



UFRPE

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

ANDRÉ COSTA PINTO

**GESTÃO DE OBRAS PÚBLICAS:
UM ESTUDO DE CASO EM UMA INSTITUIÇÃO
FEDERAL DE ENSINO SUPERIOR**

Recife

2023

ANDRÉ COSTA PINTO

**GESTÃO DE OBRAS PÚBLICAS:
UM ESTUDO DE CASO EM UMA INSTITUIÇÃO
FEDERAL DE ENSINO SUPERIOR**

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (Profiap) da Universidade Federal Rural de Pernambuco, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientadora: Prof.^a Dra. Alessandra Carla Ceolin
Coorientador: Prof. Dr. Rodolfo Araújo de Moraes Filho

Recife

2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal Rural de Pernambuco
Sistema Integrado de Bibliotecas
Gerada automaticamente, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- P659g Pinto, André
Gestão de Obras Públicas: Um estudo de caso em uma Instituição Federal de Ensino Superior / André Pinto. - 2023.
141 f. : il.
- Orientadora: Alessandra Carla Ceolin.
Coorientador: Rodolfo Araujo de Moraes Filho.
Inclui referências, apêndice(s) e anexo(s).
- Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal Rural de Pernambuco, Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), Recife, 2023.
1. edificações públicas. 2. licitação. 3. contratos administrativos. 4. gestão de obras públicas. I. Ceolin, Alessandra Carla, orient. II. Filho, Rodolfo Araujo de Moraes, coorient. III. Título

ANDRÉ COSTA PINTO

**GESTÃO DE OBRAS PÚBLICAS: UM ESTUDO DE CASO EM UMA
INSTITUIÇÃO FEDERAL DE ENSINO SUPERIOR**

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Alessandra Carla Ceolin
Coorientador: Prof. Dr. Rodolfo Araújo de Moraes Filho

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado Profissional em
Administração pública da Universidade Federal Rural de Pernambuco
em cumprimento aos requisitos para obtenção do título de mestre em
Administração Pública.

Aprovado em: ___/___/___

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Alessandra Carla Ceolin – Orientadora
Universidade Federal Rural de Pernambuco (PROFIAP/UFRPE)

Prof. Dr. Rodolfo Araújo de Moraes Filho – Coorientador
Universidade Federal Rural de Pernambuco (PROFIAP/UFRPE)

Prof^a Dr^a. Isabel Cristina Pereira de Oliveira
Universidade Federal Rural de Pernambuco (DECON/ UFRPE)

Prof. Dr. Maico Roris Severino
Universidade Federal de Campina Grande (PROFIAP/UFG)

Prof. Dr. José de Lima Albuquerque
Universidade Federal Rural de Pernambuco (PROFIAP/UFRPE)

AGRADECIMENTOS

À minha família – meus pais, minhas irmãs e Mari – pelo apoio que me dão desde sempre.

À Andreza, por todo o companheirismo nessa caminhada e pelo suporte incrível que me deu em diversos momentos, principalmente na reta final deste Mestrado. Sem você e a minha família, sinceramente, nada disso seria possível. É por vocês que sigo estudando e tentando melhorar a cada dia.

Aos meus outros familiares maravilhosos. Tenho o privilégio de ser cercado de amor por tantas tias e tias maravilhosos; por avós amadas; por primos e primas que são como irmãos para mim.

Aos meus grandes amigos que me acompanham desde o colégio, principalmente a Diniz, que sempre fez todo o possível para me apoiar e estar comigo em todos os momentos; a Vinícius, por tanto incentivo que sempre me deu nos estudos; a Sormanny, outro irmão de quem me sinto mais próximo a cada ano que passa; e a Vítor Paiva, que sempre procurou me aconselhar e me acalmar nos momentos mais difíceis. Vocês tornaram a minha vida mais fácil e continuam tornando.

À Rural, instituição onde vivi tempos lindos. Ao meu eterno setor do coração, o DMFA, onde passei alguns dos melhores momentos da minha vida, profissional e pessoal, com tantas pessoas boas e que estão no meu coração. Me considero sortudo demais por ter sido deste setor e o levo na alma. Ao meu Patrimônio, onde comecei minha experiência profissional e tive o prazer de conviver com uma equipe desenrolada e da qual sou muito amigo até hoje.

À UFPE, por ter me acolhido novamente – dessa vez, como profissional. Tenho muita gratidão por ter conhecido tantas pessoas boas lá. Tive muita sorte de poder contar com pessoas tão receptivas e compreensivas. Vocês ajudaram a diminuir muito os percalços para a elaboração da dissertação.

À minha orientadora maravilhosa, Professora Alessandra. Você é incrível! Obrigado pela paciência, pelas conversas e pelos ensinamentos. Você é luz.

Ao meu coorientador, Professor Rodolfo, outro profissional sensacional, o qual tanto me deu apoio, também, na construção da dissertação.

A todos os colegas de Mestrado, especialmente Kathiane, Vanessa e Tati. Foi muito bom ter caminhado junto com vocês, turma.

RESUMO

As obras públicas representam um importante componente para a atuação da Administração Pública, pois, através delas, as instituições públicas fortalecem a sua infraestrutura para a prestação dos seus serviços nas mais diversas áreas, como na saúde, na segurança e na educação. Assim, cabe às instituições da Administração Pública gerenciar suas obras públicas de forma eficiente e eficaz, em razão não apenas da importância delas para a sociedade, mas da responsabilidade com o dinheiro público, tendo em vista que a execução das obras públicas, envolvem, muitas vezes, valores vultosos. No entanto, são comuns, na gestão das obras públicas, ocorrerem problemas relacionados ao (s): planejamento das obras; contratos firmados entre as instituições públicas e as empresas responsáveis pelas execuções das obras, e; orçamentos destinados às obras. Além disso, há, ainda, fatores que independem da vontade da instituição – como as mudanças de governo e, mais recentemente, a pandemia da COVID-19 – e que podem contribuir para a incidência ou, até mesmo, para a potencialização dos entraves mais comuns. Nesse contexto, o presente estudo teve, como objetivo geral, analisar as relações entre as mudanças de gestão no governo federal, a pandemia da COVID-19 e os obstáculos orçamentários, contratuais e de planejamento no gerenciamento de obras públicas em uma Universidade Federal. Para a consecução deste objetivo, foi realizado um estudo de caso na Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), de natureza aplicada e de caráter qualitativo, exploratório e descritivo. O cenário da UFRPE em relação à sua infraestrutura física é desafiador, tendo em vista que a instituição almeja ampliá-la para melhor atender a sua comunidade universitária. A coleta de dados ocorreu através da realização de entrevistas com os servidores de diferentes setores envolvidos com a gestão de obras da Universidade e, também, por meio da coleta de dados secundários no Portal da Transparência e no Portal de Compras do Governo Federal. Os resultados mostraram que há particularidades e entraves que prejudicam a gestão de obras públicas da UFRPE, porém, foram verificadas similaridades entre vários dos aspectos e obstáculos da gestão de obras da instituição e a literatura, o que retrata que a realidade da Universidade não é incomum em relação a outros órgãos e instituições. Diante de todo o exposto e levando em conta a relevância da UFRPE para Pernambuco – com forte presença em diversas regiões do estado e com o comprometimento da gestão com a governança institucional –, espera-se que esse trabalho possa contribuir para a gestão de obras públicas da Universidade, seja auxiliando na visualização dos entraves já vivenciados pela instituição e/ou na proposição de melhorias para diminuir a ocorrência de futuros obstáculos na sua gestão de obras.

Palavras-chave: edificações públicas; licitação; contratos administrativos; gestão de obras públicas.

ABSTRACT

Public works represent an important component for the performance of Public Administration, since, through them, public institutions reinforce their infrastructures for the provision of their services in the most diverse areas, such as health, security and education. Thus, it is up to Public Administration institutions to manage their works efficiently and effectively, not only because of their importance to society, but also because of their responsibility towards public money, bearing in mind that the execution of public works often involves large amounts. However, it is common, in the management of public works, problems related to: works planning; contracts signed between public institutions and companies responsible for carrying out the works, and; works budget. In addition, there are also factors that are independent of the institution's will - such as changes in government and, more recently, the COVID-19 pandemic - and that can contribute to the incidence or even to the potentialization of the most common obstacles. In this context, the present study has the general objective of analyzing the relationships between management changes in the federal government, the COVID-19 pandemic and budgetary, contractual and planning obstacles in the management of public works at a Federal University. To achieve this objective, a case study was carried out at the Federal Rural University of Pernambuco (UFRPE), of an applied and qualitative, exploratory and descriptive nature. UFRPE's scenario in relation to its physical infrastructure is challenging, considering that the institution aims to expand it to better serve its university community. Data collection occurred through interviews with employees from different sectors involved in the management of the University's works and also through the collection of secondary data on the Transparency Portal and the Federal Government Purchasing Portal. The results showed that there are particularities and obstacles that harm the management of public works at UFRPE, however, similarities were found between several of the aspects and obstacles of works management and the institution's literature, which shows that the reality of the University is not uncommon in relation to other bodies and institutions. Given all this and taking into account the relevance of UFRPE to Pernambuco – with a strong presence in several regions of the state and with management's commitment to institutional governance –, it can be expected that this work will contribute to the management of public works at the University, whether helping to visualize the obstacles already experienced by the institution and/or proposing improvements to reduce the occurrence of future obstacles in its constructive management.

Keywords: public buildings; bidding; administrative contracts; public works management.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Andifes	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
CAAE	Certificado de Apresentação de Apreciação Ética
CEP	Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNS	Conselho Nacional de Saúde
Codai	Colégio Dom Agostinho Ikas
COE-MEC	Comitê Operativo de Emergência do Ministério da Educação
Comprasnet	Portal de Compras do Governo Federal
DGA	Dados Governamentais Abertos
DOU	Diário Oficial da União
EaD	Ensino à Distância
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IES	Instituições de Ensino Superior
Ifes	Instituições Federais de Ensino Superior
IGG	Índice de Governança e Gestão
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
MP	Medida Provisória
Nemam	Núcleo de Engenharia e Meio Ambiente
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PIB	Produto Interno Bruto
PPI	Programa de Parcerias de Investimentos
Proad	Pró-Reitoria de Administração
PTT	Produto Técnico-Tecnológico
OMS	Organização Mundial de Saúde
UACSA	Unidade Acadêmica do Cabo de Santo Agostinho
UAG	Unidade Acadêmica de Garanhuns
UAEADTec	Unidade Acadêmica de Educação à Distância
UFAPE	Universidade Federal do Agreste Pernambucano
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco

UFRPE	Universidade Federal Rural de Pernambuco
Univasf	Universidade Federal do Vale do São Francisco
STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Relação entre os problemas de planejamento, de orçamento e de contratos nas o públicas.	19
Figura 2 - Portal da Transparência – Licitações 2015 – Busca pela “Data de Abertura”.....	41
Figura 3 - Portal da Transparência – Licitações 2015 – Busca pela “Data de Resultado da Compra”.....	42
Figura 4 - Portal Comprasnet – Consulta de contratos por “UF” e “Órgão”.....	43
Figura 5 - Portal Comprasnet – Definição do período de busca.....	44
Figura 6 - Portal Comprasnet – Lista de contratos em 2015.....	44
Figura 7 - Quantidade de licitações encontradas, de 2011 a 2016, que atendem aos critérios do estudo.	57
Figura 8 - Alterações contratuais no período 2011-2016 – distribuição percentual das variáveis.	58
Figura 9 - Maiores valores originais no período de 2011-2016.....	59
Figura 10 - Menores valores originais no período de 2011-2016.....	59
Figura 11 - Menores valores após atualizações por supressões ou aditivos no período de 2011-2016.....	60
Figura 12 - Maiores valores após atualizações por supressões ou aditivos no período de 2011-2016.....	61
Figura 13 - Valores originais e valores atualizados de 2011 a 2016, excluindo a obra da UACSA.....	62
Figura 14 - Comparativo de valores entre a obra da UACSA e as demais obras do período de 2011-2016.	63
Figura 15 - Valores originais e valores atualizados de 2011 a 2016, incluindo a obra da UACSA.....	64
Figura 16 - Quantidade de licitações encontradas, de 2017 a 2022, que atendem aos critérios do estudo.	68
Figura 17 - Alterações contratuais no período 2017-2022 – distribuição percentual das variáveis.	69
Figura 18 - Maiores valores originais no período de 2017-2022.....	70
Figura 19 - Menores valores originais no período de 2017-2022.....	70
Figura 20 - Menores valores após atualizações por supressões ou aditivos no período de 2017-2022.....	71

Figura 21 - Maiores valores após atualizações por supressões ou aditivos no período de 2017-2022.....	72
Figura 22 - Valores originais e valores atualizados de 2017 a 2022.	73
Figura 23 - Valores originais e valores atualizados de 2011 a 2022.	75
Figura 24 - Quantitativo de obras dos períodos 2011- 2016 e 2017-2022 separados por faixas de valores.	77
Figura 25 - Distribuição percentual dos valores originalmente contratados de cada ano em relação ao valor originalmente contratado total.	78
Figura 26 - Distribuição percentual dos valores, já eventualmente atualizados, de cada ano em relação ao valor atualizado total.....	78
Figura 27 - Representatividade percentual dos valores originais dos períodos 2011-2016 e 2017-2022 em relação ao valor original total contratado em obras públicas na Universidade.79	
Figura 28 - Representatividade percentual dos valores atualizados dos períodos 2011-2016 e 2017-2022 em relação ao valor atualizado total contratado em obras públicas na Universidade.	79

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Medidas insensatas no combate à COVID.	33
Quadro 2 - Síntese da classificação da Pesquisa.	38
Quadro 3 - Síntese do passo-a-passo da coleta documental.	45
Quadro 4 - Relação dos objetivos x materiais analisados.....	49
Quadro 5 - Perguntas e sínteses das respostas sobre planejamento de obras.	81
Quadro 6 - Perguntas e sínteses das respostas sobre o orçamento das obras.	83
Quadro 7 - Perguntas e sínteses das respostas sobre contratos de obras.	85
Quadro 8 – Erros apontados pelos respondentes.	87
Quadro 9 - Perguntas e sínteses das respostas sobre a influência de questões políticas na gestão de obras.	89
Quadro 10 - Perguntas e sínteses das respostas sobre os impactos da pandemia na gestão de obras.	90

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Obras licitadas no período de 2011 a 2016.....	53
Tabela 2 - Obras licitadas no período de 2017 a 2022.....	65

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	15
1.1. Problema de pesquisa.....	17
1.2. Objetivos	20
1.2.1. Objetivo Geral	20
1.2.2. Objetivos Específicos	20
1.3. Justificativa	21
1.4. Estrutura do trabalho	22
2. REFERENCIAL TEÓRICO	23
2.1. As licitações, os contratos e as obras públicas.....	23
2.2. O contexto político brasileiro.....	26
2.2.1. O Governo Dilma e o estado desenvolvimentista (2011-2016)	27
2.2.2. O Governo Temer e o neoliberalismo (2016-2018)	29
2.2.3. O Governo Bolsonaro e o aprofundamento da política neoliberal (2019-2022).....	31
2.3. A pandemia da COVID-19	32
2.3.1. A atuação e o papel das Universidades Públicas no contexto da COVID-19	35
3. METODOLOGIA.....	37
3.1. Caracterização do Estudo.....	37
3.2. Unidade de Análise	38
3.3. Coleta de Dados	40
3.3.1. Coleta documental.....	40
3.3.2. Coleta de dados primários / Realização de entrevistas.....	46
3.4. Análise de Dados	48
3.5. Aspectos Éticos da Pesquisa	49
4. RESULTADOS E DISCUSSÕES	52
4.1. Achados da coleta de dados dos portais eletrônicos	52
4.1.1. Apresentação e análise das obras licitadas entre 2011 a 2016.....	52
4.1.1.1. A obra de construção da infraestrutura do campus da UACSA.....	62
4.1.2. Apresentação e análise das obras licitadas entre 2017 a 2022.....	64
4.1.3. Análise comparativa entre os dois períodos.....	74
4.2. Entrevistas com servidores envolvidos com a gestão de obras públicas da UFRPE	80
4.2.1. Tema: Planejamento	80
4.2.2. Tema: Orçamento	83
4.2.3. Tema: Contratos	85

4.2.4. Tema: Política – Governo Federal.....	88
4.2.5. Tema: Pandemia	90
4.3. Principais achados à luz da literatura	92
4.4. Guia de Boas Práticas em Obras Públicas	97
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	98
REFERÊNCIAS.....	101
APÊNDICE I – Roteiro da entrevista	112
APÊNDICE II - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido	114
APÊNDICE III - Termo de Confidencialidade.....	116
APÊNDICE IV – PTT – Guia de boas práticas em obras públicas	117
ANEXO I – Certificado de Apresentação de Apreciação Ética.....	141

1. INTRODUÇÃO

Pode-se definir os serviços públicos como aquelas atividades que são realizadas pelo Estado e se destinam à satisfação da coletividade (Assafim; Knoerr; Donate, 2019). De forma semelhante, Reigada (1999) afirma que o serviço público tem seu nascedouro quando o Estado deixa de atuar somente na preservação da liberdade do indivíduo e se converte em um protagonista do desenvolvimento social e econômico.

