disputavam em uma única licitação dois lotes para construção de dois diferentes prédios, podendo cada um ser vencido por empresas diferentes. No caso, uma mesma empresa venceu os dois lotes, apresentando uma proposta de valor global menor.

Com isso houve uma adequação de itens comuns aos dois lotes (construções) reduzindo alguns em até 50%. Alegando erro quantitativo na dedução de encarregados e vigias, também considerando correções aritméticas da planilha, a adequação obteve um aumento no valor final do contrato do prédio UED, como consta no processo 23106.016712/2009-37, páginas 1321-1322.

Os dados foram compilados em uma tabela para explicitar como ocorreu cada execução do contrato:

Tabela 1 – Alterações nos preços¹⁰					
OBRA	VALOR INICIAL	TERMO ADITIVO 1	TERMO ADITIVO 2	PORCEN TAGEM	VALOR FINAL
BSAN	R\$ 2.142.515,74	R\$ 72.252,58	Não consta	3,37%	R\$ 2.214.768,32

¹⁰ Termos Aditivos referentes apenas à alterações de preços.

ICS	R\$ 7.794.833,05	R\$ 321.348,71	Não consta	4,12%	R\$ 8.116.181,76
CIC/EST	R\$ 6.680.173,79	R\$ 20.648,01	Não consta	0,71%	R\$ 6.700.821,01
TOTAL	R\$ 16.617.522,58	R\$ 414.249,30	Não consta	2,5%	R\$ 17.031.771,09

Fonte: Elaboração própria.

Logo em seguida, há informações resumidas das obras e seus aditamentos:

Tabela 2 – Alterações nos preços – D.O.U. – Comprasgovernamentais.gov.br						
Obra	Valor inicial	TA 1	TA 2	TA 3	Porcentagem	Valor final
MAT- ICC C. 1003/2007	176.842,85	2.964,40	0	0	2%	179.807,25
Reforma FE C. 608 / 2007	129.061,53	32.120,05	0	0	25%	161.181,58
Reforma FTD C. 611/2007	177.974,96	0	0	0	0	177.974,96
Reforma SIS C. 1002/2007	732.250,00	55.358,81	0	0	8%	787.608,81
Lab. HVET C. 619	155.030,97	0	0	0	0	155.030,97
Reforma FS C. 620/2007	121.014,42	0	0	0	0	121.014,42
HUB- CACON C. 1006/2007	2.212.307,61	0	0	0	0	2.212.307,61

Calçada ICC C. 629/2007	91.162,22	0	0	0	0	91.162,22
Ampliação HVET C. 628/2007	204.994,56	0	0	0	0	204.994,56
PIJ C. 1001/2008	469.192,93	17.560,6 0	17.737,60	0	8%	504.491,13
CTIC C. 1003/2008	5.181.700,16	0	0	0	0	5.181.700,16
GEO ICC C. 1004/2008	496.630,01	62.211,5 6	0	0	13%	558.841,57
CRAD C. 1005/2008	1.410.820,43	0	0	0	0	1.410.820,43
Ampliação Cespe C. 1006/2008	584.886,34	0	0	0	0	584.886,34
UEA – FGA 222/2008	8.019.330,11	0	0	0	0	8.019.330,11
FAC – ICC 325/2008	492.144,73	0	0	0	0	492.144,73
FAU – ICC 326/2008	235.182,80	0	0	0	0	235.182,80
CME 220/2008	3.267.112,86	0	0	0	0	3.267.112,86
ICC 324/2008	667.240,47	0	0	0	0	667.240,47
ICC – Anfiteatro 327/2008	945.811,08	401.477, 83	0	0	42%	1.347.288,91
UEP – FUP 217/2009	2.010.000,00	0	0	0	0	2.010.000,00

UED – FGA 219/2009	6.955.541,34	82.079,9 1	0	0	1%	7.037.621,25
UED – Darcy Ribeiro 220/2009	6.716.008,53	11.841,0 3	0	0	0,2%	6.727.849,56
FAC – ICC 221/2009	605.431,48	300.196, 41	0	0	49,6%	905.627,89
CPD 224/2009	5.493.542,51	0	0	0	0	5.493.542,51
FACE 222/2009	9.643.779,04	760.853, 76	0	0	7,9%	10.404.632,80
ICC centro – Anfiteatro 227/2009	761.310,81	0	0	0	0	761.310,81
BSAS 223/2009	3.848.494,04	0	0	0	0	3.848.494,04
MESP – FGA 217/2010	1.689.000,00	0	0	0	0	1.689.000,00
MESP – FUP 218/2010	1.687.936,93	0	0	0	0	1.687.936,93
MASC Centro, Sul e Norte	4.069.900,00	0	0	0	0	4.069.900,00
UTREQ – 321/2010	297.246,40	0	0	0	0	297.246,40
CDS – 221/2010	4.352.006,34	0	0	0	0	4.352.006,34
MESP – FCE 216/2010	1.662.104,64	0	0	0	0	1.662.104,64
IPOL/IREL 220/2010	7.911.080,00	78.079,6 5	452.276,3 5	0	6,7%	8.441.436,00

