

# O RDC como nova aposta da administração pública gerencial em licitações: o caso da Universidade Federal de Santa Catarina

**Erik Persson**

*Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)*

**Ricardo da Silveira Porto**

*Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)*

**Alfredo Kleper Chaves Lavor**

*Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)*

O objetivo do artigo é identificar uma correlação teórico-conceitual e empírica da Lei nº 8.666/93 para com o modelo burocrático tradicionalista de gestão pública, assim como uma correspondência do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) para com os pressupostos da administração pública gerencial. Para tanto, optou-se pela concepção de pesquisa descritiva, aplicada e qualitativa. A estratégia de pesquisa utilizada foi o estudo de caso, mediante pesquisa-ação no setor de licitações de uma universidade federal. Os resultados sugerem que as prerrogativas da Lei nº 8.666/93 convergem para os pressupostos do modelo burocrático tradicional, enquanto o RDC aproxima-se da noção da chamada burocracia flexível, no âmbito da nova gestão pública.

**Palavras-chave:** burocracia, reforma administrativa, licitação, contrato público, modernização administrativa, estudo de caso

---

[Artigo recebido em 11 de outubro de 2014. Aprovado em 6 de agosto de 2015]

## El RDC como una nueva apuesta de la nueva gestión pública en licitaciones: el caso de la Universidad Federal de Santa Catarina

El objetivo de este artículo es identificar una correlación teórica, conceptual y empírica de la Ley n° 8.666/93 hacia un modelo burocrático tradicionalista de gestión pública, así como una afinidad del “Régimen Diferenciado de Licitaciones Públicas” (RDC) con los supuestos de la nueva gestión pública. Con el fin de hacer eso, elegimos el concepto de investigación descriptiva, aplicada y cualitativa. Adoptamos el estudio de caso como estrategia de investigación, a través de la investigación-acción en el departamento de licitaciones de una universidad federal. Los resultados sugieren que las prerrogativas de la Ley n° 8.666 /93 convergen con los supuestos del modelo burocrático tradicional, mientras que la RDC se acerca a la noción de la burocracia flexible, en el ámbito de la nueva gestión pública.

**Palabras clave:** burocracia, reforma administrativa, licitación, contrato público, modernización administrativa, estudio de caso

## The RDC as a new proposal of the new public management in bidding: the case of Federal University of Santa Catarina

The aim of this article is to identify a theoretical, conceptual and empirical correlation of the Law n.º 8.666/93 towards a traditionalist bureaucratic model of public management, as well as an affinity of the “Differentiated Regime for Government Procurement” (RDC) with the assumptions of the new public management. In order to do that, we have chosen descriptive, applied and qualitative type of research. We adopted the case study as research strategy, through action research in the bidding department of a federal university. The results suggest that the premises of Law n.º 8.666/93 converge to the assumptions of traditional bureaucratic model while the RDC approaches to the notion of flexible bureaucracy, in the sphere of the new public management.

**Keywords:** bureaucracy, administrative reform, bidding process, public contract, administrative modernization, case study

## Introdução

A administração pública brasileira é historicamente marcada por uma série de reformas que se sucederam na tentativa de aperfeiçoar as estruturas administrativas, organizacionais e institucionais do aparato estatal, visando à superação do patrimonialismo e das disfunções burocráticas do funcionalismo público.

Para Capobianco *et al.* (2013), ao serem detectadas as limitações de determinado modelo de gestão pública, no que se referem ao atendimento dos objetivos do Estado, novas propostas são apresentadas como alternativas para o melhoramento do sistema, procurando eliminar práticas cujas aplicações encontram-se esgotadas. No caso do Estado brasileiro, as reformas têm o intuito de promover mudanças institucionais significativas (BRESSER-PEREIRA, 1999) para a construção de um modelo de gestão capaz de tornar o Estado “mais aberto às necessidades dos cidadãos brasileiros, mais voltado para o interesse público e mais eficiente na coordenação da economia e dos serviços públicos” (PAES DE PAULA, 2005b, p. 37).

Nos estudos de administração pública, comumente se admite a instituição de modelos – patrimonial, burocrático e gerencial – segundo os quais a forma de administrar as organizações do Estado concretiza-se (FLEURY, 1997; BRESSER-PEREIRA, 2000; SECCHI, 2009; DRUMOND; SILVEIRA; SILVA, 2014). Embora os convencionalmente chamados modelos burocrático e gerencial pareçam coexistir tanto na administração direta quanto na indireta, a atual conjuntura do aparelho organizacional do Estado brasileiro caracteriza-se por um modelo híbrido e hegemônico que continua consubstanciado na organização burocrática (COURPASSON; CLEGG, 2006), seja porque tecnicamente superior a outras formas organizacionais, seja porque a burocracia atua como aparelho ideológico de dominação para o atendimento de grupos de interesse específicos (WEBER, 1982; TRAGTENBERG, 2006). Em outras palavras, mesmo na corrente gerencialista, os pressupostos da organização burocrática são ratificados, ainda que sejam privilegiadas noções como eficiência, qualidade, produtividade, desempenho e resultados, em detrimento do formalismo e do foco demasiado em mecanismos de controle das estruturas mais rigidamente burocratizadas, como se discutirá adiante.

É possível aduzir, por isso, que a administração pública gerencial ou nova gestão pública não representa ruptura, nem superação do modelo burocrático, mas a configuração de uma “burocracia flexível”, uma burocracia ajustada às condições tecnológicas e mercadológicas da atualidade, mais eficaz e arrojada do que a tradicional burocracia dos tempos fordistas (PRESTES MOTTA, 2001; PAES DE PAULA, 2005a).

Partindo dessas considerações, o presente artigo utiliza o exercício da atividade pública em licitações em uma entidade da administração indireta, para evidenciar empiricamente como os pressupostos dos modelos burocrático e gerencial comportam-se na sistemática de dois regimes jurídicos de licitações públicas, quais sejam: o Regime Geral de Licitações, instituído pela Lei nº 8.666/93, e o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), criado pela Lei nº 12.462/11, com particular ênfase nesse último.

Com tal análise, objetiva-se identificar uma correlação teórico-conceitual e empírica do regime da Lei nº 8.666/93 para com a administração burocrática tradicional, assim como uma possível correspondência do RDC para com os pressupostos da administração pública gerencial. Adicionalmente, pretende-se verificar aspectos de afastamento do RDC no que tange ao modelo burocrático tradicionalista – no sentido de uma morfologia burocrática rígida, autorreferenciada, concentrada nos meios e nos ditames das normas e controles –, bem como aspectos de aproximação desse regime à noção da chamada burocracia flexível, no âmbito da nova gestão pública, considerando os objetivos para os quais foi criado. Essa análise será realizada sob três enfoques, delimitados a partir de dimensões analíticas que emergiram no processo da pesquisa: (1) aspectos procedimentais; (2) noção de administrador público; e (3) orientação e foco.

Este artigo contribui, em primeiro lugar, para uma retomada das discussões sobre o setor público, especialmente focalizando a prática administrativa no serviço público, isto é, a realidade localizada e cotidiana de uma organização pública estatal. Essa contribuição ocorre na medida em que o trabalho privilegia a temática da burocracia, sendo que a burocracia será abordada aqui predominantemente como estrutura organizativa racional-formal (WEBER, 2012). O propósito, portanto, não é identificar pontos de ruptura, mas algumas interfaces teóricas e empíricas entre os regimes de licitações e os pressupostos de uma burocracia tradicional ou de uma burocracia flexibilizada, tendo como pano de fundo a prática administrativa em licitações públicas. Tal intento representa a segunda contribuição desta pesquisa.

Acresce mencionar que o instituto da licitação cumpre papel crucial no exercício da administração pública, dado seu caráter estratégico e sua ingerência direta ou indireta sobre qualquer opção política, ação ou serviço público que o Estado propõe-se a realizar na persecução do benefício coletivo. Não obstante, é preciso levar em consideração que a licitação apresenta-se como modo usual e particularmente vulnerável para o exercício da corrupção na organização pública, sem contar sua complexidade jurídica e procedimental que assola a vida dos administradores públicos e que cotidianamente resulta em irregularidades, em geral de ordem

técnico-burocrática<sup>1</sup>, o que torna iminente a formulação de um novo regime geral de licitações públicas.

Nesse sentido, como terceira contribuição, este estudo pretende apresentar a experiência de uma instituição de ensino superior pública na implantação de uma nova sistemática de licitação, com vistas a melhor aclarar a opacidade, e até mesmo a desconfiança, em torno do RDC, fornecendo subsídios para discussão e desenvolvimento do tema no campo da administração pública, mediante uma abordagem teórica e prática, visto que muito do que se tem dito sobre RDC é alheio a qualquer investigação empírica. Este artigo, entretanto, não tem como escopo promover uma discussão aprofundada sobre matéria jurídica ou política sobre o tema<sup>2</sup>.