Assim, é através da prestação de serviços públicos que o Estado materializa suas ações para beneficiar a sociedade (Barcarollo, 2013). Sempre que se presta um serviço público, pretende-se, de forma objetiva, proporcionar bem-estar à população, até porque a população faz uma contraprestação, sob a forma de impostos, para receber esses serviços (Assafim; Knoerr; Donate, 2019).

Nesse contexto, as obras públicas são essenciais à prestação de serviços públicos para a sociedade, tendo em vista que possuem não apenas um valor material para o local ao qual elas estão inseridas, mas contribuem para a ascensão do desenvolvimento econômico de uma comunidade e proporciona impactos sociais significativos para a população beneficiária (Altounian, 2016; Salomão *et al.*, 2019).

A Administração Pública, composta pelos órgãos da Administração Direta e pelas entidades da Administração Indireta, é a titular da prestação dos serviços públicos e, conseqüentemente, da execução direta das obras públicas. No entanto, a execução dos serviços públicos pode ocorrer de forma indireta, sendo a responsabilidade de realização do serviço transferida para terceiros (Di Pietro, 2020).

Os órgãos e entidades da Administração Pública se submetem a uma série de regramentos e princípios constitucionais para exercer o seu papel de atuar em prol do interesse coletivo. Dentre as obrigatoriedades, tem-se o dever de realizar licitação, que se trata de um procedimento administrativo formal para adquirir bens e serviços mediante a seleção da proposta mais vantajosa – e essa obrigatoriedade vale, inclusive, para contratar empresas para realizar as obras públicas dos órgãos e entidades. Após o procedimento, o vencedor do objeto (bem ou serviço) que fora licitado assina um contrato com a Administração Pública para a execução do mesmo (Meirelles, 2016; Amorim, 2021). A Lei nº 14.133/2021, conhecida como Lei das Licitações e Contratos, que substituirá completamente, até 2023, a antiga Lei nº 8.666/1993, é a Lei que estabelece regramentos gerais de licitações e contratos em todo o âmbito da Administração Pública.

Nesse sentido, cabe à Administração Pública realizar um gerenciamento eficiente e eficaz dos procedimentos licitatórios e dos contratos acertados, sobretudo naqueles que envolvem uma obra pública, em razão da importância da obra para a sociedade e em razão desse objeto licitado envolver, segundo Corrêa e Shih (2019), valores vultosos em grande parte das vezes. Esse gerenciamento, em verdade, perpassa por uma etapa inicial, previamente à licitação em si, envolvendo o levantamento de necessidades do órgão, e ocorre até o fim do contrato, onde o órgão ou entidade que contratou o serviço deve fiscalizar o cumprimento do que fora acertado.

Dentre as entidades da Administração Pública Indireta, tem-se as Universidades Federais. Dotadas de autonomia didático-científica e administrativa, essas Instituições de Ensino Superior (IES) foram criadas com o objetivo de promover uma modernização no país, por meio da sistematização e da padronização do nível superior de ensino (Cavalcanti; Guerra, 2022). Por integrarem a Administração Pública, as Universidades também estão sujeitas às mesmas obrigações – dentre elas, a de realizar licitação para adquirir bens e serviços –, devendo, conseqüentemente, realizar um gerenciamento adequado das obras que ocorrem no seu ambiente.

A importância da gestão de obras nas instituições públicas abarca a elaboração de projetos básicos (Justen Filho, 2019) e editais de licitação que promovam o desenvolvimento local sustentável (Alves; Costa 2019). No âmbito das Instituições de Ensino Superior, Colombo e Rodrigues (2011) relatam que há necessidade de ações que tragam inovações, devido aos ambientes complexos e peculiares nas quais elas estão inseridas.

As Universidades Federais estão amplamente espalhadas no território nacional. Segundo dados do Censo da Educação Superior de 2021, do Ministério da Educação (MEC), a rede federal conta com 68 Universidades Federais nas cinco regiões do país (Brasil, 2022). No estado de Pernambuco, existem, ao todo, quatro Universidades Federais: Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf) e Universidade Federal do Agreste Pernambucano (UFAPE). Dentre tais Universidades, optou-se pela escolha da UFRPE como o objeto do presente estudo de caso.

A escolha dessa Universidade se deu em função, sobretudo, do contexto desafiador vivenciado pela instituição, que almeja ampliar a sua infraestrutura em razão da expansão da sua comunidade universitária ocorrida ao longo dos anos (UFRPE, 2021). Assim, a UFRPE

precisará executar obras públicas para fortalecer a sua estrutura e, desta forma, possibilitar a melhoria dos seus serviços de ensino, pesquisa, extensão e administrativos.

Destaca-se, também, a importância da instituição para o estado de Pernambuco. Com forte presença regional, a UFRPE conta com um *campus* Sede, localizado em Recife, e com unidades acadêmicas nas cidades de Serra Talhada, Cabo de Santo Agostinho e Belo Jardim (UFRPE, 2022). Além disso, a Universidade possui uma Unidade Acadêmica de Educação à Distância (UAEADTec), que abrange 14 polos, sendo 11 no estado de Pernambuco e três na Bahia (UFRPE, 2022).

Além disso, há, na UFRPE, um alto comprometimento da gestão com a governança institucional, o que levou a instituição a ser avaliada, em 2021, com um valor médio de 68,8% no Índice Governança e Gestão (IGG), realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Esse resultado alçou a UFRPE à 15ª instituição de ensino mais bem avaliada do Brasil e a classificou no nível intermediário no tocante à Governança Pública, que pode ser definida como um conjunto integrado de práticas e sistemas que demonstram a capacidade de uma organização (órgão público) em cumprir suas funções, tendo em vista o interesse coletivo (UFRPE, 2022).

Por fim, outra justificativa para adotar uma Universidade Federal como unidade de análise está no relevante papel que estas instituições representam para a educação e para o desenvolvimento de uma sociedade, trazendo mudanças positivas em indicadores sociais (Camargo; Araújo, 2018).

Nesse contexto, as obras executadas pela UFRPE, a qual tem a sua Sede localizada no bairro de Dois Irmãos, em Recife, possuem grande relevância econômica e social em nível regional. Em razão de sua importância para a sociedade, é necessária uma gestão profissional no tocante às obras públicas, que contribua para que a Universidade ofereça, de forma permanente, serviços de excelência nas áreas de ensino, pesquisa e extensão.

1.1. Problema de pesquisa

Na literatura, seja em artigos científicos, como no caso dos estudos de Santos, Starling e Andery (2015) e de Brandstetter e Ribeiro (2020), seja em livros, como na obra de Altounian (2016) e na de Araújo e Saraiva (2021), tem-se, dentre os principais problemas envolvendo a gestão de obras públicas, aqueles relacionados: ao planejamento da obra; ao contrato firmado entre o órgão público e a empresa, e; ao orçamento.

O planejamento de uma obra pública envolve uma série de complexas decisões a serem tomadas. Segundo Bittencourt e Ferreira (2014), deve-se considerar, dentre outros aspectos, a

otimização dos recursos a serem despendidos para que se alcance os resultados esperados. A ausência ou a elaboração inadequada do planejamento gera desperdícios de recursos, que poderiam ser usados em outras obras.

Sobre os problemas no contrato, Rasmussen (2013) descreve que as falhas no seu cumprimento ocorrem devido à incapacidade das empresas que firmaram o contrato com o órgão público de atender às demandas da obra, em função dos custos ou de orçamento, o que acaba, conseqüentemente, gerando aditamentos de valores ou de prazos e encarecendo o custo final da obra.

Quanto ao terceiro aspecto, o orçamento, deve-se ressaltar que não se trata apenas de um instrumento contábil, mas de uma ferramenta de alocação de recursos a serem executados em obras de grande vulto. Nesse sentido, Tisaka (2011) afirma que o orçamento deve conter todos os serviços que serão executados na obra, compreendendo o levantamento dos custos unitários de cada serviço e os quantitativos físicos do projeto. De forma complementar, Bittencourt, Ferreira e Brito (2017) asseveram que a ausência de quantitativos precisos e de outros aspectos, como um projeto executivo, causam implicações no andamento da obra, culminando em revisões de projetos ou, mesmo, na paralisação da sua execução.

Na prática, os três aspectos vistos acima – planejamento, contrato e orçamento – estão inter-relacionados, pois o problema em um, muitas vezes, interfere no outro: uma falha no planejamento implica em dificuldades contratuais; um problema no cumprimento de contrato ou um contrato mal elaborado pode implicar em dificuldades orçamentárias futuras; e um orçamento mal feito/executado pode atrapalhar o planejamento de uma obra no presente e de obras futuras ou implicar em revisões/paralisações contratuais. Esses problemas se refletem, em grande parte das vezes, em termos aditivos nos contratos das obras.

A figura 1, a seguir, ilustra a inter-relação entre os problemas:

Figura 1 - Relação entre os problemas de planejamento, de orçamento e de contratos nas obras públicas.



Fonte: Elaboração própria (2023).

No entanto, outros aspectos, menos visíveis no tocante às obras públicas, podem afetar (e potencializar) esses três problemas mais comuns na gestão de obras: as mudanças de governo e a pandemia de COVID-19 – que foi capaz de causar, em escala global, crise sanitária e recessão econômica.

A gestão governamental passa por mudanças a cada 4 anos, seja no nível Federal, Estadual ou Municipal. Quando ocorre uma mudança de governo, podem ocorrer, também, mudanças nas estratégias de gestão, ou seja, mudanças que passam a fazer parte do cotidiano da administração e da gestão das obras públicas entre os entes envolvidos.

As mudanças de governo criam oportunidades para a entrada de novos atores e, conseqüentemente, gera um cenário propício para a adição de novas ideias e questões à agenda política, o que impulsiona transformações nas políticas (Capella, 2016; Cairney; Jones, 2016). Nesse contexto, uma mudança de governante pode gerar, por exemplo, uma mudança de gestores em toda a cadeia da Administração Pública – em nível federal, o Presidente da República nomeia pessoas para o alto escalão, no cargo de Ministros de Estado, que, por sua vez, podem nomear gestores para outros órgãos e entidades públicas. Todas essas mudanças podem gerar realocações orçamentárias entre os Ministérios – o que, por fim, pode impactar o orçamento, os contratos e o planejamento das obras públicas de um órgão subordinado a um determinado Ministério, por exemplo.

Por outro lado, podem ocorrer fatores externos que contribuem para a desorganização política, econômica, social ou ambiental de uma sociedade e que demandam da gestão pública ações que possam minimizar os impactos na gestão das obras governamentais, a exemplo de guerras, intempéries climáticas e pandemias, como a da COVID-19, para as quais os governos,

inicialmente, não apresentam um controle imediato das externalidades. No caso da pandemia da COVID-19, esta ocasionou, no Brasil, graves impactos no sistema de saúde pública e exigiu uma mobilização intensa dos profissionais de saúde (Lopes; Barros, 2022). Além disso, uma crise sanitária dessa magnitude, ao mesmo tempo em que faz com que o Estado precise ampliar seus investimentos no sistema de saúde, impõe a ele, segundo Porsse *et al.* (2020), a necessidade de expandir seu gasto público, a fim de evitar um agravamento da recessão econômica. Tudo isso pode gerar, no âmbito das obras públicas, restrições orçamentárias, replanejamentos e mudanças contratuais.

Assim, com base no exposto, a pesquisa pretende responder à seguinte pergunta: **como mudanças de gestão no governo federal e a pandemia da COVID-19 afetaram a gestão de obras públicas quanto às questões orçamentárias, de planejamento e contratuais em uma Universidade Federal?**

1.2. Objetivos

O presente estudo possui um total de quatro objetivos, sendo um objetivo geral e três específicos.

1.2.1. Objetivo Geral

Analisar as relações entre as mudanças de gestão no governo federal, a pandemia da COVID-19 e os obstáculos orçamentários, contratuais e de planejamento no gerenciamento de obras públicas em uma Universidade Federal.

1.2.2. Objetivos Específicos

Para que o objetivo geral seja atingido, foram definidos os seguintes objetivos específicos para o estudo:

- Objetivo específico 1: Realizar um levantamento das obras que foram licitadas pela Universidade entre o período de 2011 a 2022;
- Objetivo específico 2: Analisar, no período compreendido entre 2011 a 2022, a ocorrência de eventuais entraves contratuais, orçamentários ou de planejamento relacionados às obras;
- Objetivo específico 3: Propor, através de um guia de boas práticas em obras públicas, melhorias que podem ser aplicadas ao gerenciamento de obras públicas, de forma a diminuir a incidência dos problemas encontrados.

1.3. Justificativa

As obras públicas, classificadas na categoria de despesas de capital, são uma das principais faces dos investimentos estatais e, também, são multiplicadoras de capital, impactando na economia e contribuindo para a melhoria da qualidade de vida da sociedade (Bordignon; Arenas, 2019; Mariano; Trigo; Maruyama, 2021). Somente em 2016, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o valor das obras e serviços de construção contratados por entidades públicas foi de R\$ 94,1 bilhões, o que representa 31,5% do valor total que fora contratado por pessoas físicas, empresas privadas e entidades públicas (IBGE, 2018). Ou seja, a Administração Pública é uma grande contratante de obras de construção civil e, além disso, tais obras possuem papel relevante para as instituições públicas.

Nas Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes), entidades integrantes da Administração Pública, a realização de obras em suas infraestruturas é um grande desafio, pois, para que haja a ampliação de seus serviços (ensino, pesquisa, extensão e administrativos), normalmente, são necessárias readequações e/ou novas construções de seus espaços físicos, como blocos de sala de aula, bibliotecas, laboratórios, restaurantes universitários e salas para serviços administrativos (Bittencourt; Ferreira; Brito, 2017). O contexto vivenciado pela UFRPE não foge à essa realidade.

O cenário atual da UFRPE em relação às suas infraestruturas físicas é descrito, de acordo com documento do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da própria Universidade, como desafiador, tendo em vista que a instituição almeja ampliar a sua infraestrutura e as suas instalações acadêmicas para atender sua comunidade universitária, cada vez mais expressiva em função de ampliação de vagas de cursos, da interiorização dos *campi* e da realização de concursos para fortalecer o seu quadro de pessoal (UFRPE, 2021).

Conforme retratado na seção 1.1, que versa sobre o problema de pesquisa, podem ocorrer, no âmbito do próprio órgão, problemas comuns – de ordem orçamentária, contratual ou de planejamento – no decorrer do seu gerenciamento de obras. Por outro lado, fatores que independem da vontade da instituição, como a pandemia da COVID-19 e as mudanças de governo, também ocorrem e podem influenciar sobremaneira na gestão de obras, contribuindo para a incidência, ou até mesmo a potencialização, dos problemas comuns.

Desde o início de 2011 até o fim de 2022, houve, no Brasil, três diferentes Presidentes no comando do Governo Federal. Desse total de 12 anos, houve, por pouco menos de 6 anos, um governo com inclinações para o desenvolvimentismo estatal e, pelo período restante, até o fim de 2022, dois governos que buscaram adotar uma política mais voltada ao neoliberalismo

(Teixeira, 2014; Carvalho, 2019; Silva, 2020; Dweck, 2021). Além disso, o período em questão abarca quase três anos da pandemia de COVID-19 no Brasil, tendo em vista que os primeiros casos confirmados em solo nacional datam de fevereiro de 2020 (Cavalcante *et al.*, 2020). Em razão desses fatores, optou-se por abordar, para a elaboração do estudo de caso sobre a gestão de obras públicas da UFRPE, as obras licitadas pela Universidade no período do início de 2011 até o fim de 2022.

Espera-se que, a presente dissertação – por se tratar de um estudo sobre o gerenciamento de obras realizado pela UFRPE ao longo do tempo – facilite a visualização de eventuais entraves vivenciados pela instituição em relação às suas obras de reforma e/ou de ampliação de suas estruturas físicas. Além disso, com o guia de boas práticas em obras públicas elaborado para a Universidade, espera-se que o trabalho contribua para a diminuição de ocorrências de futuros obstáculos à sua gestão de obras e, também, para a solução dos mesmos.

1.4. Estrutura do trabalho

A presente dissertação está estruturada em 4 capítulos além desta introdução. No capítulo seguinte, é apresentado o referencial teórico no qual balizou o estudo; no capítulo três, são descritos os procedimentos metodológicos que foram adotados para a realização do trabalho; o quarto capítulo apresenta, juntamente com análises, os resultados obtidos; o último capítulo traz as considerações finais do estudo.

