

A MUDANÇA CULTURAL E INSTITUCIONAL NO ÂMBITO DAS LICITAÇÕES PÚBLICAS: A EXPERIÊNCIA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC) À LUZ DA IMPLANTAÇÃO DO REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES (RDC)

Ricardo da Silveira Porto
(Universidade Federal de Santa Catarina)

Erik Persson Souza
(Universidade Federal de Santa Catarina)

Diego Eller Gomes
(Universidade Federal de Santa Catarina)

Graice de Faria
(Universidade Federal de Santa Catarina)

Meryellem Yokoyama Neves
(Universidade Federal de Santa Catarina)

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O objetivo principal deste estudo constitui em compreender e evidenciar a mudança cultural e institucional no âmbito da administração pública, tendo como elemento referencial o processo licitatório e suas alterações, uma vez que tal atividade se reflete diretamente em múltiplas áreas da gestão de uma organização. O foco desta pesquisa reside em delinear a correlação teórica a partir dos conceitos de cultura e mudança institucional, a descrição teórica dos conceitos a respeito das modalidades licitatórias esculpidas na Lei nº 8.666/93 e o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), bem como as evidências extraídas a partir da prática analisada, que sustentam a referida transformação, no âmbito do processo de implantação do RDC na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). O estudo enfatiza a contratação de obras e serviços de engenharia, cujas transformações no campo apontam para uma nova cultura em substituição ao dispositivo legal tradicional, usualmente conhecido como Lei de Licitações, a qual era preconizava anteriormente como única normativa aplicável para fins de contratação desta natureza.

A Administração Pública, embora tenha um foco bastante distinto da iniciativa privada, não se afasta das constantes pressões que vislumbramos com

maior clareza no segmento empresarial, onde o foco consiste na busca de meios e inovações de mercado que possam refletir novas estratégias comerciais com o objetivo de ampliar sua competitividade no mercado. Já, em outro viés, a esfera pública inevitavelmente é colocada à prova, no sentido de desenvolver mecanismos e práticas que possam refletir no distanciamento da burocracia excessiva, que muitas vezes limita a atuação de suas organizações. Ressalta-se que não se trata de uma prática no sentido de burlar as normas legais, mas sim, que possa trazer uma maior eficiência em sua atuação a partir de mudanças organizacionais que possibilitem maior agilidade nas práticas de gestão, inclusive com uma maior flexibilidade, o que se torna bastante interessante a partir das peculiaridades de cada organização e de cada caso concreto (PERSSON; PORTO; LAVOR, 2016).

Para alcançar os objetivos propostos neste artigo, realizou-se um estudo junto à UFSC, escolha que se justifica pela realidade concreta vivenciada pelos autores, servidores em exercício nesta Universidade, e ainda por esta instituição ter apresentado uma transição no tocante aos dispositivos legais utilizados para a realização de seus processos licitatórios, partindo do tradicionalismo imposto pelo regramento da Lei nº 8.666/93, e uma consequente inovação a partir do RDC, facultado ao sistema público de ensino a partir de 2013.

Considerando este contexto, passamos a direcionar o foco do estudo ao campo das licitações públicas executadas pela instituição, com ênfase na contratação de obras e serviços de engenharia.

A legalidade nos atos da Administração Pública é fundamental para a consecução de seus fins, porém, esta diretriz precisa ser trabalhada de maneira inovadora, de modo a caminhar rumos aos avanços que se almeja nas instituições públicas. O espaço da legalidade começa a sofrer o desgaste provocado pelos excessos na aplicação da lei, idealizando-se como algo perfeito. O conteúdo da dimensão jurídico-positiva da legalidade se encontra debilitado, apontando para um maior protagonismo ou ativismo dos órgãos administrativos na aplicação ou realização constitutiva do direito, extraindo-se uma ideia de que a lei precisa progredir de acordo com a realidade e as práticas das instituições públicas, com uma atuação mais flexível frente às demandas da instituição (OTERO, 2003; PORTO, 2017a).

De forma a abordar tais questões, o presente estudo se apresenta organizado nos seguintes eixos: *Procedimentos Metodológicos, A Cultura e a Mudança Institucional, O Processo de Implantação do RDC na UFSC: o caso em estudo*, sessão em que se são discutidos os principais resultados alcançados pela instituição estudada com a aplicação do RDC em suas licitações para a contratação de obras e serviços de engenharia, e, por fim, as *Considerações Finais* baseadas nas discussões e análises desenvolvidas no trabalho.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A realização da atividade denominada de pesquisa tem como uma das metas obter soluções de problemáticas de natureza teórica ou prática (CERVO; BERVIAN, 2002). Seu desenvolvimento é motivado por determinado problema, para o qual não dispomos de elementos capazes de solucioná-lo ou saná-lo. Assim, motiva-se a pesquisa a partir de conceitos disponíveis, utilizando-se de métodos e técnicas de investigação científica que se apliquem (GIL, 2010).