Cabe ressaltar que, embora diversas correntes tenham emergido como perspectivas alternativas no cenário atual da gestão pública, tais como a vertente societal (PAES DE PAULA, 2005a), a gestão social (TENÓRIO, 1998; CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011; TENÓRIO, 2012), o novo serviço público (DENHARDT, 2012), o Estado em rede (CASTELLS, 1999), entende-se aqui que, metodológica e conceitualmente, tais abordagens não permitiriam realizar uma análise adequada tendo como pano de fundo a temática das licitações. Isso porque essas abordagens privilegiam a dimensão sociopolítica, visam a viabilizar a participação popular, buscam até estruturar um projeto político, uma proposta completamente nova de gestão (PAES DE PAULA, 2005a; TENÓRIO, 1998). Não parece ser esse o objetivo precípua do RDC, cuja ênfase, isso sim, está na promoção de eficiência administrativa e nas adequações oriundas das prescrições gerenciais para a atividade pública. Por isso, a escolha foi abordar os regimes licitatórios sob as égides da burocracia (numa concepção tradicional) e do gerencialismo.

---

<sup>1</sup> Segundo relatório da Controladoria-Geral da União (CGU) de 2010, as irregularidades em processos licitatórios continuam a representar os problemas mais encontrados nos municípios fiscalizados pelo órgão. A CGU registrou problemas nas licitações de 95% dos municípios fiscalizados.

<sup>2</sup> Não se pretende, no presente artigo, discutir pormenorizadamente os dispositivos jurídicos da Lei nº 8.666/93 ou do RDC, visto que há ampla literatura especializada que trata do regramento legal desses regimes de licitação com muito mais profundidade, como, por exemplo, no campo do Direito. As análises aqui empreendidas estão mais alinhadas a uma perspectiva prática e de gestão. Igualmente, não se objetiva adentrar num debate político do tema, particularmente acerca das polêmicas que envolvem a instituição e a aplicação do RDC. Cabe mencionar, no entanto, que, em 2011, o Procurador-Geral da República ajuizou uma ação direta de inconstitucionalidade (ADI 4655) no Supremo Tribunal Federal (STF) contra a Lei nº 12.462/11, do RDC (STF, 2011). A Advocacia-Geral da União (AGU), por seu turno, encaminhou, no mesmo ano, uma nota técnica ao Congresso Nacional com argumentos a favor da constitucionalidade do regime diferenciado (AGU, 2011). Também o Presidente do Tribunal de Contas da União (TCU) à época, Ministro Benjamin Zymler, defendeu com veemência o uso do RDC. Nota-se que diversos grupos de interesses, eminentemente políticos, sejam de governo ou de oposição, têm medido forças no processo de institucionalização do novo regime diferenciado.

## Do burocratismo ao gerencialismo

Numa breve análise, foi o patrimonialismo o fator principal que essencialmente deu causa ao desenvolvimento de um modelo de gestão pública fundamentado na teoria burocrática weberiana, a partir da primeira metade do século 20. No sistema patrimonialista de administração pública, explica Paes de Paula (2005a), as posições governamentais são convertidas em uma forma de mobilidade social e ocupacional, isto é, a organização governamental torna-se muito mais um bem a ser explorado do que uma estrutura funcional direcionada à consecução do interesse público. Esse tipo de administração se expressa na cultura da apropriação, pelo interesse privado, daquilo que é público (RAMOS, 1983), em que a arbitrariedade, o favoritismo e o nepotismo são práticas triviais.

Ante o modelo patrimonialista, no qual é opaca a distinção entre bens públicos e privados (FLEURY, 1997), a administração pública burocrática trouxe em seu cerne a dominação racional-legal weberiana, com base nos princípios da hierarquia, formalismo, especialização, impessoalidade, meritocracia e profissionalismo (WEBER, 1982; WEBER, 2012). Igualmente, o modelo burocrático de gestão pública teve fundamento nas teorias administrativas vigentes no início do século 20 em países mais desenvolvidos, pautadas em preceitos do taylorismo-fayolismo (WAHRLICH, 1974).

O ideal da racionalização da gestão pública segundo padrões weberianos de organização, que no Brasil remete à reforma burocrática operada a partir da década de 1930 (BRESSER-PEREIRA, 2000), também se expressou na ampliação da divisão do trabalho, na simplificação e padronização de tarefas, na gestão de materiais e do orçamento, na revisão das estruturas administrativas e na aplicação de métodos para a definição dos procedimentos. A desconfiança prévia em relação aos administradores públicos e aos cidadãos que a eles dirigem demandas levou ao estabelecimento de controles rígidos nos processos, na admissão de pessoal, nas compras e no atendimento das demandas (COSTA, 2008).

Como forma organizativa do trabalho, já dizia Max Weber (1982), a burocracia apresenta significativas vantagens técnicas, haja vista tratar-se do modelo mais eficiente de organização racional até então desenvolvido. A perenidade da burocracia assenta-se na sua superioridade técnica em relação a qualquer outra forma de racionalização do trabalho, de tal modo que comparar uma estrutura burocrática plenamente desenvolvida a qualquer outra organização é o mesmo que comparar uma máquina a um modo de produção artesanal. Para a gestão pública, a qualidade essencial da organização burocrática residia na efetividade dos controles de abusos, clientelismos e favoritismos, além do combate às velhas estruturas oligárquicas do Estado (BRESSER-PEREIRA, 1999; COSTA, 2008).

Em contrapartida, as chamadas disfunções burocráticas ou efeitos indesejados da burocracia têm sido sistematicamente apontados por pesquisadores que vêm criticando incisivamente o paradigma burocrático tradicionalista, em especial a partir das correntes estruturalistas, a exemplo de Merton, Blau, Simon, Thompson etc. (PRESTES MOTTA, 2001). Tais críticas envolvem questões como a autorreferência, a incapacidade de voltar-se para o cidadão e a arrogância funcional com relação ao público, a morosidade, o excessivo formalismo e grau de impessoalidade, o destacamento dos interesses coletivos e, por conseguinte, a ineficiência que se verifica em organizações altamente burocratizadas.

Diante disso, as disfunções do modelo burocrático tradicional de gestão pública começaram a avultar-se a partir do momento em que se ampliaram a participação e o intervencionismo estatal na vida política, social e econômica, no País. Os efeitos indesejados da burocracia tornaram-se mais evidentes com a complexificação dos arranjos institucionais do Estado, da multiplicidade dos atores sociais e políticos e dos interesses individuais e coletivos, da diversificação das políticas e da prestação dos serviços públicos.

No contexto brasileiro, as novas configurações políticas, econômicas e sociais apontavam a necessidade de reformar a administração burocrática implantada desde a década de 1930. Nesse sentido, a reforma administrativa de 1967, operada pelo Decreto-Lei nº 200, representou a admissão de um novo paradigma, pautado nos pressupostos gerenciais e fundamentado na descentralização administrativa. Segundo Costa (2008), consentâneo à condição política de ditadura militar pela qual passava o Brasil naquele momento histórico, o Decreto-Lei nº 200 intencionava substituir o modelo clássico de burocratização, ampliando a intervenção do Estado nas esferas econômica e social mediante a criação de entidades administrativas descentralizadas e a expansão do regime celetista no funcionalismo público.

Apesar de retratar um primeiro momento da administração gerencial no Brasil, o Decreto-Lei nº 200, de 1967, contudo, não desencadeou transformações profundas na administração burocrática então hegemônica. No entender de Costa (2008), a reforma de 1967 não logrou êxito na sua tentativa de eliminar o fosso crescente tanto nas burocracias instaladas na administração direta quanto na indireta, além de não conseguir promover a profissionalização do serviço público de forma plena.

Na verdade, não houve rompimento com o modelo precedente, e o que ocorreu, de fato, foram incrementalismos na máquina pública que permitiram a coexistência de núcleos de eficiência e competência no âmbito da administração indireta e formas arcaicas e ineficientes no plano da administração direta ou central (MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO, 1995).

Com a Constituição Federal de 1988, houve um agravamento da crise na capacidade gerencial do Estado brasileiro, pois a nova Carta Magna promoveu um enrijecimento burocrático extremo, por meio da criação de sistemas rígidos de controle dos órgãos públicos, em termos de admissão, incentivos e processos de compras (FLEURY, 1997). Juntamente com os resquícios de um neopatrimonialismo ainda presentes no setor, o alto custo e a baixa qualidade da administração pública brasileira foram então realçados (BRESSER-PEREIRA, 1998b *apud* CAPOBIANGO *et al.*, 2013).

As mudanças impulsionadas pela Constituição de 1988 acabaram afetando não somente a área de recursos humanos, mas todo o processo de gestão e o aparato legal e normativo, cristalizando uma situação de surpreendente rigidez do aparelho estatal, que reduziu a flexibilidade operacional da administração indireta e estendeu às fundações e autarquias públicas as mesmas regras burocráticas engessantes e normas de funcionamento idênticas às que regiam a administração direta e o núcleo estratégico do Estado (MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO, 1998).

Em movimento oposto ao que se vivenciava no Brasil ao final dos anos 1980, a corrente do *new public management* ou nova administração pública despontava em países como Reino Unido e Estados Unidos (PAES DE PAULA, 2005a), implementada em resposta à crise fiscal, à crise no modo de intervenção do Estado, à crise do modelo burocrático tradicional e à crise política nesses países (BRESSER-PEREIRA, 2006), sem contar os desafios impostos pelo rápido aumento do desenvolvimento tecnológico e da globalização da economia mundial.