Além dos 5 capítulos abordados no parágrafo anterior, em virtude de se tratar de uma dissertação para um Mestrado Profissional, há, no Apêndice IV do presente estudo, um Produto Técnico-Tecnológico (PTT) que traz um guia de boas práticas em obras públicas para a UFRPE.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

A construção desse referencial está dividida em três seções: a primeira, traz conceitos sobre licitações, contratos e obras públicas, bem como relaciona diversos pontos desses conceitos à realidade das Universidades Federais; a segunda, traz um panorama político, analisando as orientações políticas e algumas das principais medidas de três governos em nível federal – comandados pelos ex-presidentes Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro –, bem como tais aspectos impactaram as Instituições Federais de Ensino Superior; por fim, a terceira seção trata da COVID-19, analisando alguns reflexos da pandemia no Brasil, bem como as consequências para as Universidades Públicas.

2.1. As licitações, os contratos e as obras públicas

De acordo com o TCU, considera-se como obras públicas as construções, reformas, fabricações, recuperações e ampliações dos bens públicos. Essas atividades podem ser realizadas diretamente pelos órgãos e entidades da Administração Pública ou de forma indireta, que ocorre quando a obra é contratada com terceiros mediante licitação (Brasil, 2014). Já a Lei nº 14.133/2021, em direção semelhante, preceitua que obra é aquela atividade privativa das profissões de engenheiro e arquiteto e que requer uma intervenção no meio ambiente através de ações que, juntas, inovam ou alteram o espaço físico (Brasil, 2021).

Segundo Altounian (2016), as obras públicas ocupam, dentre os diversos investimentos sob a responsabilidade da Administração Pública, uma posição de destaque, não apenas pela sua importância material, mas pelo impacto social que proporciona aos seus beneficiários: o povo. Nesse contexto, Bittencourt, Ferreira e Brito (2017) afirmam que é importante ampliar a infraestrutura instalada, por meio de execuções de obras públicas, quando se há previsão de crescimento da oferta de serviços públicos para implementar políticas públicas.

No entanto, para que haja sucesso na materialização da obra, é necessário que haja uma correta gestão dos contratos e dos procedimentos licitatórios relacionados a ela, como a elaboração do projeto básico; a execução da obra em si; e a devida supervisão do empreendimento (Altounian, 2016).

O TCU, por sua vez, relata que a conclusão de uma obra pública realizada de forma indireta depende de uma série de etapas, que vão desde uma fase prévia à licitação, com estudos sobre a viabilidade da obra e sobre a necessidade do órgão, passando pela fase interna da licitação (projetos básico e executivo, recursos orçamentários e elaboração de edital), uma fase externa à licitação (publicação do edital, formação de comissão, recebimento de propostas e

abertura do procedimento licitatório), fase contratual (onde há a materialização do contrato com a empresa vencedora, a fiscalização da obra e o respectivo recebimento) e, por fim, uma fase pós-contratação, onde são realizadas atividades de operação e de manutenção da obra acabada (Brasil, 2014).

A Lei nº 14.133/2021 – que rege os ditames dos processos licitatórios na Administração Pública e que substituirá completamente, até o fim de 2023, a Lei nº 8.666/1993 – é o instrumento legal que uniformiza a aquisição de produtos e serviços na Administração Direta e Indireta, inclusive aqueles ligados à construção civil (Brasil, 2021). A licitação de toda obra pública deve ser realizada a partir do projeto completo, com todas as partes, desenhos, especificações e demais complementos aprovados pela respectiva autoridade competente, e esses documentos devem ser disponibilizados para todos os interessados em participar do procedimento licitatório (Oliveira, 2010).

No Brasil, as Universidades Públicas – no papel de instituições de ensino, pesquisa e extensão – são importantes colaboradoras do desenvolvimento econômico pautado na inovação regional (Maculan; Mello, 2009). De forma semelhante, Gohn (2000) afirma que a universidade tem poder transformador em contato com a sociedade, contribuindo para a construção de uma consciência pluralizada e acolhendo demandas transversais do meio. Segundo a Constituição de 1988, é conferida às Universidades Públicas autonomia didático-científica, de gestão financeira, administrativa e patrimonial (Brasil, 1988). Como entidades integrantes da Administração Pública (Meirelles, 2016), também estão sujeitas aos ditames da Lei de Licitações, ou seja, devem, como regra, realizar procedimentos licitatórios para adquirir bens e serviços.

Segundo Amorim (2021), licitação pode ser conceituada como o procedimento administrativo formal através do qual a Administração, em consonância com os princípios legais e sob condições previamente estipuladas, busca selecionar a proposta mais vantajosa para atingir uma pretensão contratual voluntária.

Sob um prisma econômico, a licitação é um mecanismo pelo qual se busca (Nóbrega, 2020; Amorim, 2021): defender os interesses da Administração Pública, que visa atender a um fim público e não detém um conhecimento sólido sobre o preço do objeto licitado, e; maximizar as recompensas objetivadas pelos licitantes. Ou seja, realizar licitação é uma forma de proteger a Administração, na condição de compradora, da assimetria das informações.

No entanto, de forma distinta do que preconizam Nóbrega (2020) e Amorim (2021), Signor *et al.* (2022) destacam, como um dos principais pontos negativos trazidos pela Nova Lei

de Licitações, um dispositivo que restringe o maior preço de licitações futuras à mediana dos preços vencedores de licitações anteriores. Caso essa prática seja recorrente, a tendência é que ela reduza os preços das licitações até congelá-los nos menores valores possíveis, o que conduz os contratados à uma “maldição do vencedor”. A manutenção desse dispositivo pode levar, como consequência, a sucessivos descumprimentos de contratos e a eventuais falências de competidores nos procedimentos licitatórios.

Para que uma obra ou serviço de engenharia seja executada no âmbito da Administração Pública, deve haver a celebração de um contrato administrativo, firmado entre o órgão público e o vencedor do procedimento licitatório. Segundo Di Pietro (2020), contrato administrativo pode ser definido como o acordo que a Administração Pública, nesta qualidade, firma com o particular, para que haja a consecução dos objetivos de interesse público.

Na literatura, há diversos estudos que narram problemas relacionados à gestão das obras públicas: de acordo com Araújo (2012), acontecem frequentemente, nos contratos, erros durante ciclo de vida do projeto; Santos, Starling e Andery (2015) asseveram que uma grande causa de aditivos são durações irrealistas dos contratos; Amorim (2021) menciona que um problema corriqueiro é a assimetria de informações entre a Administração Pública e os particulares; Tisaka (2009) afirma, em seu estudo, que o insucesso nas obras públicas está relacionado à falta de qualidade dos orçamentos, aos projetos de engenharia incompletos e à inobservância da legislação pertinente pela gestão pública; Mendes (2013) relata que os problemas têm relação com a baixa qualidade do Projeto Básico, o que prejudica todo o andamento da obra; para Baeta (2012), o insucesso na obra pública está na relação entre orçamentos mal elaborados e projetos de engenharia incompletos.

No âmbito das Universidades Federais, de acordo com Esteves e Falcoski (2013), ocorrem, frequentemente, problemas na gestão de obras públicas, como a falta de um escopo claro de projeto, carência de controle de documentos ou de informações, falhas de comunicação entre os agentes envolvidas, falta de análises críticas no processo e dificuldades no estabelecimento de um planejamento para as obras em virtude de mudanças de prioridades e dos prazos curtos para que os recursos sejam utilizados.

Assim, caso a obra ou serviço de engenharia consiga seguir devidamente o que as normas pertinentes preceituam, o risco de danos à Administração Pública é menor. Nesse sentido, Di Pietro (2020) assevera que a finalidade do controle em projetos de obras públicas é de garantir a observância dos princípios da Administração Pública.

Desta forma, deve a Administração Pública realizar o gerenciamento de contratos das obras públicas, onde caberá a ela: definir os parâmetros das obras e serviços a serem realizados, disponibilizar os recursos financeiros aos contratados, se comunicar com outros órgãos e com a sociedade, além de se responsabilizar pelos aditamentos e pelo início e conclusão dos serviços. Em outras palavras, o gerenciamento compreende atividades ligadas ao planejamento, direção, coordenação e controle das atividades necessárias à conclusão da obra.

Ainda, processos de gerenciamento eficiente e eficazes, aplicados no decorrer do ciclo de vida do empreendimento, propiciam às instituições darem respostas mais rápidas e precisas às mudanças nas condições iniciais que foram estabelecidas nos contratos, o que contribui para um melhor uso dos recursos públicos (Ricardino; Silva; Alencar, 2013).

2.2. O contexto político brasileiro

No Brasil, o neoliberalismo se consolidou na década de 1990, constituindo-se, no país, como um meio de propor um processo de maior internacionalização da economia e de liberdade de mercado, em contraponto ao papel de Estado mais regulador – ou Estado de Bem-Estar Social (Zanardini; Zanardini; Deitos, 2020).

De forma crítica ao neoliberalismo, Behring (2018) argumenta que este não minimizou a intervenção estatal; o Estado continuou com forte presença econômica e social, mas, em uma lógica destrutiva, com foco em privatizações e na diminuição da tributação sobre os ricos.

A partir da segunda década dos anos 2000, houve uma reformulação no papel do estado brasileiro, onde se tratou de conciliar aspectos do neoliberalismo, como busca por austeridade fiscal e pela estabilidade da moeda, com aspectos do desenvolvimentismo, como o crescimento econômico, o papel regulador do estado e a responsabilidade social. Para que isso fosse possível, houve a valorização do estado como agente indutor de medidas voltadas para: diminuição da pobreza; atendimento aos direitos sociais; políticas materialistas, e; regulação das atividades econômicas (Castelo, 2012; Sampaio Jr, 2012; Zanardini; Zanardini; Deitos, 2020).

Nesse contexto, as compras governamentais – que são aquelas realizadas pela Administração Pública para adquirir bens e serviços, incluindo obras e serviços de engenharia – são uma importante ferramenta estatal, pois não apenas são necessárias a um estado desenvolvimentista, onde há um papel ativo do governo no processo de desenvolvimento socioeconômico, como também representam 12,5% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional (Ribeiro; Inácio Júnior, 2019; Zanardini; Zanardini; Deitos, 2020). Pereira Júnior e Dotti (2017)

acrescentam, ainda, que a Administração Pública pode viabilizar obras e serviços de engenharia para materializar políticas públicas. Sob direção semelhante, Afonso e Biasoto (2007) afirmam que o investimento na infraestrutura estatal é fundamental para o desenvolvimento de uma nação, pois cria competitividade e estimula a produtividade.

Dessa forma, as obras públicas contribuem para o cumprimento do papel primordial do poder político central, que é, segundo Alvarenga *et al.* (2021), garantir uma melhoria da qualidade de vida da população, visando atender às necessidades coletivas da sociedade – entre elas, as relacionadas à infraestrutura.

Segundo Boueri, Rocha e Rodopoulos (2015), a crescente demanda por serviços públicos, juntamente com a necessidade contínua de ajustes fiscais, faz com que seja necessário aprimorar os gastos públicos a fim de que uma maior parcela de beneficiados seja atingida. Tal dualidade, de conciliar demandas progressivas por serviços públicos com medidas voltadas à austeridade fiscal, é um dos grandes desafios dos governantes.

2.2.1. O Governo Dilma e o estado desenvolvimentista (2011-2016)

Como uma das principais características do governo de Dilma Roussef, houve uma política fiscal mais preocupada com a distribuição de renda, os gastos sociais, a política de ganho real do salário-mínimo e com a aceleração do crescimento do país (Teixeira, 2014).

Além dessa política, que priorizou o desenvolvimentismo estatal, o governo adotou medidas que enfraqueceram a hegemonia de parte da classe bancário-financeira, como a redução da taxa de juros de bancos públicos e a queda da taxa Selic (Teixeira, 2014; Paulani, 2014).

Segundo Bastos (2017), no primeiro mandato, o governo Dilma atendeu a várias demandas de setores industriais, por meio da política econômica conhecida como “nova matriz econômica”, como: redução de tarifas e de juros da energia elétrica; créditos subsidiados e desonerações; protecionismo industrial; concessões de serviços públicos. O governo, ao reduzir juros e, conseqüentemente, o custo fiscal da dívida pública, objetivou, dentre outros aspectos: ganhar mais liberdade fiscal para executar uma política social de investimentos públicos e de subsídios aos investimentos privados, e; com a redução da rentabilidade de aplicações financeiras, forçar a ampliação do investimento produtivo e em infraestrutura.

Na área da educação, Santos e Moura (2017) afirmam que, de forma semelhante ao que ocorreu no Governo Lula, as Universidades Federais receberam grandes investimentos nas áreas de ensino, pesquisa e extensão, por meio de: abertura de novos cursos; construção de

novos *campi* e modernização daqueles já existentes; interiorização dos *campi* e inserção do Ensino à Distância (EaD), e; desenvolvimento de projetos juntamente com instituições do exterior.

Ainda, de acordo com Alvarenga *et al.* (2021), o Governo Federal investiu R\$ 94,2 bilhões na área da Educação no período de 2004 a 2014 – ou seja, em um período que abrangeu integralmente o primeiro mandato do governo Dilma – e, desse montante expressivo, quase R\$ 7 bilhões foram destinados às obras públicas em instituições federais de ensino superior.

No entanto, no segundo mandato, o governo Dilma decidiu realizar um ajuste fiscal abrupto, atendendo a grupos empresariais contrários à “nova matriz econômica” em detrimento de atender os próprios aliados na base do governo (Bastos, 2017). O setor da Educação foi protegido de contingenciamentos até 2015, apesar de terem sido realizadas mudança na composição dos gastos, no âmbito do respectivo espaço fiscal (Dweck; Teixeira, 2017).

A economia brasileira passou de uma desaceleração progressiva ao longo do primeiro governo Dilma para uma recessão a partir de 2015, no primeiro ano do seu segundo governo. Diferentes visões, ortodoxas e heterodoxas, buscam explicar esse percurso. (Chernavsky; Dweck; Teixeira, 2020).

Segundo estudos com perspectiva ortodoxa (Barbosa Filho; Pessoa, 2014; Mesquita, 2014; Biasoto; Afonso, 2014; Barbosa Filho, 2015), houve uma política fiscal expansionista envolvendo o papel do estado na dinâmica do crescimento da economia. Essa visão política levou ao crescimento descontrolado de gastos públicos e aumento da dívida pública, o que ocasionou desconfiança de investidores, queda de investimentos e recessão.

No outro lado, de acordo com trabalhos de orientação heterodoxa, decisões fiscais ortodoxas adotadas pelo governo levaram à queda dos gastos, sobretudo dos investimentos públicos, e isso seria a raiz da desaceleração econômica e da crise fiscal (Serrano; Summa, 2015). Para Gobetti e Orair (2015) a causa da desaceleração econômica foi a mudança na composição do gasto público do governo, que priorizou subsídios e desonerações em detrimento de investimentos, sendo que estes teriam um papel de multiplicador fiscal mais relevante para o país do que os dois primeiros.

De acordo com Chernavsky, Dweck e Teixeira (2020), o que ocorreu foi que as receitas do governo cresceram de forma mais lenta desde a saída da crise internacional de 2009 e, em 2014, caíram em termos reais, sendo essa queda acentuada nos anos posteriores. Essa queda das receitas, e não o aumento de gasto, explica a deterioração do resultado primário do governo.

Além disso, os autores afirmam que foi o aumento das despesas com o pagamento de juros, e não a deterioração do resultado primário, que atraiu a desconfiança dos investidores.

Segundo Pinho (2016) e Bastos (2017), a crise fiscal do país, somada com o enfraquecimento da capacidade estatal de levar adiante reformas estruturais (como a tributária e a política), a falta de coalizão política do governo com o parlamento e o avanço da Operação Lava-Jato na Petrobras, fez com que a presidente Dilma Roussef sofresse *impeachment* em agosto 2016.

2.2.2. O Governo Temer e o neoliberalismo (2016-2018)

Após o afastamento, que culminou em *impeachment*, da presidente Dilma Roussef, o seu vice-presidente, Michel Temer, assume o governo. Segundo Silva (2020), houve um pacto social – construído entre os setores produtivos, financeiros e movimentos sociais – em torno do governo.

A troca de comando em nível federal marcou a volta de um governo de viés neoliberal, com a precarização de direitos e medidas na contramão do desenvolvimento estrutural do estado (Silva, 2020). Dessa forma, a pauta do governo Temer estava estruturada em (Lima, 2019): aprofundar a política de pagamento de juros e de amortizações da dívida pública, em detrimento de financiar políticas públicas; reformar a Previdência Social; desvincular as receitas da União, sobretudo quanto aos gastos com educação e com saúde pública.