Este é um estudo de abordagem qualitativa, tendo por base o levantamento e tratamento de informações, a partir dos processos licitatórios executados pela UFSC. Para Matias-Pereira (2010), a utilização da pesquisa qualitativa visa facilitar a interpretação e avaliação dos dados obtidos, de modo a sustentar a constituição de informações sólidas a partir das contextualizações proferidas pelos sujeitos envolvidos. Conforme Triviños (1987), a pesquisa do tipo qualitativa não se limita as visões individualizadas, segmentadas e estagnadas, uma vez que no processo de interação e de realização da investigação compreende-se o contexto cultural onde se encontra o pesquisador ou, ainda, tem-se sua atividade diária.

No contexto de uma abordagem qualitativa é possível se obter um conjunto de procedimentos metodológicos, tais como: descrever a complexidade de determinada hipótese ou problema, analisar a interação entre variáveis, apresentar contribuições no processo de mudança, criação ou formulação de opiniões de determinado grupo e, permitir, em maior grau de profundidade, a interpretação das particularidades do comportamento ou atitudes dos sujeitos envolvidos (SOARES, 2003).

Quanto aos fins propostos neste estudo, seu delineamento segue o critério de natureza descritiva, na qual se busca evidenciar com clareza as características do fenômeno investigado a partir das técnicas adotadas nos procedimentos da coleta das informações (VERGARA, 2007).

3 A CULTURA E A MUDANÇA INSTITUCIONAL

A cultura institucional apresenta diversas definições que são aceitas por diversos autores. Apesar desta diversidade, as definições apresentam elementos comuns que facilitam o seu entendimento.

Sinteticamente, podemos conceber que a cultura de uma instituição pode ser delineada como um conjunto de hábitos, padrões, visões e cenários que a diferenciam das demais (BERGUE, 2011). Neste contexto, podemos compreender que em um ambiente de trabalho é possível identificarmos que o convívio e a interação com a estrutura, os moldes de atuação e, certamente as pessoas, constituem aquilo que chamamos de cultura da instituição.

Atualmente, a abordagem em relação à mudança institucional pode ser concebida de uma maneira bastante diferente da ideia de que estamos a tratar de algo passageiro, onde se tem a evidência da trajetória que se pretende percorrer, constituindo-se ao longo deste caminho procedimentos, regras e padronizações, muitas vezes, aplicados a um contexto pré-definido (MOTTA, 2000; PORTO, 2017a).

Com o passar dos anos e a evolução inevitável do meio em que estamos inseridos, esta concepção sofreu mutações, de modo a ser compreendida como algo em movimento, ou seja, um processo contínuo, focado em melhorias e qualificações relacionadas às rotinas e práticas da esfera organizacional (FISCHER, 2002; WOOD JR., 2009).

Esta visão emana da necessidade que as instituições possuem com relação ao alcance de seus objetivos de maneira mais eficiente e competitiva. No âmbito da esfera pública, esta mudança também merece destaque, no sentido de buscarmos uma atuação mais eficiente, flexível e inovadora, de modo a respeitarmos todos os preceitos legais, sem sermos excessivos ou meramente formais, atendendo simplesmente aos critérios da racionalização burocrática, relegando os objetivos e resultados organizacionais a um segundo plano.

No setor público a cultura ganha ainda um destaque. A gestão pública possui algumas formalidades que, muitas vezes, acabam sendo atribuídas à cultura institucional do setor público. O processo de mudança é idealizado e concretizado pelos indivíduos que constituem esta instituição, com seus métodos, conceitos e culturas, agregando coletivamente no conjunto de elementos que consolidam esta transformação na busca do desenvolvimento coletivo (WOOD JR., 2009; BERGUE, 2011).

A mudança é necessária e perpassa pelo envolvimento do indivíduo e o meio em que está inserido, de modo a acrescentar dispositivos para compreender este fenômeno, analisando todos os aspectos presentes na dimensão da organização (MOTTA, 2000). Desta síntese se extrai a ideia da necessidade de interação entre a transformação da instituição e as normas legais que regulam as ações na esfera pública.

Quando nos referimos ao setor público, imediatamente já é possível identificarmos uma cultura institucional que possui as suas particularidades, características que não são comuns nas organizações privadas, mas que podem se repetir entre vários eixos da Administração Pública. O setor público acaba demonstrando alguns traços culturais que o diferencia das demais organizações, como por exemplo, a baixa insegurança relacionada com a perda do emprego e um excesso de formalismo nas suas atividades. O gestor que atua no setor público deve estar atento à cultura desta instituição para conseguir o êxito desejado num momento de mudança, seja no tocante aos processos, às pessoas ou até mesmo à estrutura (FISCHER, 2002; PERSSON; PORTO; LAVOR, 2016).

Apesar das semelhanças nos traços culturais encontrados entre as instituições do setor público, cada qual possui sua essência, que as diferenciam umas das outras, constituindo cada cultura institucional.