ICA – HUB 223/2010	7.894.450,00	0	0	0	0	7.894.450,00
NMT – 222/2010	1.407.462,68	0	0	0	0	1.407.462,68
BSAS – 2ª etapa 226/2010	7.240.308,95	348.013, 04	206.815,3 3	0	7,7	7.795.137,32
Alojamento FUP 217/2011	1.786.212,56	0	0	0	0	1.786.212,56
CAEP – 224/2010	1.623.460,29	21.992,2 1	0	0	1,4%	1.645.452,50
UED – FCE 37936/201 1	2.599.999,95	0	0	0	0	2.599.999,95
CDT – 173/2012	1.284.072,28	57.659,1 0	111.787,7 2	15.785 ,91	14,4%	1.469.305,01
Estacionam ento FUP – 259/2012	1.068.386,02	22.936,0 3	0	0	2,1%	1.091.322,05
ANJ – FD 253/2012	440.653,21	17.693,8 8	0	0	4%	458.347,09
MESP – FUP 174/2012	1.854.657,09	5.839,73	0	0	0,3%	1.860.496,82
CAEP – 2º etapa 131/2013	4.759.878,61	0	0	0	0	4.759.878,61
LGC 135/2013	2.588.461,58	88.150,9 3	268.670,3 7	0	13,8%	2.945.282,88
IH 134/2013	2.756.481,78	13.832,6 4	67.950,00	0	3%	2.838.264,42
Centro Vivência 211/2014	1.748.050,04	0	0	0	0	1.748.050,04

Fonte: Elaboração própria.

A teoria usadas nesse trabalho foi a teoria das políticas públicas que no caso é representada pelo Reuni. O Reuni é, em termos normativos, considerado com um programa dentro de uma política maior da educação pública brasileira - o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). O termo programa é, conceitualmente, usado para designar um papel mais concreto de interferência na realidade, já políticas públicas especifica diretrizes e metas a serem atingidas.

Pela amplitude das diretrizes gerais e problemas que este visa sanar, o Reuni será tratado como um política pública por diversos aspectos, contextualizado com as teorias que o sustenta. Pois como alega Souza (2006) políticas públicas surgiu no sentido de planejar as ações do governo, ou seja, o governo fazer um preparo anterior a tomada de decisão, e dois anos antes de instituído o programa havia sido feito um estudo geral das universidades federais pública do Brasil e, também, posteriormente, foi instituído um grupo assessor para definição das suas diretrizes gerais.

Ao mesmo tempo que, como conceitua Laswell, políticas públicas é o intercâmbio entre a teoria e ações desenvolvidas no âmbito do Estado, e como já falado na introdução, teorias como da oferta e demanda de mercados e da interdisciplinaridade do ensino são algumas das teorias que fazem interface entre o meio acadêmico e a ação governamental.

E para contextualizar Rua (2009) que diz que políticas públicas são resultante de atividades políticas, vale destacar o intenso embate político entorno do Reuni, mais especificamente na sua implementação, ou o esforço do representantes do Ministério da Educação para os reitores fizessem a adesão ao programa, dificultada pelas exigências de cumprimento de metas que as universidade tinham que desempenhar.

Pois bem, partindo do ciclo das políticas públicas (policy cycle), a fase de análise do Reuni nesse trabalho é a implementação, a partir concretização de uma das suas metas que é reestruturação física das universidades.

Precisamente como diz Silva & Melo (2000) implementação como forma de obtenção do resultados propostos pelas metas na fase de formulação, nesse caso, a construção de obras para solucionar um problema de espaço físico. Mas as

singularidade da implementação propostas nas teorias também são verificadas no Reuni.