Nesse contexto, foi instituído um Novo Regime Fiscal, sob a forma da Emenda Constitucional nº 95/2016, onde se estabeleceu um limite de gastos para as despesas primárias do Governo Federal (Brasil, 2016). Tal medida enfrentou resistência da sociedade civil – ocorreram greves e ocupações nas universidades públicas em todo o país, por exemplo –, mas isso não impediu a sua aprovação, tendo em vista ter partido de um governo que não estava preocupado com sua legitimidade e sua popularidade (Mariano, 2017). Maier (2019) acrescenta, ainda, que a aprovação da medida ocorreu em um contexto de clara falta de verbas para o funcionamento de serviços públicos essenciais na área de educação, onde o Brasil se encontra em posições incongruentes com o nível de desenvolvimento econômico, e também na área da saúde.

Essa medida pode ser traduzida como um congelamento real das despesas totais do governo em áreas fundamentais como saúde e educação, limitando o crescimento de tais despesas com base apenas na inflação acumulada de acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (Rossi; Dweck, 2016; Oliveira, 2021). Ou seja, não se trata de uma

reforma de estabilização fiscal, mas de um projeto de redução forçada do tamanho do Estado, revogando a vinculação das despesas com educação e com saúde aos percentuais da receita líquida da União (Rossi; Dweck, 2016; Lima, 2019).

Mariano (2017) relata que o Novo Regime Fiscal, ao não permitir crescimento acima da inflação das despesas totais do governo mesmo que a economia esteja bem, não apenas desconsidera as taxas demográficas de crescimento econômico, como também fatores demográficos, o que pode levar ao sucateamento de políticas sociais e, conseqüentemente, à deterioração da qualidade de vida de parte da população brasileira. Funcia *et al.* (2022) acrescentam, ainda, que uma das condicionalidades para o gerenciamento das políticas públicas nas áreas sociais depende do financiamento, que é materializado com a alocação de recursos nos orçamentos anuais dos governos e que, desde que a Emenda Constitucional do Teto de Gastos entrou em vigor, está ocorrendo uma diminuição da alocação de recursos orçamentários federais, ou “desfinanciamento” para financiar o Sistema Único de Saúde (SUS).

De forma semelhante, Gomes *et al.* (2020) afirmam que congelar gastos estatais arbitrariamente e sem um estudo detalhado sobre possíveis conseqüências podem gerar resultados macroeconômicos severos e impactos em famílias que mais dependem dos serviços públicos. Os autores sugerem que flexibilizar investimentos, juntamente com a respectiva compensação de segmentos prejudicados com o Novo Regime Fiscal, levam a um cenário propício ao crescimento econômico.

O governo Temer seguiu uma linha política neoliberal, também, frente às universidades públicas, com iniciativa, mediante portaria no Diário Oficial da União (DOU), de diminuição de oferta de vagas de cursos de graduação, e visando facilitar a ação de grupos privados, através da criação de um Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) pela Medida Provisória (MP) nº 727/2016, no ensino superior do país (Figueiredo, 2017). Na mesma direção, Lima (2019) menciona que o eixo condutor da educação superior no período do governo Temer passava pela diminuição da verba para a educação superior pública e pelo fortalecimento da área privada via fundo público. Segundo a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), o orçamento de 2017 da educação superior teve um corte de 6,74% nominal na matriz de custeio – soma-se a isso, ainda, a inflação de 6,28% no período –, sendo que o orçamento em 2018 repetiu os valores da matriz de 2017 (Andifes, 2017).

Ainda, de acordo com Lima (2019), caso a situação de redução na alocação de verba pública para a educação superior seja projetada nos próximos 20 anos, obedecendo aos ditames

da Emenda Constitucional do Teto de Gastos, as perspectivas de agravamento orçamentário serão ainda maiores.

2.2.3. O Governo Bolsonaro e o aprofundamento da política neoliberal (2019-2022)

Em 2018, Jair Bolsonaro foi eleito, com um discurso apoiado na antipolítica, no antissistema e na criminalização de negociatas políticas tradicionais, elementos comuns do populismo de extrema-direita (Borges, 2021). Adotando uma agenda política autoritária, conservadora sob o prisma social e economicamente neoliberal, Bolsonaro pode ser encaixado como o que parte da literatura classifica como populista ou reacionário (Mudde, 2019; Fraser, 2019; Mouffe, 2020).

No setor econômico, sob a liderança do Ministro da Economia Paulo Guedes, o governo promoveu um desmonte de políticas sociais e buscou avançar na privatização de empresas estatais, o que mostra uma feição mais radical do neoliberalismo brasileiro: em 2019, o governo lançou uma lista de 16 estatais que seriam privatizadas até o fim do governo, e concluiu o processo em empresas como a BR Distribuidora e a Eletrobrás; se desfez de ativos em empresas onde, apesar de já privatizadas, ainda contava com participação pública, como o IRB Brasil RE; acabou com a possibilidade de aumento real do salário mínimo, com a proposta de corrigir o valor apenas pela inflação (Silva; Rodrigues, 2021).

Assim, no governo Bolsonaro, houve um aprofundamento da política neoliberal, iniciada no governo Temer, visando privatizações, desregulamentações, além de políticas de austeridade com vistas à redução de custos da força de trabalho e à desconstrução do ideal de Estado de Bem-Estar Social, o qual seria o responsável pela falta de equilíbrio fiscal crônica típica do Brasil por “não caber no orçamento”, segundo o diagnóstico da ortodoxia liberal (Carvalho, 2019; Dweck, 2021).

No âmbito da educação, as ações governamentais foram marcadas por uma série de polêmicas. Já no início do mandato, Bolsonaro atuou para combater a doutrinação e a “ideologia de gênero” nos ambientes escolares, além de promover a criação de escolas cívico-militares (Oliveira, 2021).

A agenda educacional do governo, segundo Oliveira (2021), pareceu dispersa ou até mesmo ausente, com as proposições para a pasta sendo tecidas em um contexto conturbado.

A gestão do primeiro Ministro da Educação indicado pelo governo, Ricardo Vélez, foi marcada pela ausência de políticas consistentes, exonerações em série e, sobretudo, pela polêmica protagonizada pelo ministro, que enviou uma solicitação às escolas para que alunos e

funcionários cantassem o Hino Nacional e fossem filmados, o que culminou na sua saída após apenas três meses de atuação (Saviani, 2020).

O segundo ministro que passou pela pasta, Abraham Weintraub, pouco avançou em pautas urgentes e empreendeu uma “perseguição ideológica” às universidades federais, com congelamentos de verbas no orçamento discricionário das universidades e com afirmações de que havia “plantações extensivas” de maconha nos *campi* e que neles se promovia “balbúrdia” (Saviani, 2020). Em maio de 2019, o Ministério da Educação (MEC) estava com R\$ 7,4 bilhões do seu orçamento discricionário bloqueado e esse congelamento de recursos comprometeu R\$ 2,2 bilhões das universidades (Mariz, 2020).

A gestão do ministro que assumiu após a demissão de Weintraub, Milton Ribeiro, teve como destaques a pauta de costumes e uma série de omissões relacionadas às ações a serem tomadas no contexto do coronavírus, como a falta de mapeamento da crise causada pela pandemia e a ausência de suporte para o retorno às aulas. Após o vazamento de um áudio onde o ministro afirmava priorizar, a pedido do presidente, o repasse de verbas do MEC para municípios indicados por pastores evangélicos, Ribeiro pediu demissão (Lopes, 2022).

As constantes trocas de ministros, as polêmicas que marcaram as suas respectivas gestões, a ausência de ações consistentes e os constantes contingenciamentos sofridos pelas instituições de ensino parecem corroborar, segundo Oliveira (2021), para uma aparente ausência de um real projeto educativo para o Brasil no governo Bolsonaro. De forma semelhante, Rosário (2020) afirma que a precarização da educação pública, sobretudo do ensino superior, é uma das principais plataformas ultraliberais do Governo Bolsonaro.

Na mesma direção de tais estudos, Dourado (2019) ressalta que o Governo Bolsonaro fez intensas críticas às universidades públicas, pondo em dúvidas as finalidades da Educação escolar e concretizando esses questionamentos através de fortes reduções de recursos financeiros destinados à Educação Superior.

2.3. A pandemia da COVID-19

A doença do coronavírus emergiu no final de 2019 em Wuhan, na China, e rapidamente se alastrou por todos os continentes, aumentando, de forma exponencial, o número de infectados e causando milhares de mortes pelo mundo (Zhu *et al.*, 2020; Iser *et al.*, 2020). Dentre os sintomas mais comuns causados pelo vírus da doença, o SARS-CoV-2, tem-se a sensação de febre, tosse, dores de garganta, coriza e dificuldades respiratórias (Brasil, 2020).

No Brasil, os primeiros casos foram confirmados em fevereiro de 2020, várias semanas após o início da confirmação de casos na maioria dos países do hemisfério Norte (Cavalcante *et al.*, 2020). Nesse contexto, vale mencionar os estudos de Cimini *et al.* (2020), que ressaltam que as principais lições a serem aprendidas com as ondas de casos na Itália, ocorridas semanas antes da primeira onda no Brasil, são a necessidade de: ter uma governança orquestrada em âmbito nacional; operacionalizar medidas de contenção da transmissão e ações que complementem o distanciamento social; fortalecer a infraestrutura do sistema de saúde a fim de expandir o enfrentamento, e; adotar medidas de mitigação abrangentes e simultâneas.

No entanto, a pandemia da COVID-19 ocasionou, além de crises no sistema de saúde brasileiro, uma série de conflitos federativos no país. Inicialmente, o governo federal entrou em atrito com os governos estaduais sobre como atuar na prevenção de contágio, com o presidente Jair Bolsonaro defendendo apenas o isolamento vertical de pessoas que se enquadram em grupos de risco e o funcionamento regular da economia, enquanto governos estaduais preconizavam o isolamento horizontal de todos, com suspensão de atividades comerciais e laborais, excetuando-se dessa medida os serviços considerados essenciais (Alves, 2021).

Indo além, Soares e Menezes (2021) asseveram que o governo Bolsonaro cometeu uma série de medidas insensatas no combate à COVID, conforme o quadro 1.

Quadro 1 - Medidas insensatas no combate à COVID.

Insensatez	O que ocorreu
Política	No âmbito do próprio governo federal, houve divergências sobre a condução da política de saúde, pois o ministro da Saúde, Henrique Mandetta, seguindo as orientações da Organização Mundial de Saúde (OMS), recomendou continuamente o isolamento social, na contramão do que pregava o Presidente da República. As contínuas divergências sobre as medidas de enfrentamento à COVID-19 culminaram nos pedidos de exoneração do ministro Mandetta e do ministro que o sucedeu, Nelson Teich. Após as duas demissões, a vaga foi ocupada por um general do exército sem experiência profissional na área da saúde.
Econômica	Apesar de terem sido adotadas medidas econômicas com o objetivo de mitigar alguns dos impactos da COVID-19, como a edição da Emenda Constitucional nº 106/2020, que institucionalizou um regime extraordinário fiscal e de contratações de profissionais para enfrentamento da pandemia, faltou agilidade ao governo. Após 154 dias de decretação de Emergência em Saúde Pública e Importância Nacional, que ocorreu em fevereiro de 2020, governo só tinha executado menos da metade do valor autorizado. Do montante executado, já baixo, o governo destinou baixos valores percentuais para o apoio à micro e pequenas empresas, contratação e pagamentos para profissionais de saúde atuando em locais afetados pela

	pandemia, ampliação do número de famílias do Bolsa Família e para o apoio aos entes federados para enfrentamento do coronavírus.
Social	A omissão do governo federal em assumir, juntamente com os demais entes federados, a condução política para o enfrentamento da COVID-19, deixou os trabalhadores e suas famílias em situação delicada. A implementação do auxílio emergencial de R\$ 600,00, para compensar a crise econômica e o desemprego gerados pela pandemia, passou por problemas de ordem administrativa e burocrática, em função dessa desarticulação do governo federal e do nível de pobreza no país, gerando aglomerações de beneficiários do auxílio nas agências da Caixa Econômica. Além disso, grande parte da população, que já teria dificuldade em cumprir as orientações de isolamento social – em virtude de fatores socioeconômicos como renda, habitação e educação – se viu diante de posicionamentos distintos das lideranças políticas, agravado pela posição do Presidente da República sobre o isolamento em contraste com o posicionamento de vários governadores.
Sanitária	A falta de liderança do governo federal – juntamente com o sucateamento dos serviços públicos na área da saúde, aprofundado pela Emenda Constitucional do Teto de Gastos – foi determinante para o subaproveitamento da estrutura do SUS, que possui capilaridade no território nacional, sendo essencial para garantir a integração sanitária, a universalidade e a articulação dos serviços assistenciais. Assim, diante da pandemia, deixou-se de reforçar ações preventivas e promotoras de saúde nas comunidades locais.

Fonte: Elaboração a partir de Soares e Menezes (2021).

Por fim, em concordância com os autores mencionados, Hur, Sabucedo e Alzate (2021) sumarizam a atuação do governo federal na gestão da pandemia como: negacionista, com declarações recorrentes do Presidente da República sobre a COVID-19 ser uma “gripezinha”, um “resfriadinho”; populista, exaltando afirmações de que o povo brasileiro era mais forte que o vírus e insistindo na indicação de um remédio “salvador”, a hidroxicloroquina, para tratar a COVID-19, mesmo sem comprovações científicas; carente de transparência, devido ao governo alterar o tipo de contagem do número de infecções diárias e de mortes, em uma tentativa de subnotificar os números, o que fez com que diferentes órgãos de comunicação organizassem um consórcio para contabilizar o número de infectados e de mortos diretamente com as secretarias dos estados; militarista, onde se antagonizou desde membros do governo federal, como o primeiro Ministro da Saúde e seu sucessor, até governadores, prefeitos e o Supremo Tribunal Federal (STF), alegando que eles eram responsáveis por não deixar o povo brasileiro viver sua vida normalmente.

Assim, em um claro viés neoliberal, o governo federal buscou priorizar a economia acima de tudo e de todos, numa verdadeira tentativa de não intervenção estatal (ou de intervenção mínima) no contexto da crise sanitária e econômica causada pela COVID-19.

2.3.1. A atuação e o papel das Universidades Públicas no contexto da COVID-19

A pandemia da COVID-19 afetou sistemas educacionais em todo o mundo, causando o fechamento generalizado de escolas, faculdades e universidades em mais de 150 países (Unesco, 2020).

No Brasil, o Parecer nº 19/2009 do Conselho Nacional de Educação (CNE), que orienta as instituições de ensino quanto ao cumprimento do calendário escolar em decorrência de situações de saúde pública que interfiram em suas rotinas, e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei nº 9.394/1996) foram os documentos basilares para discutir e propor orientações para a educação no contexto da pandemia (Gusso *et al.*, 2020).

Além disso, as Portarias nº 343/2020, 345/2020, 395/2020 e a Medida Provisória nº 934/2020, publicadas a partir do Comitê Operativo de Emergência do Ministério da Educação (COE-MEC), possibilitaram às Instituições de Ensino Superior suspenderem as aulas presenciais ou as substituïrem por aulas em meios digitais no período de quarentena (Castioni *et al.*, 2021). Assim, sob a ótica legal, as Universidades Federais já possuíam respaldo para migrar parte das suas atividades para a modalidade remota (Castioni *et al.*, 2021).

No entanto, um dos argumentos para a não retomada imediata das atividades de ensino foi a necessidade de se conhecer a real condição social dos estudantes e dos funcionários das universidades, a fim de aferir o potencial de aderência da comunidade à possibilidade do Ensino à Distância (Castioni *et al.*, 2021). Além disso, Cavalcanti e Guerra (2022) asseveram que o MEC impôs um desafio extra ao planejamento das Universidades Federais no contexto de gravidade ocasionado pela COVID-19, prorrogando a excepcionalidade da oferta de aulas mediadas por Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) à “conta-gotas”, a cada 30 dias, mediante portarias.

As diversas dificuldades enfrentadas pelas Universidades Públicas na atualidade – como as de natureza orçamentária, aquelas em decorrência de posicionamentos do governo federal e aquelas impostas pela pandemia da COVID-19 – expõem uma necessidade de se fortalecer o diálogo e a cooperação entre essas instituições e o Estado (Cavalcanti; Guerra, 2022). Corroborando esse posicionamento, Ristoff (2020) afirma que as Universidades devem adotar um papel de liderança no enfrentamento dos diversos problemas da atualidade, como mudanças

climáticas, segurança alimentar, saúde pública, dentre outros, devendo o Estado realizar investimentos para viabilizar tal conduta.

De forma complementar, os estudos de Lisbôa e Fonseca (2020) também ressaltam o papel social das Universidades, ao afirmarem que tais instituições são locais privilegiados e democráticos de construção conjunta do conhecimento, o que contribui para a formação de profissionais engajados com as demandas sociais. Nesse sentido, as Ifes compartilham não apenas conteúdos, mas formas de ver o mundo, deslocando o currículo para as relações que se estabelecem no cotidiano.