Conforme salienta Paes de Paula (2005a), essa corrente também ficou conhecida como administração pública gerencial, na medida em que se caracterizava pelo tratamento do provimento dos serviços públicos como um negócio orientado pela lógica empresarial. Assim, já nos anos de 1990, a administração pública gerencial emergia como modelo ideal para o gerenciamento da máquina pública (PAES DE PAULA, 2005b).

Os pressupostos da corrente gerencialista são concebidos e implantados no Brasil durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), com ativa presença do então Ministro da Administração e Reforma do Estado (Mare), Luiz Carlos Bresser-Pereira. Sob sua liderança, a reforma do aparelho estatal iniciada em 1995 passa a orientar-se pelos valores de qualidade e eficiência na prestação dos serviços públicos, considerando-se a figura do “cidadão-cliente” como primordial (PAES DE PAULA, 2005a; BRESSER-PEREIRA, 2000).

A reforma do Estado de 1995 é gerencial, esclarece Bresser-Pereira (2000, p. 24), “porque busca inspiração na administração das empresas privadas e porque visa dar ao administrador público condições efetivas de gerenciar com eficiência

as agências públicas”. Ademais, a solução proposta incluía ainda a eliminação da forma burocratizada de gerir as atividades que não fossem consideradas como pertencentes ao núcleo estratégico do Estado (FLEURY, 1997).

Para Bresser-Pereira (2000), o pressuposto central da reforma gerencialista era de que, ao final do século 20, as técnicas de controle gerencial e democrático estavam já amadurecidas, sendo o gerencialismo a melhor forma de combater o clientelismo e o burocratismo. Em vez de submeter o administrador público ao implacável controle burocrático, era possível dar-lhe autonomia e valorizá-lo por sua capacidade de tomar decisões.

Em resumo, a reforma de 1995 visou incutir a cultura gerencial na administração pública brasileira, trazendo conceitos e lógicas das organizações de mercado. As formas de controle mudaram o foco para se concentrarem nos resultados, mais do que nos meios; foram definidas metas para os órgãos e entidades públicas; outorgou-se maior autonomia ao agente público na gestão dos recursos; além de serem valorizados aspectos de transparência e participação dos cidadãos. Foram também aplicadas ferramentas de gestão típicas do setor empresarial, como programas de qualidade total, reengenharia, administração participativa, gestão por desempenho, entre outras (BRESSER-PEREIRA, 1998a; BRESSER-PEREIRA, 2000).

Conforme se observa em trecho do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995):

Na administração pública gerencial a estratégia volta-se (1) para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade, (2) para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados, e (3) para o controle ou cobrança *a posteriori* dos resultados. (MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO, 1995, p. 16)

Não obstante, cabe frisar que a administração pública gerencial permanece escorada na burocracia como forma organizacional, da qual conserva alguns de seus pressupostos basilares, como a admissão de pessoal segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho e o treinamento sistemático. A diferença fundamental está na forma de controle, que deixa de se basear nos processos para se concentrar nos resultados (MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO, 1995). O gerencialismo representa, portanto, nada mais do que um movimento de flexibilização burocrática.

Com o fito de realizar as análises propostas nas sessões seguintes, vale reforçar que a concepção tradicional de burocracia aqui trabalhada corresponde a um nível organizacional, isto é, faz referência aos atributos morfológicos da organização burocrática e suas disfuncionalidades. Portanto, é com base nessa perspectiva de burocracia que se buscará identificar as interfaces teórico-empíricas entre os modelos burocrático e gerencial de administração pública e os regimes de licitações.

### **Licitações públicas: a Lei nº 8.666/93 e o RDC**

A licitação é regra constitucional disposta no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, e deve ser seguida para a formalização de contratos pela administração pública. Seu caráter burocrático se expressa, de antemão, ao se tratar de procedimento administrativo instrumental para o alcance da finalidade da contratação pública (OLIVEIRA, 2013). Diante da pluralidade de normas legais que constitui o campo das licitações públicas no Brasil, assume destaque a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, com suas posteriores alterações, que regulamenta o preceito constitucional, instituindo os regramentos gerais para as licitações e contratos da administração pública (OLIVEIRA, 2013; MEDAUAR, 2013).

Pode-se afirmar que o regime de licitações instituído pela Lei nº 8.666/93 é resultante da Constituição de 1988, caracterizado pela excessiva centralização e ênfase nos controles dos procedimentos e normas. Além de assegurar que as compras públicas atendessem aos preceitos constitucionais, a chamada Lei Geral de Licitações foi criada para embaraçar atos de corrupção e fraudes nas licitações e contratações públicas. Cabe recordar que esse regime foi aprovado justamente num contexto sócio-histórico e político marcado por escândalos e suspeitas de superfaturamento de contratos do Governo Federal, e de inúmeras denúncias que culminaram no *impeachment* do então Presidente Fernando Collor de Mello, em 1992.

A preocupação com o combate a práticas corruptas pressionou os congressistas a aprovarem uma legislação detalhista ao extremo, uma norma jurídica que assegurasse que dali nenhum administrador público pudesse atentar contra o interesse público ou depravar atos administrativos em benefício próprio. No entanto, a complexidade jurídica e o formalismo de procedimentos acabaram por produzir uma morosidade característica e uma vulnerabilidade dos processos licitatórios a expedientes protelatórios que, além de encarecerem as compras públicas, não foram suficientes para impedir fraudes (MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO, 1998). O regime geral foi sendo sistematicamente alterado

e absorveu novas leis que tornaram a regulamentação das licitações ainda mais labiríntica no País<sup>3</sup>.

Ao longo dos anos, a Lei nº 8.666/93 reuniu críticas ferrenhas acerca de suas disfuncionalidades e consequências indesejáveis para as contratações públicas, sobretudo pela limitação da autonomia de gestão e discricionariedade do administrador público na tomada de decisão, das contratações antieconômicas resultantes, da onerosidade e morosidade inerentes aos processos licitatórios burocráticos (OLIVEIRA, 2013). Destacam-se, ainda, as deficiências do regime na utilização de sistemas de informação e a inexistência de indicadores de desempenho.

Há, no entanto, aqueles que visualizam alguns aspectos como sendo positivos:

A grande virtude da Lei nº 8.666/93 foi exatamente ter limitado o poder discricionário dos burocratas nos procedimentos associados à possibilidade de fraude na licitação. Esse fato já representa um mérito da lei, pois se coaduna tal princípio com os fundamentos da concorrência. A lei obriga o burocrata a licitar pelo menor preço e é proibido restringir a participação de empresas nas concorrências públicas, fato que representa a eliminação de barreiras à entrada no mercado, onde o governo muitas vezes atua como monopolista. Há outras virtudes associadas à limitação do poder discricionário dos burocratas: eles são obrigados a pagar as faturas em ordem cronológica, evitando, dessa forma, o uso do cargo para a obtenção de propinas associadas a tratamentos especiais (SILVA, 1997).

Não se pode negar, contudo, que a Lei nº 8.666/93 tem apresentado significativas dificuldades em acompanhar as modificações vivenciadas pela sociedade atual, sobretudo por suas limitações no uso de alternativas e recursos mais modernos no desempenho das licitações. Por essas e outras razões, os últimos governos têm buscado promover um amplo debate junto aos setores empresariais, estatais e da sociedade civil com vistas à revisão da Lei Geral de Licitação. No contexto da reforma na administração pública, tal esforço não trata de propor a supressão de controles e garantias que resguardem a necessária impessoalidade e transparência nas licitações, nem de eliminar completamente as prerrogativas da Lei nº 8.666/93, segundo o relatório de avanços da reforma gerencial da administração pública do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1998).

---

<sup>3</sup> A Lei nº 8.666/93 completou 22 anos em 2015, tendo sido modificada 222 vezes por 22 leis posteriores. Com uma média que ultrapassa dez alterações por ano, esse regime licitatório constitui um grande desafio aos servidores públicos federais, e ainda maior aos administradores públicos das demais esferas, os quais estão submetidos a regramentos locais (INSTITUTO NEGÓCIOS PÚBLICOS, 2015).

O que está em questão é a revisão de procedimentos morosos e de exigências formais e técnicas de difícil cumprimento, que tem facilitado, contraditoriamente, a manipulação do processo licitatório, mediante impugnações judiciais meramente protelatórias (MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO, 1998, p. 59).

Assim, o que se persegue desde os anos 1990 é a introdução de novos instrumentos nas licitações públicas, um novo aparato procedimental que homenageie os benefícios proporcionados pelas tecnologias da informação e comunicação (TICs), visando a maior rapidez, competitividade, simplificação de procedimentos ultrapassados, sistemas modernos de controles e registros, e realização de licitações eletrônicas (MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO, 1998).

Considerando o custo político em alterar totalmente a Lei nº 8.666/93, os últimos governos, especialmente na esfera federal, têm optado por modificar gradualmente o regime de contratações administrativas de forma setorial, daí a criação da modalidade pregão, com a Lei nº 10.520/02, do sistema de registro de preços, com os Decretos nº 3.931/01 e nº 7.892/13, das normas relativas às licitações sustentáveis e do novo regramento para licitações de publicidade (OLIVEIRA, 2013).