Uma delas é o primado excessivo da atividade de formulação frente a implementação. Como falado, o programa foi formulado pelo Ministério da Educação com um amplo aparato de recursos humanos e tecnológico. Na implementação, coube às universidades fazerem a adesão e a desenvolverem formas de como essas ações ser implementadas, podendo, por exemplo, dar primazia ao cumprimento de uma única meta frente a outras. As universidades que aderiram costumam divulgar amplamente as ações feitas no âmbito do programa mas não é conhecida a existência de algum programa avaliativo e de verificação de cumprimento das metas do Reuni.

Outro embate da teoria é a aplicação do modelo top-down de implementação de políticas públicas. Pois este modelo parte da posição centralizadora e controladora do formuladores, onde todas as definições da política advém de um única instância com racionalidade absoluta, conseguindo prevê todos os cenários possíveis da política, e para obtenção das metas, bastaria o cumprimento exato do que foi formulado.

O Reuni é um programa intragovernamental pois a sua demanda foi feita por próprio órgão do governo, com baixa discussão social e pouca participação do público-alvo nas definições, e substanciado, fundamentalmente, por dados quantitativos obtido por órgãos de pesquisa. Além da previsão de que todo o plano de ação fosse eficaz nos resultados. Além de pouca participação do corpo universitário nas formas e modos na aplicação do recursos, inclusive algumas demandas dos professores não foram atendidas quanto a construção das obras.

Silva (2000) também faz uma crítica a pouca existência dos efeitos retroalimentadores na implementação das políticas públicas, que no caso estudado não é sabido da existência de processo consultivos para adequações na implementação do programa.

No âmbito das compras públicas ganha destaque a grande quantidade de recursos financeiros que o poder público realoca nas suas contratações. Como no

caso estudado, valores entre 2 a 8 milhões de reais foram gastos em cada construção, causando um forte impacto social. Houve mudanças significativa da estrutura física da universidade no total de obras do programa, e melhoria da qualidade de vida da população, apesar de pouco perceptível ao público externo a universidade. Os dados relativos às compras do governo também enfatiza a expressiva participação das micro e pequenas empresas no fornecimento de bens e serviços, no caso do Reuni não foi observado essa participação.

A ação constituída na implementação das obras de edificações é marcada pela licitação. De todas as conceituações dos autores já citados sobre a licitação os termos que eles tem em comum são: concorrência e menor preço. Como foi verificado no processo, as licitações obteve em média 5 concorrentes, caracterizando como uma situação comum de concorrência.

Em relação aos valores, sempre foi observado o menor preço das propostas para a homologação do fornecedor, de acordo com as propostas anexadas aos processos, como é o que é disposto na lei. Com destaque para a aquisição casada das obras do CIC/EST e UED pelo menor preço global dos dois lotes.

Marçal Justen Filho (2008) destaca em sua definição a observância de requisitos legais exigidos, e no caso específico não houve a detecção de itens ausentes, foi destacado inclusive as publicações dos aditamentos no meios de publicação oficial.

Considerando que “a dúvida, a variabilidade e a inconstância são inerentes às atividades desenvolvidas pelos integrantes da equipe de gerenciamento de Projetos e influem, em maior ou menor grau, em toda e cada uma das ações que engendrarem” (RICARDINO, 2007, p. 13), isso suscita que há um ambiente de incertezas quando da elaboração de algum empreendimento, ocasionada, por exemplo, pela racionalidade humana limitada.

E para corroborar com o exposto, Ricardino (2007, p. 14) coloca que “é muito alta a probabilidade de haver mudanças nos planos originais para a execução do empreendimento, antes do encerramento do respectivo contrato”, ressaltando ainda

mais as possibilidades de alterações contratuais. Mas de toda forma este risco pode ser diminuído a uma margem de erro aceitável, desde de que tem um extensivo planejamento prévio e monitoramento dos erros, caso esses ocorram, como veremos adiante.

Existem teorias que apontam os principais tipos de alterações contratuais. Ricardino (2007, p. 41) as colocam dessa forma:

as reivindicações contratuais mais comuns decorrem das seguintes alterações: *(i)* nas condições de execução do objeto do contrato; *(ii)* na supressão ou acréscimo de serviços contratados; *(iii)* nas especificações técnicas; *(iv)* nos prazos; *(v)* no processo construtivo; e *(vi)* nos preços ou condições de pagamento.

O autor fala dos riscos e como este pode ser diminuído, uma vez que os risco, como unidade geral, é o principal motivador das alterações contratuais, incidindo numa possibilidade de falha na execução. Usando as palavras de Wideman (1992) ele pondera que “a finalidade do gerenciamento de risco é direcionar a incerteza para a oportunidade representada por uma situação nova, afastando o risco nela contido. Trata-se, portanto, de uma função pró-ativa, e não meramente reativa” (RICARDINO, 2007, p. 53).