O desempenho das mesmas é claramente influenciado pela sua cultura, uma vez que a ela está presente em várias dimensões da instituição (processos, estrutura e pessoas). Por sua vez, esta cultura não se apresenta como algo sólido, imutável; esta cultura vai se transformando e se adaptando de acordo com os cenários existentes e as necessidades que emergem. E, devido à complexidade do que abrange uma cultura institucional, torna-se necessária a sua gestão, de modo que esta possa ser orientada de forma a alcançar os

objetivos. Disto isto, é possível aduzirmos que um gestor deve procurar na cultura institucional aqueles traços que podem fortalecer as ações que permitam potencializar ações ao encontro dos objetivos estabelecidos e, tentar eliminar da cultura os traços que podem dificultar ou seguir em rumo distinto (BERGUE, 2011; PORTO, 2017a).

Neste sentido e, considerando o foco proposto, torna-se indispensável caminharmos de maneira sintética pelas dimensões e perspectivas que envolvem as mudanças no limiar do serviço público.

3.1 A Mudança Institucional no Setor Público: dimensões e perspectivas

Diante do contexto atual de crescentes transformações no campo da administração pública, a flexibilidade administrativa (relação entre o tempo e a capacidade de redimensionamento e rearranjo de recursos) tem se tornado cada vez mais importante nas instituições públicas. Por mais que as mudanças na esfera pública historicamente tenham acontecido de forma mais lenta, verifica-se que a velocidade da evolução das demandas da sociedade tem sido sensivelmente maior do que no passado, exigindo, portanto, respostas cada vez mais céleres.

Nesse contexto, diversas ações no eixo da administração pública obrigam os gestores a atuarem em frentes de mudanças, buscando inovações por meio de novas ações e práticas de gestão, muitas vezes, deixando de lado o tão questionado excesso de burocracia e prestigiando o foco nos resultados, ou seja, harmonizando as demandas com as normas legais, para fins de atender os anseios da sociedade.

O exercício inerente ao combate da prática tradicional vinculada ao termo do “sempre foi assim” é, de acordo com Argyris e Schön (*apud* BERGUE, 2011), vinculada com a utilização da teoria da ação. Esta teoria divide os ciclos de aprendizagem em simples e duplo. O circuito simples limita-se às transformações na estratégia da ação, enquanto o duplo requer a reflexão sobre os valores daquele padrão de atividade.

É indispensável compreendermos nessa seara como ocorrem as mudanças nas instituições de natureza pública, onde, as práticas neste sentido, mostram-se mais complexas e dinâmicas, frente sua distinção aos objetivos e

práticas das organizações privadas. Assim, passamos a contextualizar na sequência uma síntese neste contexto.

3.2 Mudança Institucional: um processo complexo e dinâmico

A mudança institucional no eixo do serviço público perpassa pela denominação de um processo complexo e dinâmico, o que entendemos como compreensível que, por si só, pressupõe ações de mudanças no comportamento tradicionalista do indivíduo envolvido neste processo.

A complexidade inerente aos processos de mudança pode ser percebida em eventos específicos, tais como os processos de introdução de tecnologias gerenciais nas instituições, a definição da modalidade licitatória a ser aplicada para determinado objeto, as práticas processuais, as políticas internas e outros. Esta menção parece excessivamente genérica e tradicionalista, porém, reflete com propriedade a ideia de complexidade na abordagem referente à mudança no âmbito do serviço público, para tanto, basta lembrarmos, por exemplo, os conflitos e desafios enfrentados pelos agentes responsáveis pela implantação dos sistemas computacionais em substituição ao uso das máquinas de escrever, um procedimento indispensável e necessário para atendimento dos fins a que se destinam tais organismos públicos, porém, uma implantação aplicada de maneira pautada nos paradigmas mecanicistas, que certamente em muitos contextos deixou de atender suas finalidades frente à rejeição dos indivíduos inseridos neste cenário.

Esta abordagem traz consigo a ideia de que o envolvimento das pessoas foi desconsiderado e a imposição foi aplicada sem mecanismos metodológicos, em prol do desenvolvimento da nova cultura a ser adotada com a implantação tecnológica, ou seja, não houve uma política de aprendizado institucionalizada, como se sabe.

Entende-se a gestão do processo de mudança como sendo contingencial e emergente, não possuindo uma fórmula única e previamente validada, ou seja, tem-se assim a ratificação de que a utilização de meios diversos para se atenderem os fins desejados são indispensáveis e produtivos, especialmente, ao entendermos que os mesmos necessitam ser mutáveis, ajustando-se a cada caso concreto para melhor se adequar a realidade a ser

modificada ou reconfigurada nesta contextualização de mudança institucional (BERGUE, 2011).

Considerando a concepção evidenciada em relação à cultura e a mudança institucional, na qual uma das definições vincula-se como sendo um processo, avançamos nesta dissertação de modo a utilizarmos o exercício da atividade pública de licitações em uma entidade da administração indireta, para descrevermos o processo de transição na sistemática de dois regimes jurídicos de licitações públicas, quais sejam: o Regime Geral de Licitações, instituído pela Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), e o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), criado pela Lei nº 12.462/11 (BRASIL, 2011b), com particular ênfase neste último, tendo em vista sua implantação.

4 O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DO RDC NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC): 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 federal (IES), sofre com estruturas institucionais acadêmicas e administrativas excessivamente burocratizadas, com elevado grau de hierarquização na tomada de decisão e rigidez na movimentação das demandas de serviços e na execução de processos (VIEIRA; VIEIRA, 2004).