Nesse contexto e no cerne dessas iniciativas, entre elogios e críticas, o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) surge com a Lei nº 12.462/11, e posteriores alterações, regulamentada pelos Decretos nº 7.581/11, nº 8.080/13 e nº 8.251/14, como alternativa para viabilizar a realização dos procedimentos licitatórios necessários às contratações dos eventos da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016. O RDC vai, paulatinamente, alargando seus limites de aplicação em razão da necessidade de simplificar e conferir maior celeridade à condução e conclusão dos processos licitatórios em todas as esferas. Assim, o regime diferenciado pode ser aplicável para licitações e contratos de ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), de obras e serviços de engenharia no âmbito do sistema público de ensino, do Sistema Único de Saúde (SUS), de estabelecimentos penais e unidades de atendimento socioeducativo e de ações no âmbito da segurança pública (ZYMLER; DIOS, 2013; MEDAUAR, 2013; BRASIL, 2011).

A instituição desse novo regime pode ser concebida como uma iniciativa de “modernização administrativa” (MATOS, 1988), haja vista sua orientação para parâmetros de eficiência, agilidade e economicidade. Em sua essência, o RDC visa tornar mais ágeis e céleres as licitações e obter maior eficácia e eficiência nos contratos públicos (OLIVEIRA, 2013; MEDAUAR, 2013).

Em seu artigo 1º, a Lei nº 12.462/11 enumera os objetivos do RDC, quais sejam: a) ampliação da eficiência nas contratações públicas e a competitividade entre os

licitantes; b) promoção da troca de experiências e tecnologias em busca da melhor relação entre custos e benefícios para o setor público; c) fomento à inovação tecnológica; e d) garantia de tratamento isonômico entre os licitantes e a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública (BRASIL, 2011). Assumem realce aspectos como eficiência, inovação tecnológica, relação custo-benefício e competitividade, além de dispositivos como contratos de eficiência e remuneração variável<sup>4</sup>, de inspiração eminentemente empresarial.

Como se pode perceber, tendo em vista o contexto histórico, social e político que marca o surgimento de cada um dos regimes licitatórios, assim como as prerrogativas e valores que lhes são característicos, é possível estabelecer previamente uma correlação teórica e conceitual do regime da Lei nº 8.666/93 com o modelo burocrático tradicional, no sentido aqui empregado, e do RDC com o modelo gerencial de gestão pública. Resta-nos saber como essa relação se concretiza na prática administrativa, para que o RDC possa ser concebido como uma nova aposta da administração pública gerencial no âmbito das licitações públicas. É o que buscaremos evidenciar.

## Procedimentos metodológicos

Levando em conta a complexidade de se analisar a sistemática dos regimes licitatórios sob o prisma da relação burocracia-gerencialismo, e com o intuito de se investigar a questão de maneira adequada e com satisfatória profundidade, optou-se pela concepção de pesquisa descritiva quanto ao seu objetivo, de caráter aplicado concernente à sua natureza, e com abordagem qualitativa. A estratégia de pesquisa utilizada foi o estudo de caso, mediante pesquisa-ação. Nesse particular, assumiu-se o entendimento de Macke (2006), a qual considera a pesquisa-ação como uma variante do estudo de caso.

Para Thiollent (1988), a pesquisa-ação refere-se a uma tipologia de investigação social de embasamento empírico que é concebida e realizada em estreita associação com uma ação ou com a solução de um problema coletivo. Nesse caso, os participantes são atores representativos da situação ou do problema e estão envolvidos de modo cooperativo ou participativo.

A pesquisa-ação tem caráter aplicado, haja vista preocupar-se com a elaboração de diagnósticos, identificação e resolução de problemas. Trata-se de uma pesquisa fundada na intervenção efetiva dos participantes em processos de mudança planejada (MACKE, 2006).

---

<sup>4</sup> O leitor poderá saber mais sobre esses temas na Lei nº 12.462/11, disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm).

Os participantes foram responsáveis pelos processos de estudo e implantação do RDC em licitações de obras e serviços de engenharia na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Por isso, a unidade-caso selecionada para análise foi a UFSC, especificamente em relação às intervenções realizadas no Departamento de Licitações (DPL).

Acresce ressaltar que a unidade-caso escolhida atende adequadamente aos objetivos desta pesquisa, uma vez que permitiu a descrição, o exame e a avaliação em profundidade do fenômeno com base nas experiências vividas pelos participantes, além de reunir no estudo as visões de atores de outros setores envolvidos na intervenção. Ademais, a UFSC, como entidade da administração pública indireta, está regularmente contemplada pelos dois regimes de licitação – Lei nº 8.666/93 e RDC –, tendo experienciado a aplicação de ambos os regimes em licitações de obras e serviços de engenharia, o que ensejou uma análise comparativa entre o desempenho dos dois regimes.

Complementarmente, as técnicas de coleta de dados incluem a observação participante, a entrevista estruturada e a análise documental. Foram entrevistados a reitora da universidade, o pró-reitor de administração, um professor, dois diretores de setores de engenharia e um membro do setor de fiscalização de obras. Embora tenham um caráter complementar, essas entrevistas foram importantes para se levar em conta a avaliação de outros atores envolvidos no processo de mudança ocorrido. Foram também analisados documentos como autos de processos licitatórios, atas de certames, editais, contratos e relatórios de gestão.

Grosso modo, as etapas de pesquisa-ação referem-se a uma **fase exploratória**, quando é feito o diagnóstico do problema e da capacidade de intervenção; a uma **fase de estudos aprofundados**, quando se coletam dados relevantes; a uma **fase de ação**, em que ocorrem discussões, planejamento e execução de ações; e, finalmente, a uma **fase de avaliação**, na qual se busca resgatar o conhecimento obtido (*feedback*), verificar os resultados da intervenção ou redirecionar as ações (MACKE, 2006).

No escopo do presente trabalho, em virtude do espaço disponível, o foco será dado particularmente à fase de avaliação das ações desencadeadas na implantação do RDC na unidade *in casu*, cujo relato e análise dos resultados permitiram atender aos objetivos aqui propostos. Para tanto, a apresentação dos resultados e análises foi organizada conforme três enfoques, delineados a partir das dimensões analíticas que se mostraram mais relevantes no decorrer da coleta de dados: **(1) aspectos procedimentais**, sendo esse dividido nas categorias **celeridade**, **economicidade** e **eficiência**; **(2) noção de administrador público**; e **(3) orientação e foco**.

Tendo em vista que um estudo de caso baseia-se num caso singular, limitado e temporal, as análises e interpretações são relativas a esse fenômeno, num intervalo de tempo específico, não se tendo o propósito de fazer generalizações. Os resultados aqui apresentados evidentemente atendem aos pontos de vistas e propósitos aludidos nas sessões precedentes, sem que sejam os únicos possíveis para se analisar a relação entre regimes de licitação e modelos de gestão pública.

## O caso em estudo

A UFSC é uma autarquia de regime especial vinculada ao Ministério da Educação. É uma das mais bem conceituadas e prestigiadas universidades do País, mas, assim como outras instituições de ensino superior federais (IES), sofre com estruturas organizacionais acadêmicas e administrativas excessivamente burocratizadas, elevado grau de hierarquização na tomada de decisão e rigidez na movimentação das demandas de serviços e na execução de processos (VIEIRA; VIEIRA, 2004).

Sem embargo, a Universidade, apesar de organização preponderantemente burocrática, não raro estaque a mudanças, convivendo ainda com resquícios de patrimonialismo, apresenta iniciativas expressivas com vistas a desenvolver processos gerenciais mais eficientes e flexíveis que favoreçam o atendimento das atividades finalísticas com qualidade e excelência administrativa e acadêmica nas atividades-meio.

Na UFSC, a prerrogativa de uso do RDC para a licitação de obras e serviços de engenharia, por exemplo, representou uma oportunidade inescapável para dar novo vigor às contratações urgentes e necessárias de obras, reformas e construções nos diversos *campi* universitários, muitas delas estagnadas em processos licitatórios intermináveis em razão do número de recursos, impugnações, reformatações e alterações de projetos e editais.

Entre 2012 e 2013, nas licitações de obras via concorrência ou tomadas de preços, modalidades da Lei nº 8.666/93, foi de 133 dias o tempo médio para a conclusão dos processos licitatórios, de sua abertura interna à publicação do resultado de julgamento da empresa vencedora, ou seja: nessas modalidades a fase de licitação levava cerca de quatro meses para ser finalizada na UFSC, sendo de 84 dias o tempo mínimo de conclusão registrado em licitações daquele período, com licitações sendo concluídas somente 245 dias após sua autuação.

Em face das urgentes demandas internas na instituição – ampliações, reformas, construções de espaço físico – resultantes, sobretudo, do contexto de expansão universitária promovido pelo programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), tinha-se, na UFSC, um problema preocupante: as

obras e serviços de engenharia não estavam sendo concluídos em tempo adequado – com riscos de sérias implicações orçamentárias, sociais e acadêmicas – e com a devida qualidade, em decorrência, mas não somente<sup>5</sup>, de ineficientes processos licitatórios sob as modalidades da Lei nº 8.666/93.