3. METODOLOGIA

Este capítulo contém a descrição dos procedimentos metodológicos que foram adotados para atingir os objetivos da pesquisa.

Cabe, primeiramente, realizar uma breve conceituação sobre método e método científico, de acordo com a literatura. Segundo Cervo e Bervian (2003), o método pode ser definido como a ordem de processos necessários para se alcançar um resultado desejado. De forma complementar, Marconi e Lakatos (2003) conceituam método como um conjunto de atividades racionais e sistemáticas que possibilita alcançar um objetivo. O método científico, por sua vez, envolve a escolha de técnicas e procedimentos intelectuais específicos para se construir conhecimento (Demo, 2004; Gil, 2019).

Assim, na primeira seção, é realizada uma caracterização do estudo, onde se classifica a pesquisa quanto a diferentes aspectos; em seguida, há o delineamento da unidade de análise escolhida; na terceira seção, são explicados detalhadamente os procedimentos que foram adotados para a coleta de dados; a quarta seção aborda as técnicas empregadas para realizar a análise dos dados coletados; por fim, a última seção aborda os aspectos éticos da pesquisa.

3.1. Caracterização do Estudo

De acordo com Gil (2008), pesquisa pode ser definida como o processo sistemático e formal para o desenvolvimento do método científico. O seu maior objetivo é, mediante a utilização de procedimentos científicos, encontrar respostas para problemas.

As pesquisas científicas podem, segundo Thiollent (2018) e Yin (2014), ser classificadas quanto à sua abordagem, à sua natureza, aos seus objetivos e aos seus procedimentos.

A abordagem qualitativa mostrou ser apropriada para o tema tratado, na medida em que, segundo Minayo (2007), abrange um universo de motivos, atitudes e significados que não são passíveis de redução à operacionalização de variáveis. Além disso, a pesquisa qualitativa objetiva compreender melhor os fenômenos do que se é estudado (Firestone, 1987), o que se encaixa com o objetivo geral do estudo: analisar as relações entre as mudanças de gestão no governo federal, a pandemia da COVID-19 e os obstáculos orçamentários, contratuais e de planejamento no gerenciamento de obras públicas em uma Universidade Federal.

Quanto à natureza, por se tratar de um trabalho que versa sobre entraves na gestão de obras de uma instituição pública e que visa propor melhorias para diminuir a incidência dos problemas encontrados, pode-se classificar a pesquisa como aplicada, tendo em vista que

pesquisas desse tipo buscam identificar problemas e propor soluções, segundo os estudos de Thiollent (2018) e de Appolinário (2011).

Quanto aos objetivos propostos, a adoção da pesquisa de cunho exploratório é adequada para ser aplicada na unidade analisada, sobretudo quanto ao objetivo específico 1, tendo em vista que, conforme versa Gil (2019), essas pesquisas envolvem, na maioria das vezes, levantamento documental e entrevistas, e possibilita a consideração dos mais variados aspectos sobre o objeto estudado. Além disso, referente, principalmente, aos objetivos específicos 2 e 3, a adoção da pesquisa descritiva é adequada para a unidade de análise, pois, segundo Gil (2019), esses estudos buscam descobrir a existência de associações entre variáveis, podendo, inclusive, a partir dos objetivos da pesquisa, proporcionar uma nova visão do problema. Assim, uma pesquisa exploratória e descritiva converge com todos os objetivos específicos e, conseqüentemente, com o objetivo geral do estudo.

Por fim, quanto ao procedimento adotado na pesquisa, foi utilizado o Estudo de Caso, que, de acordo com Gil (2019), permite um estudo aprofundado sobre um determinado objeto e tema, possibilitando explorar situações reais cujos limites não são claramente definidos e explorar variáveis causais de um dado fenômeno diante de situações complexas. Tais características denotam que tal método é adequado para ser aplicado em um contexto complexo, como a gestão de obras públicas realizadas por uma Universidade Federal, onde há uma série de nuances e de variáveis que influenciam nesse gerenciamento.

O quadro 2, a seguir, traz uma síntese da classificação da pesquisa:

Quadro 2 - Síntese da classificação da Pesquisa.

CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA	
Abordagem	Qualitativa
Natureza	Aplicada
Objetivos	Exploratória e Descritiva
Procedimento	Estudo de Caso

Fonte: Elaboração própria (2023).

3.2. Unidade de Análise

Fundada em 1912, a UFRPE é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação e teve o início da sua história na cidade de Olinda, com a criação das Escolas Superiores de Agricultura e Medicina Veterinária do Mosteiro de São Bento. Hoje, a Instituição

de Ensino Superior se faz presente em todas as regiões de Pernambuco, buscando contribuir para a superação de problemas socioambientais (UFRPE, 2022).

Quanto ao organograma, a UFRPE apresenta a seguinte estrutura (UFRPE, 2022):

- 3 Órgãos Colegiados Deliberativos da Administração Superior;
- 1 Órgão Executivo da Administração Superior;
- 25 Órgãos de Apoio e Assessoramento;
- 7 Pró-Reitorias;
- 4 Órgãos Executivos da Administração Geral;
- 4 Unidades Acadêmicas fora da Sede;
- 22 Departamentos Acadêmicos;
- 4 Órgãos Suplementares.

Dentre as Pró-Reitorias, a Pró-Reitoria de Administração (Proad) é responsável, entre outras atribuições, pela gestão orçamentária e financeira da Universidade e por prestar assessoria à Reitoria nas atividades de gestão orçamentária e de contratações (UFRPE, 2019a; UFRPE, 2021). Além disso, no âmbito da Proad, se realiza a gestão geral das contratações de serviços e de obras (UFRPE, 2019a).

O Núcleo de Engenharia e Meio Ambiente (Nemam), por outro lado, é um dos Órgãos Suplementares da Universidade. Diretamente vinculado ao Órgão Executivo da Administração Superior, que é a Reitoria, o Nemam é responsável, dentre outras atribuições, por (UFRPE, 2019b): realizar os planejamentos físicos e de execução de obras; desenvolver, gerir e fiscalizar projetos de engenharia e infraestrutura; realizar ou autorizar intervenções relacionadas à engenharia e arquitetura das edificações, e; responder por toda a matéria no âmbito de engenharia e de arquitetura, em virtude de sua competência e responsabilidade técnica legalmente instituída.

Com base na obra de Babbie (2014) e, também, na de Yin (2014) e na de Neuman (2013), uma unidade de análise diz respeito à entidade que está sendo investigada na pesquisa – assim, refere-se “a quem” ou “o que” se está estudando. Defini-la depende, por exemplo, dos objetivos da pesquisa, podendo ela ser um ou mais indivíduos, uma organização ou até mesmo processos.

Nesse contexto, foi adotada, como unidade de análise do presente trabalho, servidores do Nemam e da Proad, tendo em vista que ambos os setores possuem, juntos, competências

relativas ao planejamento, às questões contratuais e às questões orçamentárias das obras públicas da UFRPE.

3.3. Coleta de Dados

A Coleta de dados se deu em duas etapas: a primeira oriunda de fontes oficiais (coleta documental) através de portais eletrônicos na Internet e a segunda advinda da realização de entrevistas com servidores da UFRPE que possuem atribuições relacionadas à gestão de obras públicas.

3.3.1. Coleta documental

Para a concretização da primeira parte da coleta de dados, foi realizada uma pesquisa em fontes oficiais de dados abertos, para que se pudesse buscar informações documentadas sobre as licitações realizadas pela UFRPE no período de 2011 até 2022.

A literatura mostra uma série de vantagens associadas ao método da coleta documental, como (Bogdan; Biklen, 1994; Denzin; Lincoln, 2000; Bryman, 2004): o acesso a informações que, em geral, estão sempre disponíveis, pois não se extinguem facilmente ao longo do tempo; a dispensa de interações diretas com outros agentes para obtenção das informações; a representação de informações ausentes de vieses de pessoas, e; a economia de tempo e de custo na obtenção de informações, inclusive, em razão, dentre outras, das vantagens citadas.

Assim, primeiramente, foi escolhido o Portal da Transparência para a realização da primeira etapa da busca. Optou-se pela escolha do referido portal como o principal meio de coleta de dados em razão deste oferecer *insights* para cidadãos que não são especialistas na busca por informações e, também, em virtude da sua importância para o acesso, pela população, aos Dados Governamentais Abertos (DGA) que são gerados pelas entidades da Administração Pública, o que contribui para tornar os cidadãos mais próximos das ações do governo, possibilitando uma fiscalização da Administração Pública e, conseqüentemente, uma melhoria na prestação dos serviços públicos (Regly; Souza, 2022).

Para que fosse possível encontrar as licitações realizadas pela UFRPE em cada ano, partindo de 2011 até 2022, foi acessada a seção “LICITAÇÕES E CONTRATOS” na página inicial do Portal da Transparência e, em seguida, o tópico “CONSULTA” da subseção de “LICITAÇÕES”. Dessa forma, o portal direciona o usuário para o link <<https://portaldatransparencia.gov.br/licitacoes/consulta?ordenarPor=dataResultadoCompra&direcao=desc>>.

Nessa nova página, há a opção de colocar diversos filtros de busca. Primeiramente, a busca se deu utilizando o filtro “ÓRGÃO”, onde se buscou o órgão “Universidade Federal Rural de Pernambuco”, e o filtro de período “Data de Abertura”, onde foram colocados o primeiro e o último dia de cada ano (faixa temporal máxima permitida para busca no portal), de 2011 a 2022. Utilizando o período de 01/01/2011 a 31/12/2011, 01/01/2012 a 31/12/2012 e assim sucessivamente, é possível ver as licitações da Universidade em cada ano. As licitações são mostradas em formato de número de 5 dígitos/ano (exemplo: 00065/2015).

Tal procedimento de busca está exemplificado na Figura 2, que é um *print* da busca pelas licitações da UFRPE do ano de 2015.

Figura 2 - Portal da Transparência – Licitações 2015 – Busca pela “Data de Abertura”.

Portal da Transparência
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

Busque por órgão, cidade, CNPJ, servidor...

Sobre o Portal | Painéis | Consultas Detalhadas | Controle social | Rede de Transparência | Receba Notificações | Aprenda mais

VOCE ESTÁ AQUI: INÍCIO > LICITAÇÕES > DETALHAMENTO DAS LICITAÇÕES

Detalhamento das Licitações ORIGEM DOS DADOS

FILTRO

- BUSCA LIVRE
- DATA DE RESULTADO DA COMPRA
- DATA DE ABERTURA
- NÚMERO DA LICITAÇÃO
- PROCESSO
- SITUAÇÃO
- MODALIDADE
- INSTRUMENTO LEGAL DE CONTRATAÇÃO
- ÓRGÃO

« OCULTAR FILTROS DE CONSULTA

FILTROS APLICADOS:

Data de abertura de: 01/01/2015

Data de abertura até: 31/12/2015

Órgão: Universidade Federal Rural de Pernambuco
Órgão superior: Ministério da Educação

LIMPAR

Dados atualizados até: 05/11/2022

Tabela de dados

IMPRIMIR | BAIXAR | REMOVER/ADICIONAR COLUNAS | PAINEL LICITAÇÕES | VISUALIZAÇÃO GRÁFICA

DETALHAR	DATA DE RESULTADO DA COMPRA	DATA DE ABERTURA	ÓRGÃO SUPERIOR LICITANTE	ÓRGÃO / ENTIDADE VINCULADA LICITANTE	UNIDADE GESTORA	SITUAÇÃO	MODALIDADE DA LICITAÇÃO	INSTRUMENTO LEGAL DE CONTRATAÇÃO	NÚMERO DA LICITAÇÃO	OBJETO
Detalhar	13/04/2016	10/12/2015	Ministério da Educação	Universidade Federal Rural de Pernambuco	UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO	Evento de Resultado de Julgamento Publicado	Pregão	Contrato	00065/2015	Objeto: Eletrônico Contratação de serviços adequados para Laborat

Fonte: Portal da Transparência (2023).

Com os resultados das licitações do órgão abertas em um ano inteiro, a planilha foi baixada, por meio da opção “BAIXAR”, em formato de “Arquivo de Valores Separados por Vírgulas”, que terminam com o nome “.CSV” após o nome do documento. Os arquivos foram convertidos, através do Microsoft Excel, para o formato “.xlsx”, que se trata de um formato mais usual para abrir as planilhas pelo programa.

Após repetir a busca para todos os anos de 2011 a 2022, a fim de se obter o máximo possível de dados, o filtro “Data de Abertura” foi retirado e substituído pelo filtro “Data de Resultado da Compra”, outro filtro temporal, onde também pode ser preenchido com o primeiro e com o último dia de cada ano. Esse procedimento também retorna licitações realizadas pela Universidade em formato de número de 5 dígitos/ano. Assim, o segundo procedimento de busca no Portal da Transparência visou encontrar licitações de cada ano que não apareceram listadas utilizando o filtro “Data de Abertura”. A Figura 3 exemplifica a busca das licitações da UFRPE no ano de 2015 utilizando o filtro de “Data de Resultado da Compra”:

Figura 3 - Portal da Transparência – Licitações 2015 – Busca pela “Data de Resultado da Compra”.

The screenshot shows the 'Portal da Transparência' interface. The search filters are set to 'Data de Resultado da Compra' from 01/01/2015 to 31/12/2015, and the organization is 'Universidade Federal Rural de Pernambuco'. The table below shows the search results.

DETALHAR	DATA DE RESULTADO DA COMPRA	DATA DE ABERTURA	ÓRGÃO SUPERIOR LICITANTE	ÓRGÃO / ENTIDADE VINCULADA LICITANTE	UNIDADE GESTORA	SITUAÇÃO	MODALIDADE DA LICITAÇÃO	INSTRUMENTO LEGAL DE CONTRATAÇÃO	NÚMERO DA LICITAÇÃO	OBJETO LICITATÓRIA
Detalhar	30/12/2015	16/12/2015	Ministério da Educação	Universidade Federal Rural de Pernambuco	UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO	Evento de Resultado de Julgamento	Pregão	Empenho	00064/2015	Objeto Eletrônico Aquisição de material

Fonte: Portal da Transparência (2023).

Para organizar os dados retornados, as licitações de cada ano obtidas utilizando o filtro “Data de Abertura” e o filtro “Data de Resultado da Compra” foram colocadas em uma única planilha. Por exemplo: as licitações encontradas utilizando o filtro “Data de Abertura” e a data de 01/01/2015 a 31/12/2015 e as licitações encontradas utilizando o filtro “Data de Resultado da Compra” e a data de 01/01/2015 a 31/12/2015 foram inseridas em uma tabela de Microsoft Excel com o nome de “Licitações de 2015”.

Como mecanismo secundário de buscas, com o objetivo de encontrar licitações que, por algum motivo, não estavam disponíveis no Portal da Transparência, foi utilizado o Portal de Compras do Governo Federal (Comprasnet), que é, conforme versa Szerman (2012), um portal criado pelo Governo Federal para informar à população sobre licitações e contratos realizados pela Administração Pública. Além disso, o referido portal é uma base de consulta das Instituições de Ensino Superior em nível federal, sendo que, por meio dele, os setores de compras acessam editais, buscam informações sobre preços e sobre fornecedores (Silva; Severo Filho, 2021).

Para localizar as licitações que foram realizadas pela UFRPE a cada ano, foi acessado o link <<https://www.gov.br/compras/pt-br>> e, em seguida, a seção “Acesso à informação” e a subseção “Consulta Detalhada”. Após o site direcionar para a subseção escolhida, foi escolhida a opção “Extrato de Contratos SISG” localizada na parte “Contratos”. Essa opção faz com que se abra uma nova janela no *site*, onde uma das opções é consultar contratos informando os dados “UF” (Unidade Federativa) e “Órgão”, o que é retratado na figura 4.

Figura 4 - Portal Comprasnet – Consulta de contratos por “UF” e “Órgão”.

CONSULTA DE CONTRATOS

- Informe UF e Órgão, ou Uasg
- Caso não saiba o código da Uasg, informe o nome ou parte dele.

UF PE - Pernambuco ▾

Órgão UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO ▾

ou

Uasg **Código** **Nome**

OK

Fonte: Portal de Compras do Governo Federal (2023).

Após isso, pode-se definir uma faixa de período de busca de, no máximo, um ano, de forma semelhante ao permitido pelo Portal da Transparência. A figura 5, a seguir, retrata esse passo.

Figura 5 - Portal Comprasnet – Definição do período de busca.

CONSULTA DE CONTRATOS

Uasg: 153165 - UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO ▾

Período: Janeiro ▾ de 2015 ▾ a Dezembro ▾ de 2015 ▾

Modalidade: 50 - Contrato ▾

Voltar **OK**

Fonte: Portal de Compras do Governo Federal (2023).