O autor expõe alguns pontos que levam o projeto básico, e conseqüentemente o projeto executivo (definitivo), a uma margem de erro admissível por volta de 5%, mas também fala que “à medida que a informação é aprimorada, reduz-se o erro admissível” (RICARDINO, 2007, p. 14), logo, faz-se supor, que ao longo da execução vai sendo gerado um aprendizado e acúmulo de informação. Infere-se que esse acúmulo de informação e aprendizado opera em dois níveis, na própria obra pois as definições e finalidades vão ficando mais precisas, e na criação de um aprendizado para obras futuras.

É sabido, como já citado aqui, que o CEPLAN tem bastante tempo e experiência em obras construtivas e também é o órgão responsável por planejar, fazer projetos (inclusive de obras externas à universidade) e fazer monitoramentos, no entanto o conhecimento adquirido nesses anos no tocante ao sucesso e fracasso na execução é cumulativo, fazendo supor que este seja cada vez melhor nas suas funções.

O autor cita outras formas de aprimorar o conhecimento, fator fundamental no planejamento da execução no processo de enfrentamento dos riscos. Cabe destacar, dentro da fase de planejamento, a identificação dos riscos que é definida como:

processo em que são relacionados e classificados os fatores que poderão afetar o empreendimento, com a utilização de vários instrumentos, dentre os quais se destacam: diagramas de causa e efeito; lista de verificações (“checklists”); reuniões de “brainstorming”; consultas a documentos e entrevistas com pessoas, sobre situações e projetos já executados (RICARDINO, 2007, p. 54).

No quadro abaixo há uma síntese dos principais fatores que modificam a execução de obras no tocante ao planejamento:

Fatores Influentes na Gestão de contratos de obras	Autor
Levantamento dos quantitativos de serviços	RICARDINO (2007)
Nível de detalhamento do projeto	NOCÊRA (2011)
Listas de atividades a executar	ALTOUNIAN
Definição clara do cronograma das atividades	(2009)
Localização geográfica da obra	ALVES (2005)
Prazos de execução da obra	BITTENCOURT
Análise de riscos do contrato	(2010)
Plano de gestão de riscos do contrato	FERREIRA (2004)
Marcos contratuais	GÓMEZ (2006)
Documentos integrantes do contrato (projetos, especificações, memoriais e etc.)	

Quadro 1 – Influência no planejamento Fonte: Souza Neto 2013

Além do que já foi citado, é importante citar outro fator que contribui para diminuição dos riscos, como fala Rodrigues (2010, p. 89) “o sucesso de uma obra, seja pública ou não, depende diretamente da qualidade do processo de projeto e da interação entre os intervenientes das etapas do processo”.

Esses foram os pontos específicos no contexto geral de execução da obra, convém falar também em relação aos custos. Há uma hipótese geral de que sempre há a variação dos preços, ocasionando um aumento no valor final. Nesse aumento é usado o termo aditivo, e neste termo é usado em seu valor máximo permitido. Amaral faz uma colocação sobre esse ponto:

Na prática, costuma-se entender que o limite de 25%, estabelecido no §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei 8.666/93 para os contratos administrativos, é uma espécie de “*crédito automático*”. Vale dizer: é como se a Administração estivesse autorizada a proceder a extensões contratuais até aquele limite, independentemente de motivação. Esta talvez seja uma das razões que levam a Administração a deparar-se, ao final da execução da obra ou empreendimento, com a incomoda situação de ter que ultrapassar o limite legal para evitar o mal maior de ter de rescindir o contrato. (AMARAL, 2006, p. 212, grifo do autor)

Como colocado, nos casos aqui verificado houve um aumento dos preços de todas as construções pelos seus respectivos aditamentos, mas não chegaram a totalidade do aumento permitido, como alega o autor.