Nesse mesmo período, houve uma reformulação estrutural e processual no setor de licitações da instituição, em razão do ingresso de novos servidores técnico-administrativos recém-admitidos. Isso acarretou uma nova dinâmica de trabalho no departamento e, com o advento do novo regime e sua aplicabilidade nas IES, a partir de abril de 2013, teve início a fase exploratória da implantação do RDC na UFSC, quando os participantes decidiram realizar os primeiros estudos e análises de procedimentos que pudessem apontar a viabilidade da utilização do RDC na realidade da instituição, em vista do problema posto. Metodologicamente, esses estudos envolveram 1) a leitura e análise da legislação do RDC; 2) a comparação dos procedimentos ora definidos no novo regime relativamente aos procedimentos adotados pela Lei nº 8.666/93; 3) a leitura e análise dos editais de RDC em execução pelos primeiros beneficiários do regime, notadamente DNIT e Infraero; e 4) a busca, leitura e análise de editais de RDC existentes em outras IES.

A fase de estudos aprofundados iniciou-se quando os participantes buscaram, então, focar em um modelo que se aproximasse dos objetos licitados na UFSC. Nesse sentido, buscaram arrimo precipuamente nas minutas de edital do Instituto Federal de Santa Catarina (IFSC), o qual já fazia uso do RDC, e cujo edital de obras e serviços de engenharia apresentava critérios de orçamento e complexidade técnica semelhantes aos da UFSC. Os participantes também acompanharam sessões de certames de RDC no IFSC, constatando que os procedimentos e resultados das licitações pelo novo regime já se mostravam bem-sucedidos naquela instituição.

Em decorrência dessa sequência de estudos, análises e aprendizado teórico-prático, em junho de 2013 ocorreram as primeiras ações efetivas na implantação do RDC na UFSC, que, em síntese, envolveram a elaboração e formatação das minutas de editais e contratos específicos, a realização de reuniões com os demais setores envolvidos em processos licitatórios para a apresentação e discussão do novo regime na instituição, e a capacitação teórica e técnica dos participantes no tema. Já no mês seguinte, foram autuados os primeiros processos em RDC, sendo realizadas a publicação e a abertura do RDC nº 001/2013 na UFSC em setembro daquele ano.

---

<sup>5</sup> Nem de longe se cogita aqui sugerir que todos os problemas nas licitações da UFSC eram decorrentes exclusivamente da fase de licitação. Este estudo contempla, portanto, aquilo que diz respeito ao procedimento licitatório, não abarcando fases precedentes a esse, como, por exemplo, a confecção de projetos de engenharia, ou ulteriores, como as fases de contratação e fiscalização.

A partir das experiências vividas pelos participantes no processo de implantação do RDC na UFSC, o objetivo, a partir de agora, é identificar aspectos de aproximação e afastamento das prerrogativas das modalidades da Lei nº 8.666/93 e do RDC em relação aos modelos burocrático tradicional e gerencial, mediante avaliação dos principais resultados alcançados com o novo regime nas licitações realizadas no decorrer de 2013 na instituição.

## Aspectos procedimentais

Durante o processo da pesquisa, a celeridade na condução e finalização dos processos licitatórios foi uma das categorias de maior significância no contexto da organização estudada, no que tange aos aspectos procedimentais dos regimes licitatórios em exame.

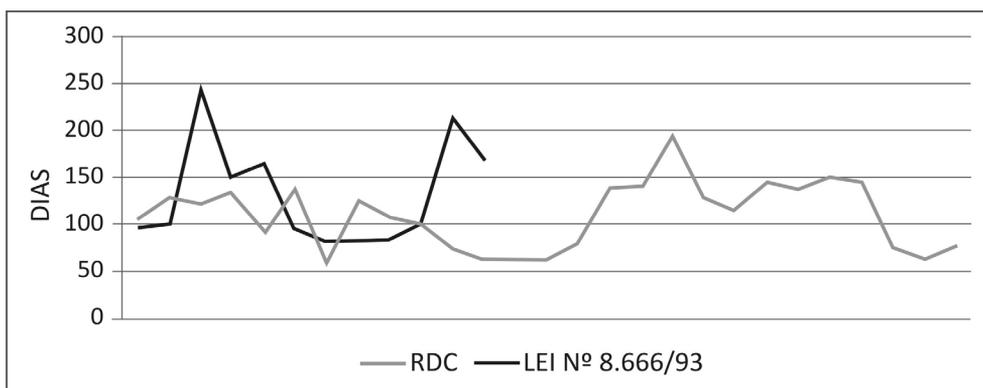
Com relação às licitações operadas sob a Lei nº 8.666/93, com base nas experiências dos participantes na área, verificou-se que as modalidades concorrência e tomada de preços eram tipicamente demoradas na UFSC. Os participantes diagnosticaram que as licitações, nas modalidades da Lei nº 8.666/93, levavam em média 133 dias para serem concluídas; considerando-se somente as concorrências para objetos de valor acima de R\$ 1,5 milhão, o tempo médio sobe para 155 dias.

Na instituição em estudo, essa situação era acarretada especialmente pela sistemática procedimental da lei, a qual prevê primeiramente a habilitação dos licitantes para, depois, passar às propostas de preços (BRASIL, 1993). Esse sistema obriga a comissão de licitação a proceder à análise da documentação de habilitação de todos os participantes, mesmo daqueles que adiante venham a apresentar valores não atrativos à administração. A depender do número de participantes, era comum levar-se uma manhã inteira só para rubricar os documentos de habilitação de todas as empresas, o que emperrava significativamente a condução do certame. Além disso, nessas modalidades, havia a realização de duas sessões em datas distintas, uma para a habilitação, outra para a abertura das propostas de preços, e ainda ocorriam prazos de recursos (cinco dias úteis) e impugnações aos recursos (mais cinco dias úteis) em cada uma dessas fases.

Já com a implantação do RDC, o ganho de tempo foi o resultado mais importante para a UFSC até o momento, como se pode perceber no Gráfico 1<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Os gráficos apresentados contemplam as licitações de obras e serviços de engenharia realizadas na UFSC nos anos de 2012, 2013 e 2014.

**Gráfico 1 – Tempo de conclusão nas licitações de obras na UFSC (2012/2014)**

Fonte: Dados primários.

Entre 2012 e 2013, foram realizadas doze licitações nas modalidades da Lei nº 8.666/93. Com o RDC, foram realizados 32 processos licitatórios de 2013 a 2014, dos quais quatorze foram concluídos ainda no segundo semestre de 2013. Do total de licitações em RDC no período, somente cinco certames resultaram fracassados, desertos ou revogados. Houve licitações concluídas em apenas sessenta dias após a abertura interna do processo.

Do ponto de vista técnico, os participantes identificaram que outros atores têm considerado positivos os resultados que o RDC tem propiciado quanto à celeridade. Conforme se nota nos relatos abaixo, para esses atores a redução de prazos e do burocratismo é uma importante vantagem técnica do RDC em relação às modalidades da Lei nº 8.666/93.

[...] Sentimos um ganho de tempo na análise das qualificações técnicas, uma vez que passamos a analisar apenas o ganhador. (Entrevistado 1).

Tive a oportunidade de acompanhar o primeiro RDC de obras da UFSC, e os resultados me pareceram muito satisfatórios. Ganhamos em agilidade e tempo. Mesmo tendo sido o primeiro processo da instituição, a finalização do processo foi muito mais ágil do que se tivéssemos adotado o processo licitatório tradicional. (Entrevistado 3).

A principal vantagem foi a aceleração do processo de escolha da empresa que irá executar as obras, não se precisando analisar a documentação de todas as empresas participantes, e a diminuição dos períodos de recursos. (Entrevistado 4).

A celeridade processual tem sido proveniente em decorrência, principalmente, da prerrogativa da inversão de fases, em que primeiro são verificados os preços

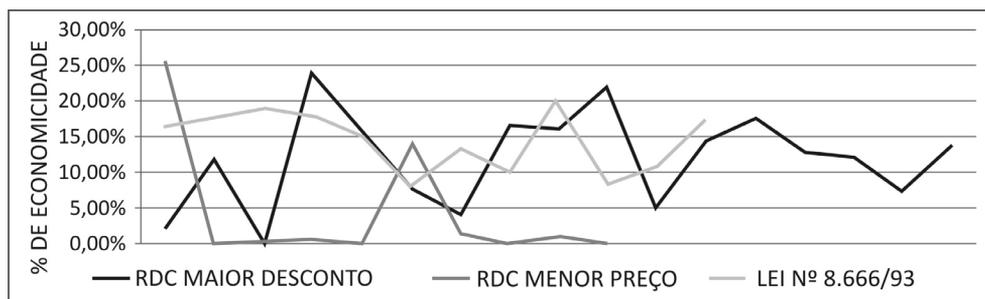
propostos pelos licitantes, e posteriormente é analisada a documentação habilitatória, somente do vencedor. O certame também se torna mais célere, na medida em que se permite finalizar a disputa em uma sessão única, além de simplificar a fase recursal em face de habilitação ou proposta em um único momento, logo depois do julgamento das propostas de preços (BRASIL, 2011; ZYMLER; DIOS, 2013).