Assim, se consegue ter acesso a uma lista de contratos celebrados pela UFRPE em um dado ano, bem como ao número e ano da licitação correspondente a cada contrato, que aparece quando se clica em um dos contratos. A figura 6, a seguir, retrata a lista de contratos da UFRPE no ano de 2015.

Figura 6 - Portal Comprasnet – Lista de contratos em 2015.

CONSULTA DE CONTRATOS

Órgão: 26248 - UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO

Uasg: 153165 - UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO

Período: 01 / 2015 a 12 / 2015

Modalidade: 50 - Contrato

Início **Voltar** **OK**

00003 / 2015 ▾

00003 / 2015 ▲

00001 / 2015

00002 / 2015

00004 / 2015

00005 / 2015

00007 / 2015

00006 / 2015

00010 / 2015

00009 / 2015

00011 / 2015

00012 / 2015

00013 / 2015

00017 / 2015

00016 / 2015

00018 / 2015

00019 / 2015

00024 / 2015

00021 / 2015

00022 / 2015 ▾

Fonte: Portal de Compras do Governo Federal (2023).

Após a leitura intensiva dos dados coletados no Portal da Transparência, foram adotados os seguintes critérios de filtragem para auxiliar na análise dos dados que foram colocados nas planilhas, que tratam das licitações realizadas pela UFRPE no decorrer dos anos, de 2011 até 2022:

- a) Só foram consideradas, para o estudo, licitações relacionadas à execução, manutenção e/ou restauração de obras de construção civil, e em segmentos como instalações prediais, edifícios e estradas/passeios. Assim, licitações que tratavam, por exemplo, de aquisições de mobiliário, de contratação de pessoal ou de realizações de eventos, não foram consideradas; também não foram consideradas, por exemplo, licitações que tratam de serviços elétricos, de serviços de internet/dados, de saneamento, etc.;
- b) Apenas foram consideradas licitações cujas execuções dos seus objetos foram realizadas por empresas contratadas, em razão das obras realizadas pela própria Universidade serem, por vezes, de baixa complexidade, como tampar um buraco em uma sala de aula, por exemplo, e/ou de baixo valor quando comparada aos valores vultosos vistos, costumeiramente, em licitações envolvendo obras públicas.

Com relação ao Portal Comprasnet, a aplicação dos critérios (a) e (b) foi realizada ao visualizar cada contrato no próprio site, pois, diferentemente do que ocorre no Portal da Transparência, os dados não podem ser baixados. Após a aplicação dos critérios, os dados selecionados do Comprasnet, contendo os números e anos das licitações, também foram colocados nas planilhas de Microsoft Excel onde já constavam os dados obtidos do Portal da Transparência. Assim, por exemplo, contratos cujas licitações datam de 2015 foram colocados na tabela de Microsoft Excel “Licitações de 2015”.

O quadro 3, a seguir, traz um resumo da busca pelos dois portais adotados:

Quadro 3 - Síntese do passo-a-passo da coleta documental.

	Portal da Transparência	Portal Comprasnet
Passo-a-passo para a coleta de dados	<p>1 – Em https://portaldatransparencia.gov.br/licitacoes/consulta, preencher os filtros “ÓRGÃO” e “DATA DE ABERTURA” (pode ser colocado até o primeiro e o último dia de um dado ano);</p> <p>2 – Baixar os dados em formato .CSV. As licitações são mostradas em formato de número de 5 dígitos/ano. Exemplo: licitação 00065/2015;</p> <p>3 – Converter, pelo Microsoft Excel, em formato .xlsx;</p> <p>4 – Salvar a planilha. Fazer esse procedimento para cada ano, de 2011 a 2022;</p>	<p>1 – Em https://www.gov.br/compras/pt-br, clicar em “Acesso à informação” e em “Consulta Detalhada”;</p> <p>2 – Em “Contratos”, ir em “Extrato de Contratos SISG”;</p> <p>3 – Preencher “UF” e “Órgão” e clicar em “OK”;</p> <p>4 – Preencher o período, podendo ser de janeiro de um ano até dezembro do mesmo ano;</p>

	5 – Após isso, repetir o procedimento, mas ao invés de usar, no passo 1, o filtro de período “DATA DE ABERTURA”, utilizar o filtro “DATA DE RESULTADO DA COMPRA”; 6 – Ao fim, salvar os dados obtidos utilizando os dois filtros de período em planilhas separadas por ano.	5 – Entre as informações disponíveis ao clicar em cada contrato, tem-se o número da licitação associada a ele, sob a forma de número/ano; 6 – Após a aplicação dos critérios de filtragem, salvar os dados na planilha onde estão os dados do Portal da Transparência.
Aplicação dos critérios de filtragem (a) e (b)	Após os dados terem sido colocados na planilha.	Durante a busca pelo site.

Fonte: Elaboração própria (2023).

Para a análise dos dados coletados pelos portais eletrônicos, após a organização dos dados relevantes em planilhas separadas por ano, reuniu-se todas essas planilhas em uma única planilha do Microsoft Excel. Além disso, eventuais consultas sobre as obras foram realizadas no Portal da Transparência e no Comprasnet para fins de reanálise, de confirmação e de correção de informações.

3.3.2. Coleta de dados primários / Realização de entrevistas

A segunda etapa da coleta de dados foi a realização de entrevistas com servidores do Núcleo de Engenharia e Meio Ambiente (Nemam) e da Pró-Reitoria de Administração (Proad), que são os órgãos/setores da UFRPE envolvidos com o gerenciamento de obras da Universidade.

A realização de entrevistas na etapa de coleta de dados permite compreender diferentes perspectivas e experiências em relação ao tema de pesquisa, além de servirem para complementar ou, até mesmo, validar outras fontes de dados (Rubin; Rubin, 2005; Creswell, 2007; Seidman, 2019). Os estudos de Marconi e Lakatos (2003) também ressaltam a importância das entrevistas para a coleta de dados, afirmando, em seus estudos, que o procedimento auxilia no diagnóstico ou no tratamento de problemas sociais.

Nesse contexto, o objetivo da realização das entrevistas foi obter informações e percepções dos servidores sobre a gestão de obras da UFRPE, que não seriam possíveis de serem obtidas somente por meio de pesquisas documentais.

Segundo Marconi e Lakatos (2003), para o preparo da entrevista, deve-se: elaborar um planejamento da mesma, tendo em vista o objetivo a ser alcançado; conhecer previamente o grau de familiaridade do entrevistado sobre o assunto; marcar com antecedência a hora e o local da entrevista; organizar um roteiro com as questões importantes.

Para a consecução dos objetivos da pesquisa, utilizou-se o modelo de entrevista semiestruturada, que, segundo versa Minayo (2007), permite ao entrevistado abordar os temas que estão sendo propostos sem se restringir, de forma rígida, aos questionamentos do entrevistador. De forma complementar, Roesch (2005) afirma que o roteiro semiestruturado possibilita compreender significados atribuídos às questões e situações em contextos que não foram previamente estruturados com base nas suposições do pesquisador.

Para se determinar o quantitativo de servidores a serem entrevistados, adotou-se o tipo de amostragem por acessibilidade ou por conveniência, modelo não probabilístico que, segundo Gil (2008), não possui fundamentação matemática ou estatística, mas leva em consideração os critérios do pesquisador. No presente estudo, os critérios considerados foram a representatividade dos participantes para o contexto da pesquisa e o foco na qualidade das informações que seriam coletadas na entrevista.

Assim, chegou-se a um total de três servidores, sendo dois da Proad e um do Nemam, com atribuições e experiências relacionadas à gestão de obras públicas da Universidade. A escolha de um número mais alto de servidores da Proad se deve ao seu tamanho, pois se trata de uma Pró-Reitoria, setor muito maior do que um Órgão Suplementar (caso do Nemam).

As entrevistas ocorreram na plataforma online Google Meet nos dias 30/08/2023, 05/09/2023 e 11/09/2023, e versaram sobre os seguintes temas: planejamento (3 questões); orçamento (2 questões); contratos (4 questões); política – Governo Federal (2 questões); pandemia (2 questões). O roteiro da entrevista está no Apêndice I.

Assim, foram realizadas um total de 13 perguntas a cada um dos entrevistados e, além disso, as entrevistas foram gravadas por meio de um *software* do próprio Windows 10. Após a gravação das mesmas, foi utilizado outro *software*, chamado *Transkriptor*, que possui a função de transcrever o áudio para texto, e, desta forma, efetuou-se a transcrição das três entrevistas. Por fim, os materiais transcritos foram passados do software para documentos do Microsoft Word.

3.4. Análise de Dados

Com relação aos dados coletados da UFRPE através dos portais eletrônicos, buscou-se deixar, na planilha única (oriunda da coleta de documentos eletrônicos), apenas os seguintes dados das suas obras: ano da obra licitada, descrição, valores originalmente contratados, valores atualizados (decorrentes de eventuais acréscimos ou supressões contratuais nos seus valores) e alterações que ocorreram em seus prazos. Para isso, utilizou-se o recurso “Ocultar” do Microsoft Excel, que permite deixar ocultas linhas ou colunas da planilha. A utilização desse recurso serviu para remover informações que não seriam utilizadas no presente estudo e, desta forma, facilitar a análise.

Além disso, o seguinte procedimento foi utilizado para que se obtivesse a variação percentual de valor de cada obra: dividiu-se o valor atualizado (caso tenha ocorrido) pelo valor originalmente contratado, subtraiu-se o resultado por um e, após isso, multiplicou-se o resultado por cem. Esse procedimento foi feito com cada obra que teve atualização de valor e, assim, cada variação percentual foi adicionada na planilha, na linha da obra correspondente.

Outrossim, foi utilizada, na planilha única, a ferramenta “Filtro”, que, aplicada na primeira linha da planilha, permite filtrar os dados com base nas categorias da planilha. Na planilha única em questão, conforme mencionado nos parágrafos anteriores, as categorias são: ano da obra licitada, descrição, valores originalmente contratados, valores atualizados, alterações nos prazos e variação percentual de valor.

Essa ferramenta de filtragem foi utilizada para se gerar percepções fundamentais para a análise de resultados, como: valor original total de obras licitadas por ano; valor total, por ano, de obras já após eventuais atualizações de valores; valores totais por período selecionado; obras de maiores valores por período; obras de menores valores por período; quantitativo de obras licitadas por ano. Além disso, foram utilizadas fórmulas, como a da “AutoSoma”, para facilitar o cálculo de valores; e a criação de gráficos, sobretudo para auxiliar, de forma ilustrativa, nas análises comparativas entre anos e entre faixas de período.

Já para análise dos dados que foram coletados através das entrevistas, foi utilizada a técnica de análise de conteúdo, técnica que, segundo Moraes (1999), possibilita ao pesquisador, por meio da sua interpretação e da sua análise sobre os dados coletados, compreendê-los em um nível maior do que uma leitura comum. Optou-se pela escolha dessa técnica em razão da adequação da mesma à pesquisa, de abordagem qualitativa.

De acordo com Bardin (2010), a análise de conteúdo conta com três fases: a primeira, de pré-análise, que consiste em uma etapa de organização do material; a etapa de exploração do material, e; por fim, a fase de tratamento dos resultados.

A análise de conteúdo das entrevistas passou por uma etapa de pré-análise, com a transcrição dos materiais para documentos do Microsoft Word, ou seja, preparo documental; a leitura e exploração do conteúdo propriamente dito, considerando todas as palavras transcritas; por fim, o material foi interpretado em relação ao que fora dito pelos entrevistados, aos materiais coletados eletronicamente.

Por fim, após a filtragem e a análise de todo o material coletado à luz dos objetivos da pesquisa, elaborou-se um quadro, mostrado a seguir, que relaciona os objetivos e os principais materiais que foram analisados para cumpri-los.

Quadro 4 - Relação dos objetivos x materiais analisados.

Objetivo geral	Materiais analisados
Analisar as relações entre as mudanças de gestão no governo federal, a pandemia da COVID-19 e os obstáculos orçamentários, contratuais e de planejamento no gerenciamento de obras públicas em uma Universidade Federal.	Dados coletados no Portal da Transparência e no Portal Comprasnet, dados coletados nas entrevistas com os servidores envolvidos com a gestão de obras públicas, o referencial teórico da dissertação e livros e artigos relacionados ao tema da gestão de obras públicas.
Objetivos específicos	Materiais analisados
Realizar um levantamento das obras que foram licitadas pela Universidade entre o período de 2011 a 2022.	Dados coletados no Portal da Transparência e no Portal Comprasnet.
Analisar, no período compreendido entre 2011 a 2022, a ocorrência de eventuais entraves contratuais, orçamentários ou de planejamento relacionados às obras.	Dados coletados no Portal da Transparência e no Portal Comprasnet, dados coletados nas entrevistas com os servidores envolvidos com a gestão de obras públicas.
Propor, através de um guia de boas práticas em obras públicas, melhorias que podem ser aplicadas ao gerenciamento de obras públicas, de forma a diminuir a incidência dos problemas encontrados.	Dados coletados no Portal da Transparência e no Portal Comprasnet, dados coletados nas entrevistas com os servidores envolvidos com a gestão de obras públicas, o referencial teórico da dissertação e livros e artigos relacionados ao tema da gestão de obras públicas.

Fonte: Elaboração própria (2023).

3.5. Aspectos Éticos da Pesquisa

A presente pesquisa foi submetida, por meio da Plataforma Brasil, ao Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da Universidade Federal Rural de Pernambuco (CEP/UFRPE), de natureza consultiva e deliberativa, para que se obtivesse a anuência para iniciar a coleta de dados por meio da realização das entrevistas com servidores do Nemam e da Proad. A pesquisa obteve aprovação por meio do Parecer Consubstanciado do CEP nº 6.160.997

e sob o Certificado de Apresentação de Apreciação Ética (CAAE) nº 69729223.3.0000.9547 (Anexo I).

Em atenção à dignidade humana, para que fizessem parte do estudo, cada participante precisou ler e concordar com o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice II), que foi repassado para cada um em formato PDF. Após o consentimento, cada participante assinou eletronicamente o documento e enviou de volta para o pesquisador. Foi através desse documento que os servidores manifestaram a sua anuência à participação na pesquisa. É garantida a indenização em caso de danos comprovadamente oriundos da participação na pesquisa, conforme decisão judicial e extrajudicial.

Em atenção às Resoluções nº 466/2012 e nº 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde (CNS), a pesquisa prezou pelo respeito aos participantes, sendo assegurado aos mesmos o respeito à sua vontade, seja para permanecer e contribuir para a pesquisa, ou para não permanecer e/ou não contribuir.

Outrossim, o pesquisador se comprometeu, através do Termo de Confidencialidade (Apêndice III), a utilizar os dados coletados somente para a finalidade da pesquisa e ressaltou que a coleta destes dados não possui fins financeiros e nem será repassada a terceiros, com atendimento às disposições constantes na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – lei nº 13.709/2018.

Como eventuais riscos, havia a possibilidade dos entrevistados sentirem cansaço durante as respostas às questões a serem feitas e/ou algum desconforto ao, eventualmente, mencionarem pontos negativos sobre a Universidade na qual trabalham.

Para minimizar o risco de cansaço, as questões foram numeradas e separadas por temas, o que visou permitir que cada respondente melhor acompanhasse o progresso da entrevista e o tema relacionado às questões. Além disso, devido ao seu roteiro semiestruturado da entrevista, visou-se oferecer certo grau de liberdade para que os entrevistados respondessem a cada pergunta de cada tema.

Em relação ao risco de desconforto proporcionado pela menção de pontos negativos da Universidade, cada respondente foi informado – conforme mencionado anteriormente –, previamente ao aceite em colaborar com a sua participação na pesquisa, de que as informações fornecidas à pesquisa ficariam sob anonimato e sob confidencialidade, com a possibilidade de serem divulgadas única e exclusivamente em eventos e/ou publicações científicas, não havendo, entretanto, qualquer tipo de identificação dos respondentes.

As informações coletadas por meio das entrevistas ficarão armazenadas no disco rígido do computador pessoal do pesquisador pelo período de cinco anos. Após esse prazo, todas as informações geradas por meio de entrevista serão excluídas permanentemente.

Espera-se que o estudo realizado sobre a gestão de obras da UFRPE gere benefícios à comunidade universitária da instituição, por meio da facilitação da visualização de eventuais entraves já ocorridos no gerenciamento de suas obras e, também, por meio da proposição de melhorias para diminuir ocorrência de futuros obstáculos na gestão de obras.

Por fim, ressalta-se que todo o orçamento necessário para a pesquisa foi de inteira responsabilidade do autor, André Costa Pinto, não havendo qualquer fonte de financiamento para o trabalho em questão.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

No presente capítulo, são expostos e analisados os resultados do mapeamento das obras licitadas pela UFRPE durante o período do início de 2011 até o fim de 2022 e que atendem aos critérios de filtragem (a) e (b) do tópico 3.3.1, bem como os resultados decorrentes das entrevistas com os servidores da Proad e do Nemam. Além disso, tais resultados são discutidos.