Na complexa relação entre as necessidades da instituição e o engessamento trazido pelo excesso de formalismo da legislação que norteia os procedimentos licitatórios, no contexto da Administração Pública entende-se que a Lei nº 8.666/93, tradicionalmente conhecida como a Lei Geral de Licitações, ao longo dos anos (INSTITUTO NEGÓCIOS PÚBLICOS, 2015) foi apresentando fragilidades e consequências indesejáveis para as aquisições e contratações públicas, especialmente por não conceber ao gestor uma maior autonomia no seu campo de atuação, inviabilizando a discricionariedade necessária ao administrador público, fragilizando, assim, a tomada de decisões deste agente, acarretando inevitavelmente na constituição de processos meramente burocráticos e pouco econômicos ao interesse público. Cita-se ainda a morosidade provocada por este cenário no que tange aos procedimentos licitatórios (OLIVEIRA, 2013).

Como fruto de uma cultura constituída, com o passar dos anos a UFSC foi consolidando um formato padrão para a contratação de empresas especializadas em obras e serviços de engenharia, alicerçada com base exclusivamente na Lei nº 8.666/93. Um referencial legal, que em 2017 completou 24 anos desde a sua publicação e que hoje muito se choca com a realidade e as necessidades institucionais. Os tempos são outros, e deste regramento inexistente flexibilidade para as ações do gestor em prol do interesse público.

De modo a se compreender de maneira prática como se constitui uma nova cultura no campo das licitações públicas, passaremos a descrever ao longo deste artigo, de maneira sintética, o processo de implantação do RDC na UFSC, destacando os aspectos de maior relevância na inserção deste dispositivo, de maneira a constituí-lo como dispositivo para a contratação de obras e serviços de engenharia, e assim, permitindo obtermos a correlação entre teoria e prática e, buscando visualizarmos uma mudança institucional com base nos procedimentos licitatórios da universidade, uma vez que seus resultados inevitavelmente refletem nas mais diversas esferas da mesma, inclusive, naquelas que desempenham as atividades fins, tais como: o ensino, a pesquisa e a extensão.

Não obstante e, com a devida importância para a melhor compreensão desta mudança institucional, inicialmente abordaremos os aspectos básicos que perpassam pelo processo histórico da legislação compreendida neste artigo, os quais consistem na Lei nº 8.666/1993 e a Lei nº 12.462/2011.

4.1 Uma Síntese da Historicidade dos Regramentos Licitatórios

De maneira concisa, é preciso compreender alguns aspectos que traçam a concepção da diferenciação entre os dois regramentos abordados, de modo a compreendermos o contexto da transição entre elas, tomando por base os reflexos na aplicabilidade de ambas. Com base na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), especificamente no contido em seu inciso XXI, do artigo 37, uma exigência legal no sentido de se utilizar o processo de licitação para fins de consolidar as contratações de obras, serviços, compras e alienações; desta diretriz tem-se a promulgação da Lei 8.666/93 (BRASIL, 1993), conhecida como a Lei Geral das Licitações. Esta Lei surge com o foco central norteado pela

excessiva ênfase nos controles dos procedimentos e normas. É de se creditar tal foco ao contexto sócio histórico e político vivenciado a época de sua publicação, onde o cenário era marcado por inúmeros escândalos e suspeitas de fraudes e desvios de recursos públicos a partir dos contratos firmados pelo Governo Federal, e ainda, as inúmeras denúncias que culminaram no *impeachment* do então Presidente Fernando Collor de Mello, em 1992.

A partir da aplicabilidade desta normativa, incorremos na percepção de que seu foco principal passava a constituir a burocratização dos processos licitatórios na administração pública e, de modo a modificar este cenário, evitando certo caos no cenário destas organizações governamentais, surge à necessidade de alteração da Lei e, conseqüentemente, a promulgação de outras normativas, de maneira a se atender às reais e práticas necessidades na esfera pública, evidenciando-se assim, a fragilidade apresentada pela Lei nº 8.666/93, no que tange a sua eficácia no campo prático (PORTO, 2017a).

De modo a acompanhar a regulação do mercado frente as suas necessidades reais, o Governo Federal a época constatou que aquelas modalidades licitatórias apresentadas pela na forma da Lei nº 8.666/93 não mais atendiam seus anseios para o cumprimento de suas atividades fins. A reforma administrativa, ocorrida nos anos 90 motivou o Governo Federal a agir de modo a buscar ações com foco em uma maior eficiência para a realização de suas licitações, permitindo assim, a realização de uma transformação no campo jurídico-formal que normatiza tais práticas. Já no ano 2000, referendado pela Medida Provisória nº 2.026/2000 (BRASIL, 2000b), é implantada inicialmente no âmbito da União uma nova modalidade licitatória, denominada Pregão, que posteriormente foi regulamentada pelo Decreto 3.555/2000 (BRASIL, 2000a). Conseqüentemente, após dois anos de tramitação no Congresso Nacional é reconhecida pela Lei nº 10.520/2002 (BRASIL, 2002), estendendo-o aos Estados, Distrito Federal e Municípios, com foco na aquisição de bens e serviços e comuns.