A categoria da economicidade também mereceu destaque nas análises. No que se refere ao regime da Lei nº 8.666/93, com base na sua experiência na instituição, os participantes apontaram que esse regramento legal não oportuniza ao gestor público desenvolver a prerrogativa da negociação com os licitantes com vistas a obter melhores preços, ficando o certame restrito à oferta inicial apresentada pelas empresas. A sistemática dessa lei limita uma maior competitividade e a disputa entre os participantes e não traz qualquer estímulo ao desenvolvimento do poder de negociação. Visa simplesmente contratar abaixo do orçamento estimado.

Vale ressaltar que, em geral, a suposta economicidade inicial angariada nas licitações acaba sendo diluída a posteriori em virtude dos famosos termos aditivos. Nas modalidades do regime geral, a UFSC sempre utilizou o tipo menor preço nas suas licitações, quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a administração determina que seja vencedor o licitante que ofertar em sua proposta o menor preço, de acordo com as especificações do edital (BRASIL, 1993). Os participantes verificaram uma economicidade média de quinze por cento nas concorrências e tomadas de preços realizadas entre 2012 e 2013 na instituição.

O RDC, por sua vez, tratou de oferecer à administração diferentes alternativas e dispositivos para garantir a melhor proposta para suas contratações, a exemplo do sigilo do orçamento, o maior desconto, a etapa de lances (na qual os licitantes podem melhorar suas propostas iniciais ofertando lances sucessivos de preços), e a remuneração variável (BRASIL, 2011; ZYMLER; DIOS, 2013). Segundo os participantes, o regime diferenciado permite ao gestor público selecionar a opção que melhor se enquadra na realidade do órgão ou entidade. O RDC inovou, ainda, no sentido do que se entende por economicidade, que não pode ser compreendida simplesmente na esfera do valor nominal do preço, mas levando em conta o cenário como um todo, o tempo processual, a celeridade proporcionada para execução e entrega do objeto e as metas traçadas e alcançadas para cada licitação.

Na UFSC, os participantes optaram por adotar inicialmente o tipo menor preço e modo de disputa aberto, com sigilo do orçamento e etapa de lances. Como se observa no Gráfico 2, o primeiro RDC foi finalizado com uma economia de 25% em relação ao valor estimado pela administração.

**Gráfico 2 – Economicidade nas licitações de obras na UFSC (2012/2014)**

Fonte: Dados primários.

Contudo, no decorrer de certames subsequentes, esse tipo de disputa não obteve os mesmos resultados, gerando uma economia em torno de 4,5%, bastante inferior ao que se tinha nas modalidades da Lei nº 8.666/93. Foram identificados problemas de orçamentação interna dos projetos de engenharia, dificuldades dos licitantes em elaborar seus orçamentos, em especial no que tange à disponibilidade de profissional orçamentista e tempo hábil para a entrega dos envelopes (muitos dos licitantes locais são micro e pequenas empresas), além de grandes divergências entre os preços propostos pelos licitantes e o orçamento estimado na abertura das propostas.

A intervenção então aventada pelos participantes foi a opção pelo tipo maior desconto, com a divulgação do orçamento e etapa de lances. A economia média subiu para cerca de 12%, entretanto, ainda menor do que se tinha no regime anterior. A vantagem é que a prática do julgamento pelo maior desconto assegura à administração uma oferta linear, a qual prevalece durante toda a contratação, inclusive em eventuais termos aditivos, coibindo aquela ideia de compensação futura, comum entre muitas empresas.

Os participantes ainda aplicaram outro dispositivo do RDC, o modo de disputa fechado e sem etapa de lances, em que os licitantes apresentam suas propostas em envelopes lacrados, as quais são abertas em sessão pública e ordenadas definitivamente conforme o critério de vantajosidade, procedimento semelhante ao da Lei nº 8.666/93, com a significativa diferença da inversão de fases (BRASIL, 2011). Como nesse sistema não há etapa de lances e oportunidade de melhorar os preços inicialmente propostos, os licitantes precisam cotar seus melhores preços já na proposta fechada. Foram realizados dois RDCs em modo fechado de disputa, dos quais foi auferida uma economia média de 11% em relação ao preço estimado. Embora a economicidade não tenha melhorado com esse modo de disputa, o tempo médio de conclusão desses processos licitatórios foi de apenas 70 dias.

Ainda no que se refere à dimensão procedimental da prática licitatória nos dois regimes em discussão, a categoria da eficiência apresentou-se como uma das mais

relevantes na pesquisa. Na concepção dos participantes, a noção de eficiência no regime geral da Lei nº 8.666/93 está limitada ao cumprimento do rito burocrático. Em outras palavras, há, nesse regramento legal, uma excessiva ênfase no controle, fazendo com que os administradores sigam à risca os ditames processuais, mesmo que esses apresentem disfunções que prejudicam os interesses da instituição.

A Lei nº 8.666/93 prevê procedimentos que oneram a administração e acarretam morosidade ao processo, como, por exemplo, a obrigatoriedade de publicação em jornais impressos de grande circulação, em detrimento da divulgação em meios eletrônicos mais eficazes e de menor custo (*sites, e-mails* etc.). Esse regime não estimula o uso de TICs que possam simplificar o trabalho, reduzir o excesso de papelório e ampliar a agilidade via comunicações eletrônicas. Na instituição, as licitações nas modalidades dessa lei caracterizavam-se, ainda, pelos conflitos jurisprudenciais, a partir de entendimentos diversos sobre a mesma matéria e que ensejavam a impetração de recursos e impugnações sobre os mais variados temas.

As mudanças com o RDC, por outro lado, propiciaram à UFSC a simplificação e a flexibilização da sistemática dos certames, a exemplo da inversão das fases da licitação e da realização de sessões únicas, que permitem à instituição abrir e finalizar uma licitação num mesmo dia. A utilização de mídias eletrônicas foi ampliada para agilizar os procedimentos e a comunicação interna e externa. Cita-se a reformatação do *site* do departamento, em que são disponibilizados os autos dos processos à comunidade em geral, e o uso do *e-mail* para encaminhamento de documentos entre a administração e os licitantes. Houve, ainda, a simplificação e o aperfeiçoamento de procedimentos e documentos, objetivando promover maior consistência nos processos licitatórios e a redução da necessidade de tramitações internas.

Para outros atores envolvidos na mudança, esses aspectos qualificaram e tornaram mais eficientes as licitações de obras e serviços de engenharia na UFSC.

Sem sombra de dúvidas o RDC é um aliado da gestão institucional da UFSC, pois além da celeridade e redução do tempo nos processos licitatórios, temos também a sua eficiência, diminuindo-se consideravelmente as impugnações aos editais e ingressos de recursos posteriores à abertura das propostas e documentação, desta forma tornando o processo mais ágil. Isso também nos deixa mais confiantes e seguros, pois elimina muitos vícios encontrados em outras modalidades de licitações. (Entrevistado 2).

Em minha opinião, o RDC é mais eficaz do que as outras modalidades de licitação. A adoção do RDC não provocou maior burocratização para a UFSC e a instrução do processo é praticamente a mesma para as demais modalidades de licitação. Foi desenvolvido um *check list* que evita que o processo seja devolvido para correções, acelerando, assim, o trâmite do mesmo pelos setores da instituição. (Entrevistado 4).

A ausência de vasta heterogeneidade na jurisprudência sobre esse regime também acarretou a redução das impugnações de editais e a interposição de recursos, conferindo maior fluidez ao andamento dos processos. O próximo passo, segundo os participantes, é a implantação dos certames eletrônicos, com vistas a ampliar a competitividade e melhorar a transparência.

## **Noção de administrador público**

Nesta categoria analítica, o intuito foi compreender alguns elementos que apontassem a visão de gestor público trazida no diploma legal dos regimes licitatórios aqui abordados, relativamente às noções de administrador público que predominam nos modelos burocrático e gerencial de administração pública.

Com base na experiência vivenciada pelos participantes na aplicação da Lei nº 8.666/93 em licitações na UFSC, constatou-se que esses se sentiam menos responsáveis pelos resultados alcançados para a administração, com relação à qualidade, eficiência e atividades-fim, e mais comprometidos com o cumprimento das regras burocráticas. Isso porque, no entender dos participantes, o regramento legal do regime geral prima pelo controle e vigilância sobre os atos do gestor público, visando coibir qualquer prática condenável.

Dessa forma, vê-se atribuída ao servidor público a figura de um potencial agente corrompível ou corruptor, partindo de uma desconfiança em relação à natureza humana, embora irregularidades cometidas pelo agente público na maior parte das vezes aconteçam devido a equívocos na interpretação da lei ou desconhecimento técnico. Diante de uma concepção burocrática e tradicionalista de gestor público preponderante na Lei nº 8.666/93, os participantes viam-se como meros operadores do processo, limitando-se a seguir os ritos e a atender às regras legais, mesmo que normas deficientes prejudicassem a qualidade no atendimento do interesse público.