Assim, o presente capítulo possui três seções: a primeira trata dos achados decorrentes da coleta de dados dos portais eletrônicos e se subdivide, basicamente, em análise do período 2011-2016, análise do período 2017-2022 e análise comparativa entre os dois períodos; a segunda, aborda as entrevistas com os servidores envolvidos com a gestão de obras públicas da UFRPE e se subdivide pelos temas das perguntas, que são planejamento, orçamento, contratos, política (Governo Federal) e pandemia; por fim, a última traz uma análise dos principais achados das outras duas seções à luz da literatura.

4.1. Achados da coleta de dados dos portais eletrônicos

A primeira seção do capítulo de Resultados e Discussão do presente estudo retrata os resultados encontrados através da coleta de dados nos portais eletrônicos Portal da Transparência e Comprasnet, bem como apresenta as análises realizadas com base nos dados coletados.

4.1.1. Apresentação e análise das obras licitadas entre 2011 a 2016

A seguir, na Tabela 1, é apresentado um panorama das obras licitadas pela UFRPE no período entre 2011 a 2016, bem como os seus respectivos valores originais, a ocorrência de aditivos de prazo e os valores atualizados (decorrentes de aditivos/supressões de valores) juntamente com os respectivos percentuais de acréscimo e supressão (obtidos pela fórmula de valor atualizado da obra dividido pelo valor original e subtraído por um).

Tabela 1 - Obras licitadas no período de 2011 a 2016.

Ano	Descrição da obra	Valor original (VO)	Aditivos de prazo para execução e/ou vigência do contrato	Valor atualizado (VA)	Percentual de acréscimo/supressão de valor. Fórmula: [(VA/VO) – 1] x 100
2011	Manutenção predial no âmbito da UFRPE	R\$ 611.580,42	-	-	-
2011	Construção da área de vivência estudantil na UAG	R\$ 482.092,49	8 meses (vig. e exec.)	R\$ 490.213,85	1,68%
2011	Conclusão da construção do bloco 1 de laboratórios e do bloco 1 de salas de professores da UAST	R\$ 1.372.919,18	10 meses (vig. e exec.)	R\$ 1.465.135,83	6,72%
2011	Recuperação e adequação da infraestrutura do Codai	R\$ 154.973,66	-	-	-
2011	Manutenção predial no âmbito da UFRPE	R\$ 305.745,69	-	-	-
2011	Reforma e adequação do prédio do Departamento de Ciência Florestal, na Sede	R\$ 48.947,19	-	-	-
2011	Construção da Biblioteca do CEGO	R\$ 5.394.528,67	6 meses (vig. e exec.)	R\$ 6.383.950,09	18,34%
2011	Manutenção predial no âmbito da UFRPE	R\$ 691.412,28	12 meses (vig.)	R\$ 1.497.267,01	116,55%
2011	Construção dos galpões de Hidráulica e Almoarifado e complementos na estrutura da UAG	R\$ 1.309.036,89	2 meses (vig. e exec.)	R\$ 1.338.548,08	2,25%
2011	Conclusão do bloco 3 de salas de aula e do bloco administrativo da UAG	R\$ 528.715,65	2 meses (vig.)	-	-
2011	Conclusão do prédio de salas de aula do Codai	R\$ 1.593.000,00	7 meses (vig. e exec.)	R\$ 1.929.595,08	21,13%
2011	Conclusão do Prédio da Necropsia, do castelo d'água e da guarita da UAG	R\$ 1.016.631,62	9 meses (vig.) 4 meses (exec.)	-	-
2011	Conclusão do Prédio do Auditório/Biblioteca, do bloco 2 de laboratórios, do bloco 2 de professores, da Casa 2 de estudantes, do galpão de Hidráulica e da urbanização, construção da quadra poliesportiva, da fábrica de ração animal e reformas e adequações nas instalações da UAST	R\$ 7.010.921,20	-	-	-
2011	Manutenções prediais na UAG e na UAST	R\$ 471.733,20	48 meses (vig;)	R\$ 2.356.189,08	399,47%
2011	Reforma do salão de reunião (auditório), da copa e do salão de atividades administrativas que atendem aos conselhos superiores, na Sede	R\$ 31.841,72	-	-	-
2011	Recuperações e readequações no Cenapesq, na Sede	R\$ 79.300,00	-	-	-
2011	Conclusão do prédio da Editora Universitária, na Sede	R\$ 260.587,19	-	-	-
2011	Conclusão e urbanização do Centro de Estudos Avançados em Caprinos e Ovinos, na Sede	R\$ 409.118,51	-	-	-

2012	Construção de passeio público no Depto de Zootecnia	R\$ 70.000,00	-	-	-
2013	Reforma/recuperação do galpão de confinamento de ovinos e caprinos da Zootecnia, na Sede	R\$ 81.389,91	-	-	-
2013	Recuperação estrutural na Biblioteca Central, na Sede	R\$ 63.300,00	-	-	-
2013	Reformas/recuperações em diversas áreas das zonas 1 e 2 da Sede	R\$ 516.000,00	6 meses (vig.)	R\$ 773.570,84	49,92%
2013	Manutenção predial na Sede e no Codai	R\$ 2.209.940,28	60 meses (vig.)	R\$ 14.595.860,04	560,46%
2013	Reforma de duas salas para a instalação do Laboratório Integrado de Análise e do Laboratório de Suporte à Pesquisa em Botânica, na Sede	R\$ 52.000,00	-	-	-
2013	Manutenção predial na Sede e no Codai	R\$ 514.737,30	-	-	-
2013	Conclusão do bloco I de laboratórios e do bloco I de salas de professores da UAST	R\$ 1.145.003,71	-	-	-
2013	Reforma e ampliação da transrural, construção de três galpões pré-moldados no setor de Zootecnia, na Sede	R\$ 12.987.087,33	12 meses (vig. e exec.)	R\$ 16.393.972,62	26,23%
2013	Conclusão de muro, gradil, pavimentação, castelo d'água, centro administrativo, cantina, galpões de máquinas e de almoxarifado e guaritas da UAST	R\$ 773.488,22	-	-	-
2013	Construção da infraestrutura do campus da UACSA	R\$ 179.500.000,00	26 meses (vig.) 28 meses (exec.)	-	-
2014	Revitalização dos passeios e gradil entorno da Sede, com melhoria da acessibilidade	R\$ 872.273,99	12 meses (vig.) 18 meses (exec.)	R\$ 1.012.966,57	16,13%
2014	Adaptação de salas de aula do Ceagri 2 para instalação de laboratórios de informática, na Sede	R\$ 225.000,00	1 mês (vig.) 2 meses (exec.)	R\$ 458.778,59	103,90%
2014	Reforma das caixas de plataforma e calçadas de acesso dos edifícios administrativo, DQV, Reitoria, Ceagri II e Educação Física, na Sede	R\$ 18.000,00	2 meses (vig. e exec.)	R\$ 21.617,14	20,10%
2014	Reforço para a conclusão da Biblioteca Setorial, na Sede	R\$ 7.553.293,03	11 meses (vig. e exec.)	R\$ 7.958.315,27	5,36%
2014	Construção do prédio de Engenharia de Alimentos da UAG	R\$ 5.521.433,43	5 meses (vig.) 4 meses (exec.)	R\$ 5.543.581,83	0,40%
2014	Complementos no Prédio do Auditório/Biblioteca, do bloco 2 de laboratórios, do bloco 2 de professores, da Casa 2 de estudantes, do galpão de Hidráulica e da urbanização, construção da quadra poliesportiva, da fábrica de ração animal e reformas e adequações nas instalações da UAST	R\$ 7.857.258,80	6 meses (vig. e exec.)	R\$ 7.876.369,18	0,24%
2015	Adequações para a modernização do Arquivo Geral	R\$ 691.020,00	-	-	-

2015	Adequações mecânicas e preditivas na Sede e na Unidade Acadêmica de Garanhuns	R\$ 118.500,00	33 meses (vig.)	R\$ 491.556,78	314,82%
2015	Adequações dos Edifícios da Pró-reitoria de Atividades de Extensão, Departamento de Qualidade de Vida, Núcleo de Engenharia e Meio Ambiente, localizados na Sede	R\$ 193.700,00	-	-	-
2015	Adequações na infraestrutura dos laboratórios de aulas práticas do Prédio Valmar Correa de Andrade, na Sede	R\$ 118.923,56	-	R\$ 89.511,04	-24,73%
2015	Adequações na infraestrutura do Laboratório de Fisiologia e Cirurgia Experimental e do Laboratório de Microbiologia, na Sede	R\$ 366.189,98	8 meses (vig. e exec.)	R\$ 471.051,58	28,64%
2015	Reforma e adequação do Hospital Veterinário da Unidade Acadêmica de Garanhuns	R\$ 389.095,53	19 meses (vig.) 21 meses (exec.)	R\$ 475.930,01	22,32%
2016	Adequação física e de acessibilidade nos edifícios do Departamento de Letras e Ciências Humanas, Núcleo de Engenharia e Meio Ambiente, vestiário do bloco central e sala do Cerimonial, localizados na Sede	R\$ 764.123,00	3 meses (vig. e exec.)	R\$ 890.461,26	16,53%
2016	Adequação dos edifícios da Biblioteca, Centro de Ensino de Graduação das Exatas da Natureza, Reitoria e Departamento de Informática, localizados na Sede	R\$ 161.208,16	-	-	-
2016	Adequação do Departamento de Matemática, do prédio de Gastronomia e do prédio de Biologia	R\$ 167.888,00	2 meses (vig. e exec.)	R\$ 157.367,62	-6,27%
2016	Recomposição de cobertura com telhas estruturais nos prédios de sala de aula 1 e 3 e no prédio dos professores 2 da Unidade Acadêmica de Garanhuns	R\$ 52.999,55	-	-	-
2016	Recuperação de infraestrutura do Salão Nobre, na Sede	R\$ 80.000,00	-	-	-
2016	Reformas no Departamento de Pesca e Aquicultura, na Sede	R\$ 218.523,68	1 mês (vig. e exec.)	R\$ 218.588,76	0,03%
2016	Adequação na acessibilidade do prédio do Centro de Ensino de Graduação Obra-Escola, na Sede	R\$ 444.988,40	6 meses (vig. e exec.)	R\$ 492.176,15	10,60%
2016	Adequação do Edifício Wilhelm Kohler, do Laboratório de Processamento e Análise de Alimentos e do Edifício Antônio Coelho, para promoção da acessibilidade física no complexo do Departamento de Tecnologia Rural	R\$ 297.029,66	2 meses (vig. e exec.)	R\$ 359.680,13	21,09%

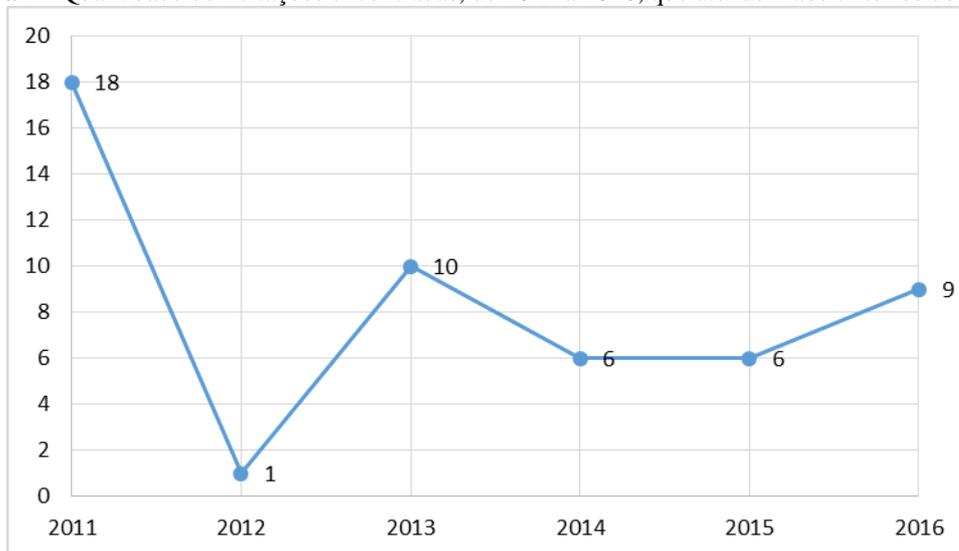
2016	Construção de aprisco experimental para pequenos ruminantes, na Sede	R\$ 312.904,13	-	-	-
------	--	----------------	---	---	---

Legenda: Fórmula para se calcular o percentual de acréscimo/supressão de valor da obra: $[(VA/VO) - 1] \times 100$

Fonte: Elaboração própria (2023).

De acordo com o que fora retratado na Tabela 1, houve, no período de 2011 a 2016, um total de 50 licitações da UFRPE que atenderam aos critérios (a) e (b) do tópico 3.3.1 da presente pesquisa. A figura 7, a seguir, representa a quantidade de licitações que foram encontradas em relação a cada ano pesquisado.

Figura 7 - Quantidade de licitações encontradas, de 2011 a 2016, que atendem aos critérios do estudo.

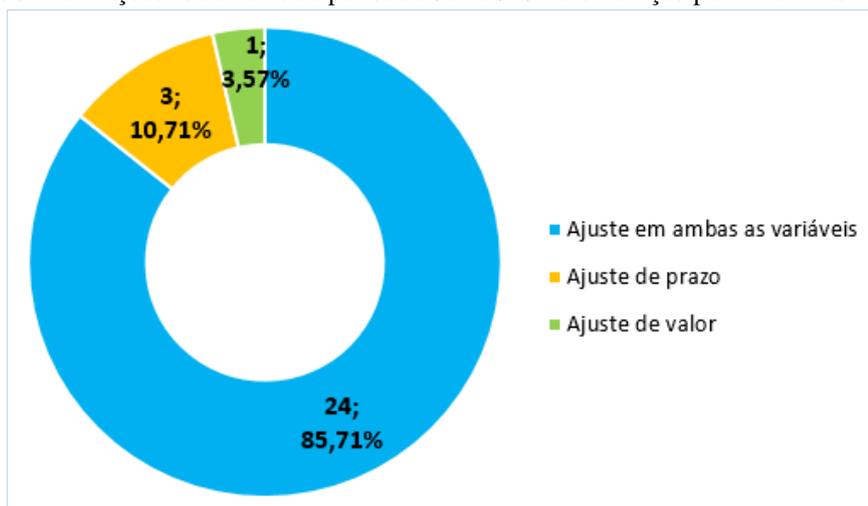


Fonte: Elaboração própria (2023).

Com base nos dados dos portais eletrônicos pesquisados, 28 das 50 licitações tiveram algum tipo de aditivo ou de supressão contratual, ou seja, 56% das licitações realizadas pela UFRPE no intervalo de tempo pesquisado sofreram alterações de prazos (vigência e/ou execução do contrato) e/ou de valores em seus respectivos contratos firmados.

Nesse contexto, há uma forte correlação entre as alterações de prazo dos contratos, seja na vigência e/ou na execução contratual, e os reajustes de preço dos contratos: das 28 licitações que tiveram alterações de prazo e/ou de valor em seus respectivos contratos, o ajuste em ambas as variáveis ocorreu em 24 delas, o que representa um percentual de 85,72%. O reajuste em apenas uma das variáveis ocorreu em apenas 4 delas (14,28%), sendo que 3 obras (10,71%) sofreram alterações em seus prazos e em apenas 1 obra o ajuste se deu exclusivamente no valor (3,57%). Essa distribuição percentual das alterações contratuais é retratada na figura 8, a seguir:

Figura 8 - Alterações contratuais no período 2011-2016 – distribuição percentual das variáveis.



Fonte: Elaboração própria (2023).

Outra questão a respeito do reajuste de valor é que, na grande maioria das vezes, este se tratou de um aditivo: dos 25 contratos em que ocorreu alterações de valores, apenas em 2 (8%) deles houve uma supressão dos preços, ante 92% do total em que ocorreu aditivos. Esses achados encontram eco na literatura, precisamente nos estudos de Corrêa e Shi (2019), que afirmam que os aditivos são uma das principais alterações que ocorrem na execução dos contratos.

Apesar de todas as licitações retratadas na Tabela 1 terem obedecido aos critérios preconizados na pesquisa – ou seja, trataram de obras, mediante execução através de empresas contratadas, de construção civil em segmentos como instalações prediais e estradas/passeios –, há diversas diferenças entre o objeto que fora licitado em cada uma (campo “Descrição da obra” na Tabela 1), nos mais diversos graus de complexidade. Essas diferenças culminaram em uma grande amplitude de valores.

A licitação de menor valor ocorreu em 2014 e tratou, em seu objeto, de reformas de caixas de plataforma e de calçadas de acesso de alguns edifícios do *Campus* Sede da UFRPE (linha 33 da Tabela 1), com o valor original contratado de R\$ 18.000,00.