No trilho do desenvolvimento e, de modo a obter propostas mais vantajosas aos interesses públicos ampliando a competitividade por meio de um número maior de interessados em suas licitações, o Governo Federal regulamenta esta modalidade licitatória, em sua forma eletrônica, possibilitando um alcance nacional para cada um de seus processos licitatórios, referendando

assim, o uso dos recursos da tecnologia, com uma maior transparência destes atos; esta normativa foi regulamentada pelo Decreto n.º 5.450/2005 (BRASIL, 2005).

Este resgate do processo histórico da constituição dos regramentos legais que norteiam os processos licitatórios no âmbito público da esfera federal, nos evidencia o elo entre a mudança cultural neste contexto, bem como sua influência na transformação institucional. Nesse sentido, entendemos que tal a cultura não se apresenta como algo sólido, imutável, esta cultura vai se transformando e se adaptando de acordo com os cenários existentes, tendo uma conotação de mudança líquida (BERGUE, 2011).

A percepção constituída a partir de Bergue (2011) nos remete a uma interlocução com o processo de criação do RDC, já que anteriormente à publicação deste regramento o Governo Federal almejava, por meio do Projeto de Lei nº 7.709/2007 (BRASIL, 2007b), alterar a Lei de Licitações. Fato que desde 2007 segue sem apreciação pelo Congresso Nacional e que, em pleno ano de 2017, ou seja, dez anos após tal tentativa, o que vem se materializando e encontra-se na Câmara dos Deputados é o Projeto de Lei nº 6.814/2017, que versa sobre a reforma da Política Pública de Licitações (BRASIL, 2017).

Diante desta realidade e com extrema necessidade de atender os anseios do cenário existente, que se constituiu a partir da definição do Brasil como sede de importantes eventos esportivos, tais como a Copa das Confederações em 2013, a Copa do Mundo no ano de 2014 e por fim os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 no Rio de Janeiro, o Governo Federal evidenciou que inexistiria tempo hábil para a realização dos processos de aquisição de bens, a execução de inúmeras obras e serviços de engenharia indispensáveis à construção e adaptação das infraestruturas necessárias a realização destes eventos, tomando como base a realidade concreta normatizada pela Lei nº 8.666/93 (PERSSON; PORTO; LAVOR, 2016).

A partir desta constatação, e tomado pela preocupação frente aos compromissos mundialmente assumidos, o Governo Federal edita a Medida Provisória nº 527/2011 (BRASIL, 2011c), que conseqüentemente é convertida na Lei nº 12.462/2011 (BRASIL, 2011b), que veio instituir o RDC, na sequência regulamentada pelo Decreto nº 7.581/2011 (BRASIL, 2011a).

Este novo dispositivo legal, diferentemente da Lei nº 8.666/93, ao invés de submeter o administrador público ao implacável controle burocrático, trouxe consigo a possibilidade de conceder a este autonomia e valorização, tomando por base sua capacidade de tomar decisões, primando assim pela manutenção do foco nos objetivos e resultados a serem percorridos.

Conforme podemos observar em trecho do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995, p. 16) esta contextualização se sustenta:

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.

O RDC é idealizado com o propósito de conceber a realização de processos licitatórios mais eficientes, ágeis, de modo a atender os anseios para com a realização dos eventos propostos, sem que isto afaste, de qualquer maneira, os preceitos da legalidade no tocante ao controle do gasto público.

Esse novo dispositivo legal vai, paulatinamente, alargando seus limites de aplicação em razão da necessidade de simplificar e conferir maior celeridade na condução e conclusão dos processos licitatórios em todas as esferas. Assim, o Regime Diferenciado passou a 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, 2011b).

A partir de 2012, o uso do RDC foi ampliado e passou a ser extensivo às obras e serviços de engenharia relacionados às melhorias na mobilidade urbana ou ampliação de infraestrutura e logística, as licitações e aos contratos necessários à realização de obras e serviços de engenharia no âmbito dos

sistemas públicos de ensino e de pesquisa, ciência e tecnologia e aos contratos de locação de bens móveis e imóveis, nos quais, o locador realiza prévia aquisição, construção ou reforma substancial, com ou sem aparelhamento de bens, por si mesmo ou por terceiros, do bem especificado pela administração (BRASIL, 2012).

O RDC apresentou dispositivos inovadores na seara do ordenamento jurídico licitatório que consolidam o processo de sucesso que deu causa a esta normativa, por meio de um *benchmarking* entre as tradicionais modalidades existentes, procedimentos e critérios já adotados, com sucesso em outras instituições, citando, para tanto, a Petrobrás que deu sustentação a prerrogativa da contratação integrada, a Anatel de onde se buscou as práticas a partir do pregão, os Estados do Paraná e São Paulo, contribuindo na instituição da inversão de fases e meio eletrônico para obras, e por fim, pelas práticas de contratação da União Europeia, dos EUA e nas diretrizes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). É importante mencionar ainda, que a elaboração do RDC considerou em seus dispositivos uma série de julgados dos órgãos de controle interno (CGU) e externo (TCU).