Para os participantes, a autonomia e a discricionariedade são estritas em razão do leque de atos vinculados na Lei nº 8.666/93. Desse modo, a legislação minuciosa afastava dos membros das comissões de licitação qualquer poder de decisão, não lhes permitindo buscar melhores negociações ou simplificar procedimentos. Ademais, as inúmeras interpretações e julgados sobre uma mesma matéria inibiam a confiança dos gestores que atuavam nos processos licitatórios, que acabavam abstenendo-se de tomar decisões mais eficientes para o serviço público pelo receio de questionamentos, ações judiciais e penalidades que pudessem sofrer dos órgãos de fiscalização e controle.

No contexto do RDC, todavia, os participantes consideram desconstruída essa noção naturalizada de servidor público, haja vista que nesse novo regime se confere maior discricionariedade e autonomia ao gestor público na tomada de decisão e

na condução dos procedimentos licitatórios. Para os participantes, a experiência com a aplicação do RDC aponta uma dinâmica processual que incentiva o maior comprometimento do gestor público, que assume responsabilidades sobre o sucesso dos certames e a efetividade dos resultados alcançados nas disputas; ele passa a “defender” os interesses da administração, desvencilhando-se da rigidez contida na Lei nº 8.666/93.

A partir das mudanças no setor de licitações com a adoção do RDC, os participantes tiveram a prerrogativa de selecionar as modalidades, os tipos, os modos de disputa e os critérios considerados mais apropriados ao contexto da UFSC, simplificando, flexibilizando e efetuando as modificações e aperfeiçoamentos necessários no decorrer dos processos, conforme o objeto ou determinada peculiaridade, o que tem contribuído sobremaneira para a rápida consolidação do novo regime na instituição, conforme notamos no relato a seguir.

Hoje podemos afirmar que a cada dia que se passa com a utilização do RDC em licitações referentes a obras e serviços de engenharia, mais e mais se vai ganhando confiança, aprendizado e consolidando a modalidade na UFSC, consequências das superações às dúvidas inicialmente existentes. (Entrevistado 6).

Em vez de se apegarem excessivamente às regras, os membros do setor têm buscado motivar melhor seus atos administrativos, vinculando-os aos resultados visados para a administração. Os participantes também constataram que melhorou a confiança dos membros com relação à sua atuação nos processos licitatórios, em virtude da maior homogeneidade de interpretações jurídicas sobre o regime por parte dos órgãos de controle e dos próprios licitantes, o que conseqüentemente confere maior segurança jurídica às decisões tomadas, além de resguardar o administrador público.

## **Orientação e foco**

Como se argumentou nas sessões anteriores, a administração pública burocrática tem foco no controle, pois “está voltada para o cumprimento de regras e procedimentos previstos legalmente” (FLEURY, 1997, p. 197). O modelo gerencial, por outro lado, “flexibiliza os processos e os regulamentos burocráticos, conferindo um grau mais elevado de autonomia e de *accountability* às agências governamentais e aos seus agentes”, estando mais voltado ao alcance dos resultados almejados (BRESSER-PEREIRA, 1999, p. 6). Assim, nessa dimensão analítica, buscou-se identificar elementos que revelassem a orientação e foco dos preceitos legais e dispositivos dos regimes da Lei nº 8.666/93 e do RDC.

À luz de suas experiências na aplicação de ambos os regimes, os participantes consideram que a Lei n.º 8.666/93 orienta-se para o processo, mediante severo cumprimento do regulamento burocrático da licitação. Nessa medida, conduz o agente público a um exagerado apego às normas e, por conseguinte, à manutenção do *status quo*, no sentido de sempre reproduzir as mesmas condutas e instrumentos utilizados e não experimentar alternativas.

Na visão dos participantes, o reduzido grau de autonomia do gestor não favorecia a mudança e a experimentação de novos dispositivos e tecnologias que aprimorassem a atividade da licitação na UFSC. Arraigada no tradicionalismo do controle, essa legislação mantém o gestor público em uma inércia operacional e ajuda a construir uma cultura de forte resistência a qualquer cogitação de mudança na forma como as coisas são feitas no âmbito dessa atividade. Essa visão também era comum em outros setores da universidade:

Inicialmente, tínhamos receios pela falta de conhecimento aprofundado das legislações do RDC, uma vez que, em virtude da sua aplicação ao longo do tempo, a fiscalização já estava familiarizada com a Lei nº 8.666/93. (Entrevistado 5).

A Lei nº 8.666/93 pouco focaliza a questão da transparência, raramente instigando o uso de canais e recursos eletrônicos para comunicação e transparência entre administração, licitantes e sociedade. Tal regramento prevê publicações principalmente por meio de jornais locais de grande circulação e no Diário Oficial da União. O regime geral também perde o foco da competitividade, oferecendo limitados dispositivos (modalidades, tipos, critérios de julgamento) que estimulem a competição entre os participantes e, sobretudo, a seleção de propostas mais vantajosas, eficientes e de melhor qualidade para o serviço público. No fim das contas, o foco é sempre contratar pelo menor preço, sem atentar-se a outras implicações.

Contrariamente, a experiência vivida pelos participantes na UFSC aponta que o RDC tem orientação a resultados, haja vista que, para além do preço, o regime diferenciado prioriza a ampliação da eficiência nas contratações e a melhor relação custo-benefício para a administração pública. Esse regime oportuniza ao gestor variadas alternativas a serem adotadas conforme as especificidades do objeto e a realidade do órgão, estimulando a inovação e a utilização de novas metodologias de licitação e tecnologias. A maior discricionariedade permite ao gestor trabalhar outros dispositivos e aperfeiçoar processos, retirando o agente público da zona de conforto e do conformismo.

Na visão de outros atores da instituição, em relação à Lei nº 8.666/93, o RDC, de fato, apresenta outra perspectiva:

No tocante às obras e serviços de engenharia na UFSC havia o tradicionalismo, ou seja, as licitações eram através de concorrências ou tomadas de preços. Com o surgimento e a opção pelo RDC, inicialmente tivemos uma grande resistência que foi se desfazendo com o passar dos tempos e com os resultados alcançados: rapidez, transparência, eficiência, segurança, diminuição de impugnações a editais e ingressos de recursos. (Entrevistado 2).

Na UFSC, além das mudanças ocorridas pela própria implementação do RDC, os participantes sentiram-se motivados a seguir com outras intervenções, especialmente no que tange à transparência. O uso dos recursos eletrônicos foi ampliado, e uma das medidas de maior destaque na experiência foi a transmissão das licitações RDC ao vivo pela internet, com acesso livre a qualquer cidadão da comunidade interna e externa, prática que se tornou definitiva no departamento.

## Conclusões

Por tudo quanto foi visto a partir das discussões teóricas e do relato da experiência vivida no contexto da instituição *in casu*, é possível concluir que o diploma legal da Lei nº 8.666/93 apresenta diversos elementos que correspondem a um modelo de gestão pública eminentemente burocrático tradicionalista, no sentido aqui abordado, na medida em que esse regime se volta para o cumprimento das normas legais (FLEURY, 1997). Contrariamente, as experiências vivenciadas pelos participantes na implantação do RDC na UFSC sugerem que as prerrogativas do regime diferenciado aproximam-no da noção de uma administração pública gerencialista, pois é orientado para a autonomia e maior discricionariedade do agente público e para o alcance dos resultados (BRESSER-PEREIRA, 1999).

Na prática administrativa em licitações da UFSC, no âmbito da Lei nº 8.666/93, no que tange à categoria dos aspectos procedimentais, assumiram destaque elementos como o excesso de formalismo e de expedientes protelatórios, procedimentos improfícuos, a morosidade, a ênfase no controle e normas, o baixo estímulo à utilização de sistemas de informação e a complexidade jurídica. Os resultados indicaram que a sistemática dessa lei está demasiadamente concentrada nos processos e nos controles sobre os atos administrativos. Nesse diapasão, conclui-se que o regime geral de licitação estimula uma cultura de excessivo apego aos regulamentos e resistência à mudança, além de inibir o potencial competitivo no serviço público.

De outro modo, em face da experiência dos participantes na condução das mudanças com a implantação do RDC na UFSC, além dos dados complementares, constatou-se que o novo regime tem conferido mais rapidez aos processos

licitatórios, reduzindo o formalismo e os procedimentos desnecessários, permitindo a simplificação dos procedimentos das licitações, sequências processuais mais flexíveis e eficazes, a utilização crescente das TICs e consequente redução do excesso de papelório, promovendo, ainda, maior conformidade nos entendimentos acerca da matéria jurídica pelos legisladores, especialistas e órgãos de controle.

Com relação à concepção de administrador público prevalecente nos diplomas legais analisados, percebeu-se, no caso estudado, que os participantes consideram que a Lei nº 8.666/93 traz em seu bojo uma noção naturalizada do gestor público, no sentido de um agente que precisa ser rigorosamente monitorado e controlado via mecanismos legais, sob o risco de causar prejuízos à administração.

Já no âmbito do RDC, o administrador público, em vez de mero executor de burocratismos, passa a ser visto como um agente a serviço da sociedade que visa ao atendimento do interesse público por meio da melhor contratação para a administração. Na instituição analisada, a maior discricionariedade conduziu os participantes à experimentação de novas metodologias e tecnologias na atividade de licitações, e as mudanças acarretadas respaldaram sobremaneira o aspecto da transparência, especialmente pela maior divulgação dos atos e transmissão dos certames na internet para toda a comunidade universitária, interna e externa.