No quadro abaixo é colocado os principais fatores, trazidos pela teoria, que são influentes na modificação de preços:

Fatores Influentes nos custos da obras	Autores
Tomada rápida de decisão	RICARDINO (2007)
Controle físico-financeiro	NOCÊRA (2011)
Estrutura organizacional da empresa	ALTOUNIAN
Equipe de trabalho	(2009)

Alteração de projeto decorrente de fatores não previstos	ALVES (2005)
Implantação de medidas sócio-ambientais não previstas	FERREIRA (2004)
Mudança de escopo do contrato	GÓMEZ (2006)
Soma de pequenos efeitos	KERZNER (2002)
Escolha de contrato do tipo Preço Unitário	LIMMER (1997)
Escolha do contrato do tipo preço global	PMBOK (2008)
Escolha do contrato do tipo EPC	
Qualidade dos estudos de viabilidade da obra	
Qualidade dos projetos básico e executivo	

Quadro 2 – Influência nos custos
Fonte: Souza Neto 2013

Como o aumento do custo final não é desejado, pelo menos do ponto de vista social, ainda mais se estes custos podem ser evitados. Convém ao administrador levar em conta que é necessário que se “promova o equilíbrio entre fatores que interagem, tais como escopo, tempo, custo e qualidade do projeto, e que leve em conta a presença de interessados com diferentes necessidades e expectativas” (RICARINO, 2007, p. 16).

Por fim o autor destaca alguns pontos importantes na relação entre as parte que possibilita a melhora da execução do contrato como escolha de parceiros estratégicos, estudo das especificações do empreendimento (possibilitando a introdução de melhorias) e recursos humanos qualificados para executar o empreendimento.

Sem fugir do que foi mostrado nas obras coletadas fisicamente, a maior parte das construções foge do previsto de chegar ao limite dos valor aditivado. No entanto, vale notar que apesar da maioria comportar desta forma, duas obras específicas (FAC-ICC e ICC-Anfiteatro) ultrapassaram o limite permitido, necessitando de uma verificação mais precisa do ocorrido.

5. CONCLUSÃO

Partindo da fala de Gil (2012) “a elaboração da conclusão requer uma revisão para considerar o significado dos dados, suas regularidades, padrões e explicações” (p. 176) e como diz Bardin onde “o analista, tendo à sua disposição resultados significativos e fiéis, pode então propor inferências e adiantar interpretações a propósitos dos objetivos previstos, ou que digam respeito a outras descobertas inesperadas” (1977, p. 101)

Como inferido dos resultados desse estudo destaca-se que ainda que exista uma forma legal que substancie o aumento do preço final de uma licitação em até 25%, pelo instrumento do termo aditivo, nem sempre este é usado, ou não é usada a totalidade da percentagem, como nos casos deste estudo, salvo em algumas exceções. Contudo é verificado ainda uma variação dos preços finais, apresentando um significativo aumento que não pode ser desconsiderado.

Os preços finais são modificados por diversos motivos, um deles é pela manutenção do equilíbrio econômico-financeiro por ocorrência de prazo de vigência e execução do contrato superior a 1 ano. O primeiro texto normativo que trata desse assunto e onde a empresa contratada fundamenta suas solicitações de recomposição de valores, é no artigo 28 da Lei nº 9.069, de 29 de junho de 1995 que dispõe sobre o Plano Real, e artigo 2º da Lei nº 10.192, de 14 de fevereiro de 2001 que dispõe sobre medidas complementares ao Plano Real.

Essas medidas fundamentada pela contratada tem sua razão de ser e amparo legal, resta saber se está sendo feita da melhor forma possível e adequada com a situação econômica vivenciada nos últimos anos que é diferente de quando esse dispositivo normativo foi feito.

Outro ponto a considerar é a existência de algumas medidas que não foram consideradas quando da feitura da licitação necessária para a conclusão da obra como sondagens e perfurações, quantitativos de funcionários, adequação de preço por ser obra casada. Pelo tempo de existência das empresas e experiência com obras,

verificada nos documentos que comprovam sua habilitação e capacidade técnica, era de supor que elas e o CEPLAN sabiam da importância destas na conclusão da obra. E no caso do CIC/EST mesmo com a licitação casada vencida pela mesma empresa e os ganhos de escala advindos, citados no processo, esse procedimento gerou mais custos para a contratante.

Apesar do pontos levantados não se busca aqui caracterizar ou mostrar a quebra dos princípios da legalidade ou moralidade desse processo, nem tão pouco o trabalho afirma que estes procedimentos usados na execução da obra não atentaram à esses dois princípios. O intuito aqui é mostrar como o modelo de contratação de serviços pode apresentar melhoras. Vale destacar também que todas os procedimentos adotados pela empresa foram justificados.

Mas pelo desenvolvimento do trabalho parece que, com o conhecimento dos riscos, parece que convém mais incluir este no valor da obra, superestimando os preços nos orçamentos estimados, evitando encargos da fornecedora e rescisão contratual, caso esses riscos venhas acontecer, do que usar esse conhecimento para incrementar melhorias na execução das obras.