O regime diferenciado não é aplicável de maneira geral, ou ainda, em substituição a quaisquer outros dispositivos legais que disciplinam a matéria das licitações; seu escopo de aplicabilidade é restrito, tendo faculdade de utilização em instâncias e situações previstas em Lei. A implantação desse regramento pode ser compreendida como uma tentativa de “modernização administrativa” (MATOS, 1988), haja vista sua orientação para parâmetros de eficiência, agilidade e economicidade. Em sua essência, o RDC visa tornar mais céleres as licitações e a obter maior eficácia e eficiência nos contratos públicos (OLIVEIRA, 2013; MEDAUAR, 2013).

Consolidada a síntese do processo histórico das normativas legais que regem e disciplinam as licitatórias, avançamos ao eixo da instituição estudada como referência da aplicação deste dispositivo facultado.

4.2 A Implantação do Regime Diferenciado de Contratações Públicas na UFSC

Assim como observado nas ações do Governo Federal, a UFSC, a partir de suas faculdades legais, tratou de buscar meios e dispositivos capazes

de atender seus anseios de uma maneira diferenciada e inovadora, visando uma maior celeridade, sem prejuízo a transparência dos atos praticados, dotando-se de exigências simplificadas, de modo a buscar a economicidade esperada e, por fim, refletindo na constituição de uma cultura eficiente para a realização de suas licitações (PERSSON; PORTO; LAVOR, 2016).

Com amparo nos transcritos, evidenciamos que se torna necessário trabalhar mudanças no tocante à quebra de culturas tradicionalistas ou excessivamente conservadoras, buscando assim, um novo formato de realizar seus processos licitatórios, afastando-se do contexto burocrático que permeia a esfera pública em seu campo de atuação.

Sem embargo, a Universidade, apesar de organização preponderantemente burocrática, não raro estanque a mudanças organizacionais, nota-se a presença de iniciativas expressivas com vistas a executar seus processos licitatórios sob a concepção de uma nova cultura, focando em práticas eficientes e flexíveis que possam viabilizar ações com maior qualidade e excelência administrativa (PORTO, 2017a).

Na UFSC, a faculdade pela adoção do RDC representou uma oportunidade inescapável para implantar uma nova cultura focada nas contratações urgentes e necessárias de obras, reformas e construções nos diversos *campi* universitários, muitas delas estagnadas anteriormente em processos licitatórios intermináveis em razão do número de recursos, impugnações, reformatações e alterações de projetos e editais (PERSSON; PORTO; LAVOR, 2016).

A partir da pesquisa realizada no site do Departamento de Licitações da UFSC, constatou-se que, com o advento do novo regime e sua faculdade de aplicabilidade nas IES, a partir de abril de 2013, teve início a fase exploratória da implantação do RDC na UFSC, quando os servidores daquela unidade decidiram realizar os primeiros estudos e análises de procedimentos que pudessem apontar a viabilidade da utilização do RDC na realidade da Instituição, tendo como objetivo sanar os problemas postos a ocasião, e em especial, aqueles destinados à contratação de obras e serviços de engenharia que apresentavam uma repressão preocupante, frente às urgências internas, especialmente em relação às ampliações, reformas, construções de espaço físico, resultantes, sobretudo, da expansão universitária promovida pelo programa de

Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) (PERSSON; PORTO; LAVOR, 2016).

O processo de implantação deste Regime Diferenciado avançou frente a estas problemáticas, sendo realizado em algumas etapas, onde, primeiramente no ano de 2013, foi evidenciada uma reestruturação na unidade responsável pelas licitações da UFSC, fato que culminou conseqüentemente na constituição de uma nova cultura de trabalho, influenciando diretamente na evolução dos processos licitatórios (PORTO, 2017a).

A implantação do RDC, nos aspectos metodológico, foi constituída das seguintes etapas: 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 (PERSSON; PORTO; LAVOR, 2016).

Em decorrência dessa sequência de estudos, análises e aprendizado teórico-prático, em junho de 2013, ocorreram às 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, de modo a consolidar uma mudança organizacional neste contexto das licitações. 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, e desde então, consolida-se a implantação deste dispositivo legal na UFSC (PERSSON; PORTO; LAVOR, 2016; PORTO, 2017a).

Não menos importante, destaca-se o processo de desenvolvimento do RDC no contexto das licitações da UFSC, onde, tal dispositivo gradativamente foi mostrando-se efetivamente inovador em relação às práticas anteriormente aplicadas, de modo que elementos passaram a ser adotados na instituição em formato de testes e experiências, na busca de adequá-la a especificidade emanada da cultura e os anseios da universidade.

O desenvolvimento do processo de implantação do RDC na UFSC consistiu em mudanças institucionais no que tange a forma de disputa destes certames, saindo do molde tradicional, compreendido como presencial e, sendo aplicadas a partir de 2015, as disputas em moldes eletrônicos, ampliando a transparência dos atos e, também, alcançando assim, uma maior competitividade (PORTO, 2017a).