Nesse particular, acresce salientar que a maior parte das críticas com relação ao RDC é fruto de uma visão negativista de servidor público e de uma cultura impregnada pela inclinação à corrupção. As críticas aos dispositivos flexíveis do RDC, que, segundo alguns, facilitariam sorrateiros mecanismos de corrupção, enquanto que o atendimento às exigências exageradas da Lei nº 8.666/93 tenderia a impedir favorecimentos, irregularidades e restrição à competitividade, alimentam a ideia de que uma severa burocracia, e somente ela, é capaz de garantir o cumprimento dos princípios da legalidade, moralidade e eficiência no serviço público brasileiro.

Tal perspectiva, contudo, é questionada por vários juristas renomados no campo do Direito Administrativo, como, por exemplo, Di Pietro (2012):

Eu comecei a achar que a Lei nº 8.666/93 deveria ser alterada assim que ela foi promulgada. Ela é excessivamente formalista. Naquela época se falava muito na moralidade das licitações. Hoje ficou mais do que provado que o formalismo da lei não contribuiu em nada para acabar com a corrupção. Uma licitação pode ser formalmente tida como perfeita, só que não se sabe quais as trocas, as coisas que “são feitas por trás”. Talvez seja a própria Lei nº 8.666/93 que leve as autoridades a procurarem “caminhos paralelos”. São muitas exigências. Não há liberdade alguma. [...] A lei de licitações precisa ser alterada e esse novo modelo da Lei nº 12.462/11 seria um bom ponto de partida, pois trouxe inovações muito positivas, por exemplo, inversão da fase

de habilitação e julgamento, proibição de divulgação prévia do orçamento estimado, maior abertura para negociação e contratos de eficiência. Todas as tentativas para mudar a Lei nº 8.666/93 fracassaram. Então, se fosse aproveitada a lei do regime diferenciado, talvez ficasse mais fácil obter êxito (DI PIETRO, 2012, p. 24).

Evidentemente, não se pode assumir o RDC como solução plena para o contexto das licitações públicas no Brasil, tampouco que tal regime represente um efetivo rompimento com a burocracia do setor público. Todavia, levando em conta a trajetória problemática da doutrina que regulamenta o Regime Geral de Licitações, pode-se afirmar que os avanços significativos promovidos pelo RDC credenciam-no como uma base sólida, a partir da qual serão forjadas as reformas necessárias na esfera das licitações públicas em direção aos pressupostos da administração pública gerencial no Brasil.

Mediante uma abordagem teórica e prática, contextualizada a partir da experiência recente da UFSC na implantação do novo regime, este estudo procurou oferecer subsídios importantes para a compreensão dos resultados alcançados pelo RDC, com vistas a contribuir tanto para com o aprimoramento das práticas de gestão em licitações públicas quanto para o desenvolvimento da temática no campo de estudos da administração pública. Cabe, finalmente, registrar o convite aos pesquisadores afinados com o tema, seja do campo da Administração Pública ou de áreas afins, para se engajarem nesse debate de forma contínua e vigorosa.

## Referências bibliográficas

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. AGU defende constitucionalidade de modelo diferenciado de licitação para obras da Copa e das Olimpíadas no Brasil. 2011. Disponível em: <[http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/160242](http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/160242)>. Acesso em: 20 jul. 2015.

BRASIL. *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)>. Acesso em: 21 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011*. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2014.

BRASIL. *Decreto nº 7.581, de 11 de outubro de 2011*. Regulamenta o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), de que trata a Lei nº 12.462, de 4 de

agosto de 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/Decreto/D7581.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Decreto/D7581.htm)>

>. Acesso em: 10 jul. 2015.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. In: Bresser-Pereira, L. C.; Spink, P. K. (Orgs.). *Reforma do estado e administração pública gerencial*. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

\_\_\_\_\_. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 49, n. 1, p. 5-42, jan./mar. 1998a.

\_\_\_\_\_. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público*, v. 50, n. 4, p. 5-29, out./dez. 1999.

\_\_\_\_\_. A reforma gerencial do Estado de 1995. *Revista de Administração Pública*, v. 34, n. 4, p. 7-26, jul./ago. 2000.

CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F. G.; PEREIRA, J. R. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. *Cadernos Ebape*, v. 9, n. 3, p. 681-703, set. 2011.

CAPOBIANGO, R. P. et al. Reformas administrativas no Brasil: uma abordagem teórica e crítica. *Rege*, v. 20, n. 1, p. 61-78, jan./mar. 2013.

CASTELS, M. *A era da informação: economia, sociedade e cultura*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Licitações fraudadas continuam liderando as irregularidades encontradas pela CGU em municípios*. 2010. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2010/07/licitacoes-fraudadas-continuam-liderando-as-irregularidades-encontradas-pela-cgu-em-municipios>>

>. Acesso em: 12 jun. 2014.

COSTA, F. L. da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. *Revista de Administração Pública*, v. 42, n. 5, p. 829-874, set./out. 2008.

COURPASSON, D.; CLEGG, S. Dissolving the iron cages? Tocqueville, Michels, bureaucracy and the perpetuation of elite power. *Organization*, v. 13, n. 3, p. 319-343, apr. 2006.

DENHARDT, R. B. *Teorias da administração pública*. 6. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DI PIETRO, M. S. Z. Entrevista. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, v. 82, n. 1, p. 15-26, jan./mar. 2012.

DRUMOND, A. M.; SILVEIRA, S. de F. R.; SILVA, E. A. Predominância ou coexistência? Modelos de administração pública brasileira na Política Nacional de Habilitação. *Revista de Administração Pública*, v. 48, n. 1, p. 3-25, jan./fev. 2014.

FLEURY, S. Reforma administrativa: discutindo os instrumentos. *Revista de Administração Pública*, v. 31, n. 5, p. 195-204, set./out. 1997.

INSTITUTO NEGÓCIOS PÚBLICOS. *Compras públicas: estudos, conceitos e infográficos*. Curitiba: Editora Negócios Públicos, 2015.

MACKE, J. A pesquisa-ação como estratégia de pesquisa participativa. In: Godoi, C. K.; Bandeira-de-Mello, R.; Silva, A. B. da. (Orgs.). *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos*. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

MATOS, R. de A. Para que modernizar a organização pública? *Revista de Administração Pública*, v. 22, n. 3, p. 22-26, jul./set. 1988.

MEDAUAR, O. *Direito administrativo moderno*. 17. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. *Os avanços da reforma na administração pública: 1995-1998*. Brasília: Mare, 1998. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno15.pdf>

>. Acesso em: 24 jul. 2014.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, 1995.

OLIVEIRA, R. C. R. *Licitações e contratos administrativos: teoria e prática*. 2. ed. São Paulo: Editora Método, 2013.

PAES DE PAULA, A. P. *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: FGV, 2005a.

\_\_\_\_\_. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista de Administração de Empresas*, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar. 2005b.

PRESTES MOTTA, F. C. *Teoria das organizações: evolução e crítica*. 2. ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001.

RAMOS, A. G. *Administração e contexto brasileiro*. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

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

SILVA, M. F. G. da. O controle dos processos de licitação: uma análise de economia política. *Estudos Econômicos da Construção*, v. 2, n. 3, 1997.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Ação Direta de Inconstitucionalidade (Med. Liminar) 4655*. 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=4655&processo=4655>

>. Acesso em: 20 jul. 2015.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. *Revista de Administração Pública*, v. 32, n. 5, p. 7-23, set./out. 1998.

\_\_\_\_\_. (Org.). *Cidadania e desenvolvimento local: critérios de análise*. v. 1. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

THIOLLENT, M. *Metodologia da pesquisa-ação*. São Paulo: Cortez & Autores Associados, 1988.

TRAGTENBERG, M. *Burocracia e ideologia*. 2. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2006.

VIEIRA, E. F.; VIEIRA, M. M. F. Funcionalidade burocrática nas universidades federais: conflitos em tempos de mudança. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 8, n. 2, p. 181-200, abr./mai. 2004.

WAHRLICH, B. M. de S. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. *Revista de Administração Pública*, v. 8, n. 2, 27-75, abr./jun. 1974.

WEBER, M. *Ensaio de sociologia*. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC Editora, 1982.

\_\_\_\_\_. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. 4. ed. Brasília: Editora UnB, 2012.

ZYMLER, B.; DIOS, L. C. *Regime Diferenciado de Contratação – RDC*. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

Erik Persson

É mestrando do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina (CPGA/UFSC). Atua como Administrador na Universidade Federal de Santa Catarina.  
Contato: erik.ps@ufsc.br

Ricardo da Silveira Porto

É mestrando do Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGAU/UFSC). Atua como Contador na Universidade Federal de Santa Catarina.  
Contato: ricardo.porto@ufsc.br

Alfredo Kleper Chaves Lavor

É Bacharel em Economia pela Universidade Federal de Santa Catarina e funcionário da Eletrosul/Eletróbrás. Atua como Assessor Técnico no Departamento de Licitações da Universidade Federal de Santa Catarina.  
Contato: alfredo.lavor@ufsc.br