Diferente do que foi pensado no início do trabalho, nem sempre a execução da licitação tem um aumento dos preços ou eles são tão elevados quanto o preço de homologação do contrato. Apesar dos valores serem relativamente baixos, resta verificar se essas variações são as melhores formas de execução da licitação visando a efetividade dos serviços.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Antônio Carlos Cintra; RICARDINO, Roberto. O BDI (Benefício e Despesas Indiretas) e o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos. In: AMARAL, Antônio Carlos Cintra. Licitação e contrato administrativo: estudos, pareceres e comentários. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. Lisboa: Edições 70, 2009.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.

_____. Lei Federal no 8.666, de 31 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. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 21 jun. 2015.

_____. Ministério da Educação. Reestruturação e Expansão da Universidades Federais: diretrizes gerais. Brasília, DF, 2007.

_____. Lei Federal no 8.666, de 31 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. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 21 jun. 2015.

_____. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm. Acesso em: nov. 2015.

_____. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm Acesso: nov. 2015.

_____. Informações Gerenciais de Contratações e Compras Públicas. Ministério do Planejamento. 2014.

BRASIL. Tribunal de contas da União. Acórdão nº 136/2004 – Plenário. Brasília. 2004.

_____. LEI No 10.172, DE 9 DE JANEIRO DE 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm Acesso: nov. 2015.

_____. LEI No 10.192, DE 14 DE FEVEREIRO DE 2001. Dispõe sobre medidas complementares ao Plano Real e dá outras providências. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10192.htm Acesso: nov. 2015.

_____. LEI Nº 9.069, DE 29 DE JUNHO DE 1995. Dispõe sobre o Plano Real, o Sistema Monetário Nacional, estabelece as regras e condições de emissão do REAL

e os critérios para conversão das obrigações para o REAL, e dá outras providências. 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9069.htm Acesso: nov. 2015.

BUNGE, Mário. Teoría y realidad. Barcelona: Ariel, 1972.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. Metodologia científica. 5. ed. São Paulo, SP: Prentice Hall, 2007.

DESLAURIERS, Jean-Pierre; KÉRISIT, Michèle. O delineamento de pesquisa qualitativa. In: Poupart, Jean et al. A Pesquisa Qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. São Paulo: Vozes, 2008. P. 127-153

Dicionário de políticas públicas / Organizadores: Carmem Lúcia Freitas de Castro, Cynthia Rúbia Braga Gontijo, Antônio Eduardo de Noronha Amabile. Barbacena: EdUEMG, 2012.

GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 6. ed. – 5. reimpr. – São Paulo: Atlas, 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários a lei de licitações e contratos administrativos. 12. ed. São Paulo: Dialética, 2008.

KRAMMES, Alexandre Golin. Gerenciamento do Escopo em Projetos Originados por Meio de Licitação, 2013.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. REVISTA DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA V. 21, Nº 48: 101-110 DEZ. 2013

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. Fundamentos de metodologia científica. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MEIRELLES, H. L. Licitação e contrato administrativo. 14. ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2006.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. Eficácia nas Licitações e Contratos. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2005.

PAESE, Cláudia Regina; AGUIAR, Anne Adelle Gonçalves de. Revisitando os conceitos de formulação, implementação e avaliação de políticas e programas sociais no Brasil. Revista NUPEM, Campo Mourão, v. 4, n. 6, jan./jul. 2012.

RICARDINO, Roberto. Administração de contratos em projetos de construção pesada no Brasil: um estudo da interface com o processo de análise de risco. Dissertação (mestrado) – Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. São Paulo. 2007.

RODRIGUES, César Souza. Contribuição à gestão de contratos para reforma de imóveis utilizados pela Administração Pública / César de Souza Rodrigues. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais. Escola de Engenharia. 2010.

RUA, Maria das Graças. Políticas públicas / Maria das Graças Rua. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2009.

SANTANA, P. R. SISTEMA ELETRÔNICO DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS: O desempenho do SIASG-Comprasnet e sua influência para o futuro das compras governamentais. 2013.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (SEBRAE). Sistema de Registro de Preços – SRP. – Brasília: Sebrae, 2014.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de. O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. NEPP-UNICAMP. Caderno nº 48. 2000.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n.16, p. 20-45, jul-dez, 2006.

TRUJILLO FERRARI, Alfonso. Metodologia da ciência. 3. ed. Rio de Janeiro: Kennedy, 1974.

VERGARA, Sylvia C. Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2013.