Considerando a contextualização do processo de implantação do RDC na UFSC, torna-se indispensável apresentarmos os resultados alcançados pela instituição, de modo, que possamos materializar na prática a interação entre os aspectos teóricos – legais e a efetividade da mudança ocorrida na universidade.

5 OS RESULTADOS ALCANÇADOS PELA UFSC COM A MUDANÇA CULTURAL E INSTITUCIONAL À LUZ DA IMPLANTAÇÃO DO RDC

Com base nos elementos estudados e de maneira descritiva, passamos a apresentar os resultados alcançados pela UFSC, com a mudança cultural e institucional aplicada nos processos licitatórios realizados pela universidade.

O primeiro impacto advindo desta mudança se evidenciou na celeridade processual, tomando como base os números das licitações realizadas nos anos de 2012 e 2013, seguindo os moldes pré-adoção ao RDC, os quais totalizaram doze processos, cuja média de consolidação dos mesmos compreendia 133 dias, tempo este, inviável para as ações da gestão universitária, comprometendo inclusive seu desenvolvimento, já que como prazos máximos alcançou-se o tempo de até 245 dias para alcançar a condição efetiva de contratação, cenário distinto do que oportunizou o RDC, cuja consolidação passou a levar em média 84 dias (PERSSON; PORTO; LAVOR, 2016).

A realização do número de processos licitatórios também não pode deixar de ser citado, enquanto durante os anos de 2012 e 2013 foram finalizados doze certames, no período de 2013 e 2014 este montante, já utilizando o RDC, passou para trinta e dois, evidenciando a efetividade das disputas com a mudança institucional adotada (PORTO, 2017a).

No tocante a economicidade alcançada pelo RDC até 31 de dezembro de 2016, o resultado superior o montante de R\$ 8.000.000,00 (oito milhões de reais), ou seja, valores que podem refletir em outras ações da instituição, considerando que tais números, são oportunizados pelo maior poder de negociação advindo da aplicação do RDC, anteriormente não preconizado nas normativas existentes (PORTO, 2017a; PORTO, 2017b).

Não menos importante, ressalta-se o foco diferenciado do RDC, voltado aos aspectos gerenciais, os quais consistem, na essência, em um maior poder de discricionariedade do gestor, tal aspecto se evidencia, por exemplo, nos critérios de julgamento mais diversificados que nos moldes anteriores, bem como, na forma de disputa, a normativa prevê aberturas para alternâncias, de acordo com a tomada de decisão dos gestores, cenário limitado há época da empregabilidade da Lei nº 8.666/1993 (BRASIL, 2011b, PORTO, 2017a).

Além deste grande e importante resultado obtido com o RDC, outros aspectos merecem destaque, como por exemplo, a nova prática da transparência adotada na realização das sessões por meio da transmissão das licitações em tempo real, desde maio de 2014, prática não exigida pelo novo regramento, porém, motivada pela nova cultura da sistemática de trabalho, especialmente para fins de registrar os atos da comissão permanente de licitações, a conduta dos licitantes, e toda a negociação realizada nestas sessões, visando disponibilizar ao alcance de todos, estes registros (PORTO, 2017b).

A simplificação processual por meio da inversão de fases no julgamento dos certames é um dispositivo que se apresenta por meio das análises como uma das principais inovações constituída pelo RDC, diferentemente da Lei nº 8.666/93 onde a condução dos certames inicia-se pelo julgamento e negociação das propostas, e conseqüentemente somente a habilitação da licitante detentora da melhor oferta, é analisada. 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, 2011b; ZYMLER; DIOS, 2013).

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), práticas adotadas na UFSC ao longo do processo de implantação (BRASIL, 2011b; ZYMLER; DIOS, 2013; PORTO, 2017b).

Deste cenário, é possível concebermos que o RDC proporcionou uma efetiva mudança institucional no âmbito da cultura dos processos licitatórios voltados para a contratação de obras e serviços de engenharia e, não menos importante, delineou aspectos de eficiência alcançados por meio do dispositivo diferenciado, cuja natureza, não se vincula a uma obrigatoriedade, mas sim, a uma opção por meio dos atos da gestão.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As alterações nos regramentos legais que norteiam as licitações públicas podem ser consideradas como novas culturas no âmbito destes processos, e ainda, que estas alterações se correlacionam com as atividades exercidas pelo serviço público.

Neste contexto de mudança cultural, notamos que a implantação do RDC na UFSC, impactou diretamente e positivamente nas ações da gestão universitária, de modo a evidenciar que este dispositivo apresenta elementos inovadores, contribuindo com a eficiência nas licitações públicas e, nos permite concebermos que tal regime diferenciado mostra-se como um referencial para a instituição, no que tange a modernização das diretrizes para as licitações e contratos da Administração Pública, apresentando resultados satisfatórios aos interesses públicos, considerando nesta realidade concreto a contratação de obras e serviços de engenharia.

Por meio do estudo desenvolvido, é possível sugerir que os pressupostos do RDC se aplicam a outras instâncias do serviço público, os quais estejam dentro do alcance previsto em tal normativo e, mesmo que este tenha sua natureza facultada, expressa por meio de resultados, que eventuais incertezas ou falácias noticiadas quando de sua publicação, não prosperam e, que sua eficácia se materializa, nos moldes que a UFSC mostra-se como um caso de sucesso, quanto a esta adoção.

Os resultados alcançados pelo RDC também em outras instâncias, conforme conseguimos vislumbrar e, que não menos destaques alcançaram em

outras instâncias da Administração Pública, podem certamente, justificar as razões de este dispositivo apresentar-se esculpido como modalidade licitatória no novo projeto de lei que tramita na câmara dos deputados para fins de convergir em uma nova normativa para delinear as práticas no âmbito das licitações públicas.

Por fim, entendemos que o RDC mostrou-se eficaz em sua proposta no âmbito da UFSC e, ao mesmo tempo, é possível concebermos que tal prática ratifica a percepção de uma boa prática materializada pela instituição, quando de sua opção pela mudança de cultura na condução de suas licitações.

REFERÊNCIAS

BERGUE, S. T. **Modelos de gestão em organizações públicas**: teorias e tecnologias gerenciais para a análise e transformação organizacional. Caxias do Sul: EDUCS, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 jun. 2017.

_____. **Decreto nº 3.555**, de 8 de agosto de 2000a. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3555.htm>. Acesso em: 16 jun. 2017.

_____. **Decreto nº 5.450**, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.comprasnet.gov.br/>>. Acesso em: 16 jun. 2017.

_____. **Decreto nº 6.096**, de 24 de abril de 2007a. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm>. Acesso em: 14 jun.2017.

_____. **Decreto nº 7.581**, de 11 de outubro de 2011a. **Regulamenta o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, de que trata a Lei n.º 12.462, de 4 de agosto de 2011. Disponível em:** <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Decreto/D7581.htm>. Acesso em: 13 jun. 2017.

_____. **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>. Acesso em: 20 jun. 2017.

_____. **Lei nº 10.520**, de 17 de julho de 2002. Institui [...] modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm>. Acesso em: 16 jun. 2017.

_____. **Lei nº 12.462**, de 4 de agosto de 2011b. 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>. Acesso em: 12 jun. 2017.

_____. **Lei nº 12.722**, de 03 de outubro de 2012. Altera as Leis n^{OS} 10.836, de 9 de janeiro de 2004, 12.462, de 4 de agosto de 2011, e 11.977, de 7 de julho de 2009; dispõe sobre o apoio financeiro da União aos Municípios e ao Distrito Federal para ampliação da oferta da educação infantil; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12722.htm#art14>. Acesso em: 11 jan. 2017.

_____. **Medida Provisória nº 527**, de 18 de março de 2011c. [...] altera a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC e da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - INFRAERO [...]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Mpv/527.htm>. Acesso em: 16 jun. 2017.

_____. **Medida Provisória nº 2.026**, de 28 de agosto de 2000b. Institui [...] modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/2026-4.htm>. Acesso em: 16 jun. 2017.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do estado**. Brasília, 1995.

_____. **Projeto de Lei nº 6.814**, de 03 de fevereiro de 2017. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e revoga a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e dispositivos da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 09 de fev. de 2017. Disponível:
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1523083&filenome=PL+6814/2017>. Acesso em: 10 de jun. 2017.

_____. **Projeto de Lei nº 7.709**, de 24 de janeiro de 2007b. Altera dispositivos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, e dá outras providências. Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 12 de fev. de 2007. Disponível:<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=33987>>. Acesso em: 10 de jun. 2017.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. **Metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

FISCHER, R. M. Mudança e transformação organizacional. In: FLEURY, Maria Tereza Leme (Org.). **As pessoas na organização**. São Paulo: Gente, p. 147-164, 2002.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

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

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de metodologia da pesquisa científica**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

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.

MOTTA, P. R. **Transformação organizacional: a teoria e a prática de inovar**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2000.

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

OTERO, P. **Legalidade e administração pública**. O sentido da vinculação administrativa à juridicidade. Lisboa: Editora Almedina, 2003.

PERSSON, E.; PORTO, R. da S.; LAVOR, A. K. C.. O RDC Como Nova Aposta da Administração Pública Gerencial em Licitações: o caso da Universidade Federal de Santa Catarina. *Revista do Serviço Público*, v. 67, n. 1, jan./mar. 2016.

PORTO, R. da S. O regime diferenciado de contratações públicas: um olhar dos gestores. 2017. 128f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017a.

PORTO, R. da S. **RDC como boa prática na UFSC**. Florianópolis. 08 jun. 2017. 13 slides. Disponível em: <<http://licitacoes.ufsc.br/files/2014/10/Palestra-no-FORPLAD-em-08.06.2017-RDC-como-boa-Pr%C3%A1tica-na-UFSC.pdf>>. Acesso em: 07 de jun. de 2017b. Apresentação em Power-point.

SOARES, E. **Metodologia científica**: lógica, epistemologia e normas. São Paulo: Atlas, 2003.

TRIVINÕS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2010.

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.

WOOD JR., T. (Org.). **Mudança organizacional**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

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