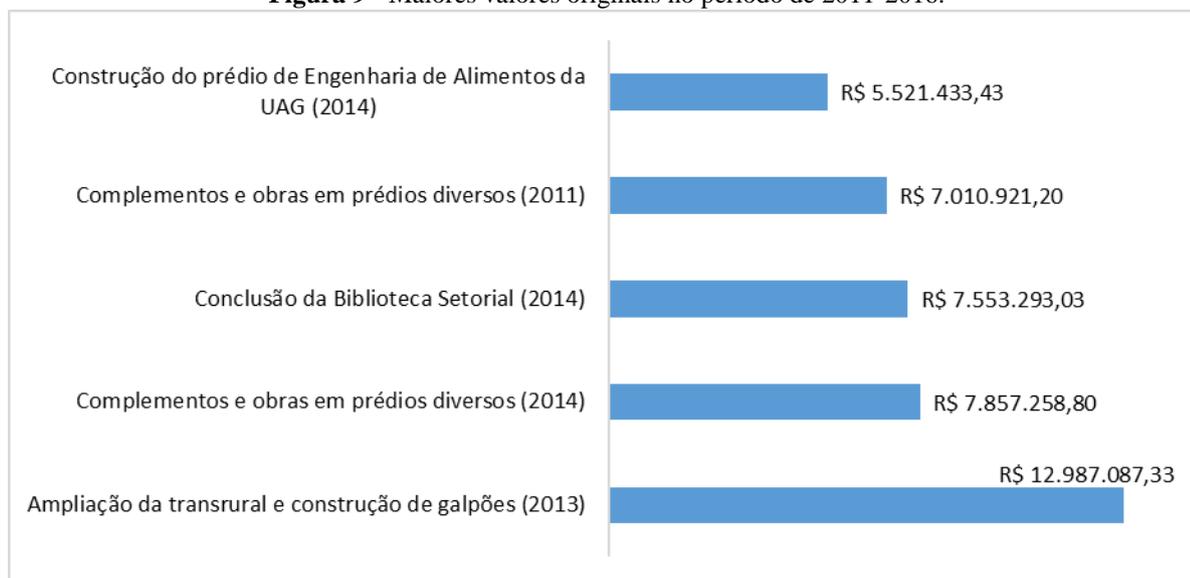
Já, a licitação de maior valor foi a da construção da infraestrutura do campus da Unidade Acadêmica do Cabo de Santo Agostinho (UACSA), obra cujo valor original contratado foi de 179.500.000,00 (linha 30 da Tabela 1). No entanto, em virtude de particularidades da obra, ela foi desconsiderada de análises e de representações gráficas sobre valores e foi tratada brevemente em separado, no subtópico seguinte.

Assim, desconsiderada a obra de infraestrutura da UACSA, a licitação de maior valor original foi a obra de reforma e ampliação da transrural e a construção de galpões pré-moldados

(linha 28 da Tabela 1), no valor de R\$ 12.987.087,33, que é aproximadamente 721 vezes maior que a licitação de menor valor.

Para fins de se ter uma melhor representação dos valores originais das obras, a figura 9 a seguir retrata, em ordem crescente, as cinco obras de maiores valores originais do período 2011-2016.

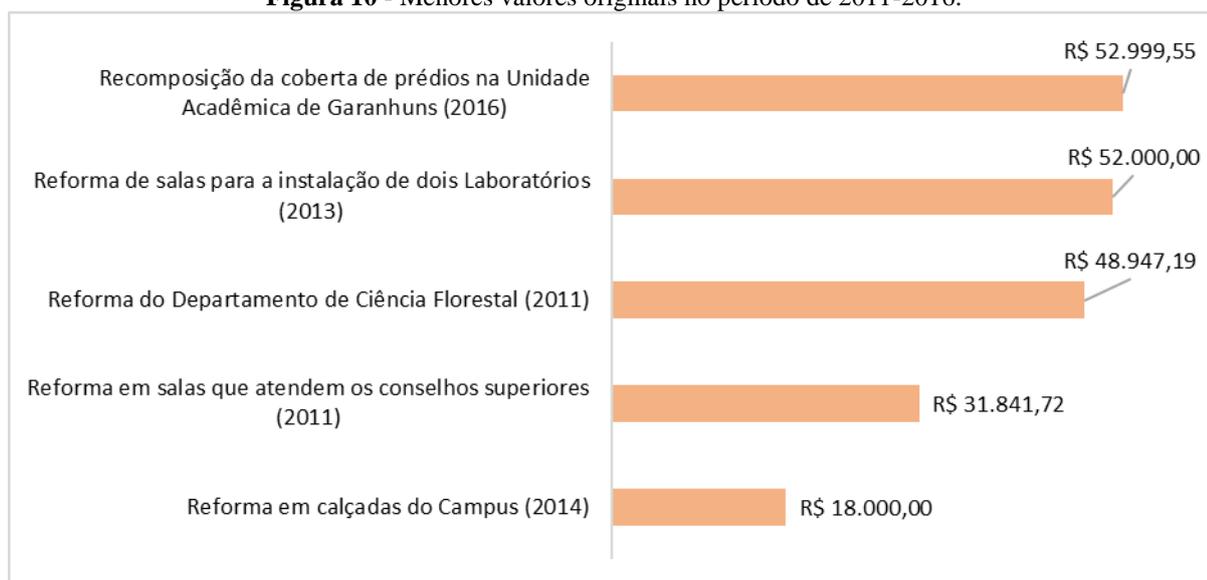
Figura 9 - Maiores valores originais no período de 2011-2016.



Fonte: Elaboração própria (2023).

Já para as cinco obras de menores valores originais do período supracitado, tem-se a seguinte representação gráfica (figura 10), com os valores em ordem decrescente.

Figura 10 - Menores valores originais no período de 2011-2016.

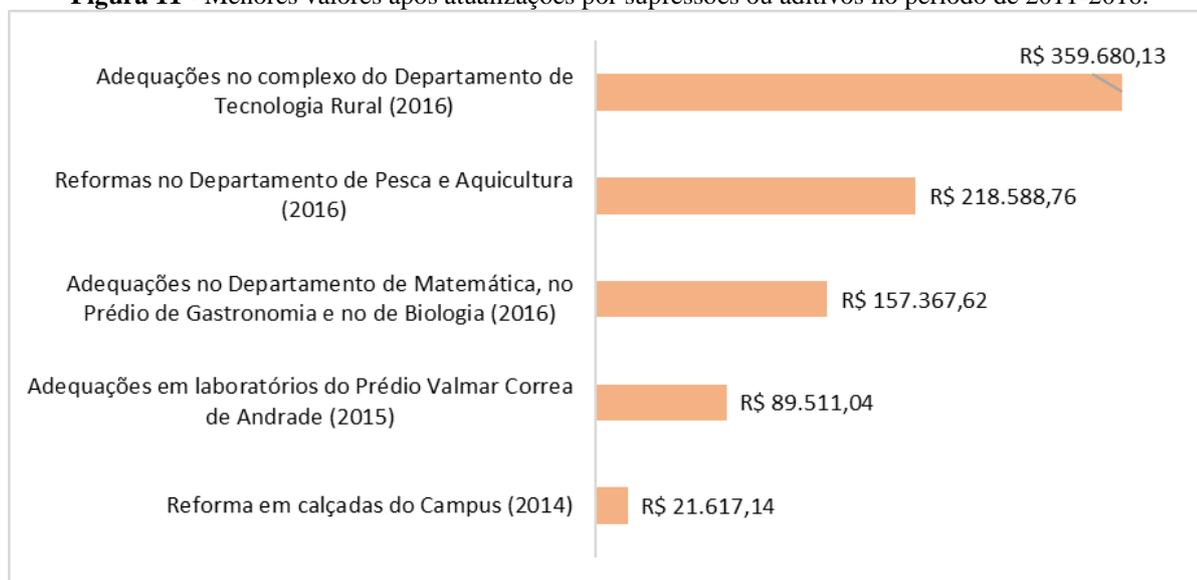


Fonte: Elaboração própria (2023).

Com relação apenas às obras que tiveram valores atualizados em decorrência de aditivos ou supressões, tem-se, como o menor valor, R\$ 21.617,14, decorrentes das reformas de caixas de plataforma e de calçadas de acesso de alguns edifícios do *Campus* Sede da UFRPE (linha 33 da Tabela 1). Tal obra, conforme fora visto anteriormente, também é aquela de menor valor original, de R\$ 18.000,00. Apesar da obra ter o menor valor atualizado, não foi a que teve a menor variação percentual em decorrência de aditivos ou de supressões contratuais, ficando essa posição com a obra de adequações de infraestrutura em laboratórios de um prédio do *Campus* Sede em 2015 (linha 38 da Tabela 1), que sofreu supressão contratual de -24,73%, o fez diminuir o valor original contratado, de R\$ 118.923,56, para R\$ 89.511,04.

A figura 11, a seguir, representa, em ordem decrescente, as obras com os cinco menores valores, após atualização do mesmo em razão de supressões ou de aditivos.

Figura 11 - Menores valores após atualizações por supressões ou aditivos no período de 2011-2016.



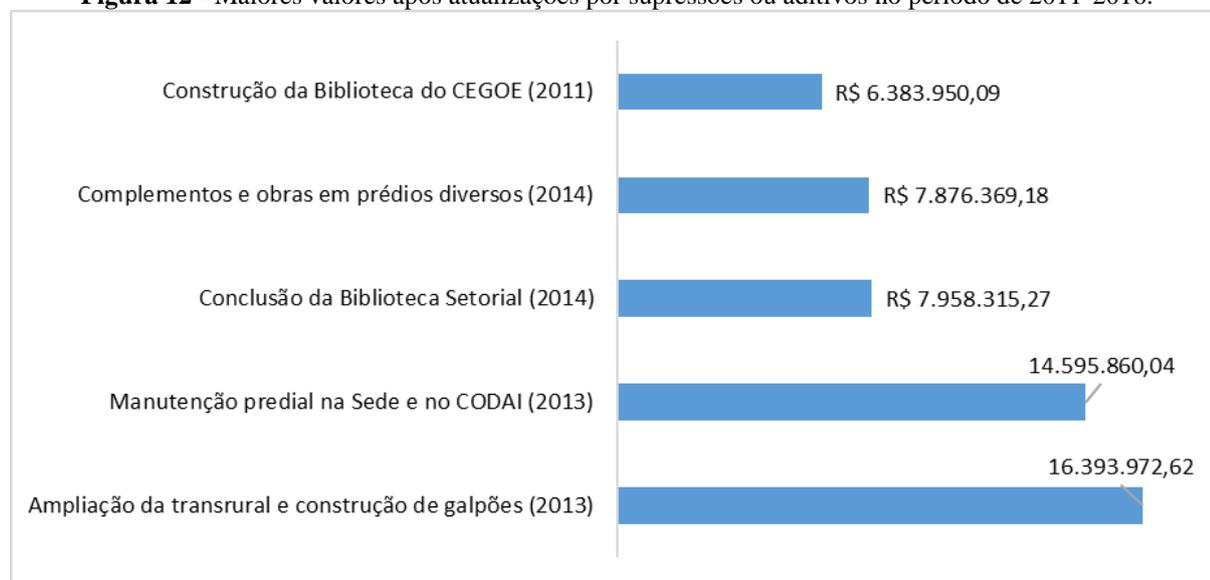
Fonte: Elaboração própria (2023).

Ainda no tocante às obras que tiveram alterações monetárias, o maior valor atualizado em decorrência de aditivos foi de R\$ 16.393.972,62, referente a obra, já descrita, de reforma e ampliação da transrural e da construção de galpões pré-moldados (linha 28 da Tabela 1). Como o valor original da obra era de R\$ 12.987.087,33, houve um acréscimo de valor de 26,23%. Tal percentual, no entanto, ficou apenas na oitava maior posição, sendo a maior variação percentual 560,46% na obra de manutenção predial no *Campus* Sede e no Colégio Dom Agostinho Ikas (Codai), em 2013 (linha 24 da Tabela 1). Esse percentual elevou o valor da obra de R\$ R\$ 2.209.940,28 para R\$ 14.595.860,04 – o que tornou tal obra o terceiro maior valor geral e o

segundo maior valor atualizado dentre as obras coletadas e analisadas do período de 2011 a 2016.

A figura 12, a seguir, mostra, em ordem crescente, as obras de 2011 a 2016 com os maiores valores atualizados.

Figura 12 - Maiores valores após atualizações por supressões ou aditivos no período de 2011-2016.



Fonte: Elaboração própria (2023).

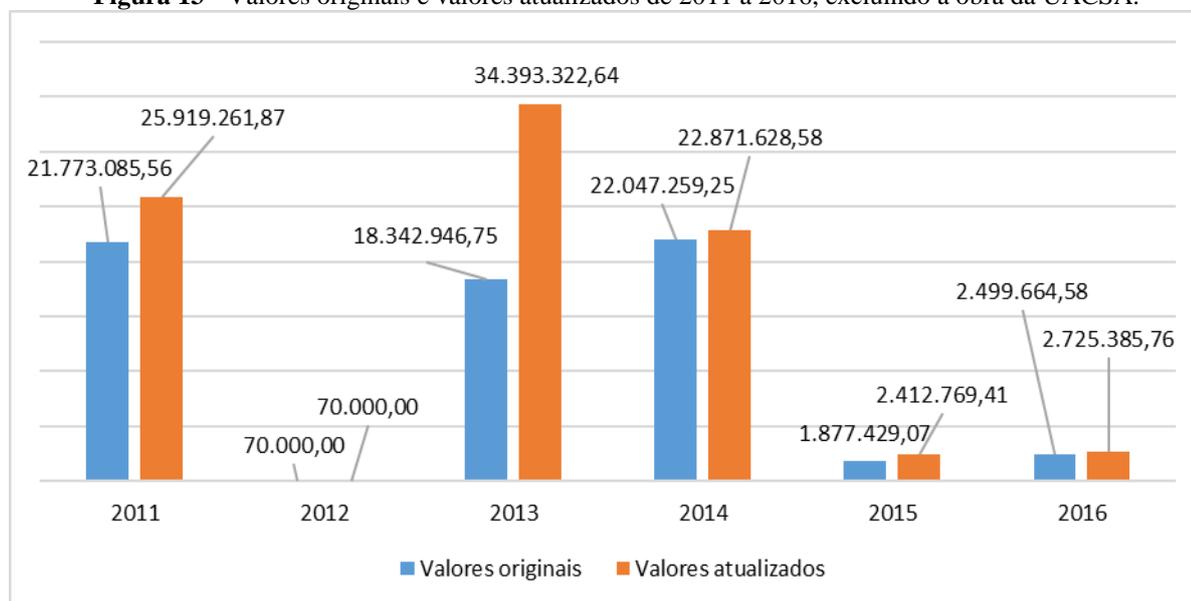
As licitações da Tabela 1 também mostram consideráveis diferenças em relação aos aditivos de prazo, sendo o período de acréscimo de 1 mês o menor valor encontrado, em 2 das 24 (8,33%) licitações que tiveram modificações de prazo em seus contratos. O maior aditivo ocorreu em um contrato de manutenção predial no *Campus* Sede e no Colégio Dom Agostinho Ikas (Codai), em 2013, que sofreu um aditivo de prazo de 60 meses (linha 24 da Tabela 1). Assim, o maior aditivo de prazo do contrato foi 60 vezes maior que aqueles contratos que tiveram os menores aditivos de prazo.

O prazo mais comum nas licitações que tiveram aditivos de prazos em seus contratos foi de 2 meses, aparecendo 5 vezes nas 24 licitações com modificações de prazo, o que representa um percentual de incidência de 20,83%. Já o aditivo de 6 meses apareceu em segundo lugar, com uma incidência de 16,67%.

Considerando os valores originais de cada obra licitada e desconsiderando a obra da infraestrutura da UACSA, a UFRPE contratou, do período de 2011 a 2016, um montante total de R\$ 66.610.385,21. Caso sejam considerados, também, os valores das obras que foram eventualmente atualizadas por aditivos/supressões, a Universidade contratou um quantitativo total de R\$ 88.392.368,26.

A figura 13 traz a representação gráfica, de 2011 a 2016, dos valores originalmente contratados e dos valores que foram alterados por aditivos e supressões.

Figura 13 - Valores originais e valores atualizados de 2011 a 2016, excluindo a obra da UACSA.



Fonte: Elaboração própria (2023).

Ao analisar, ano a ano, os montantes de valores originalmente contratados e os de valores de obras já alterados por aditivos/supressões, percebe-se que o ano de 2014 e 2011 foram semelhantes em termos de valores originalmente contratados, com uma diferença de pouco mais de R\$ 200.000,00 do primeiro ano citado em relação ao segundo; já 2013, que teve, em valores originais, cerca de apenas 83% do montante de 2014, ocupa a primeira posição se forem considerados os valores de obras que passaram por eventuais atualizações com aditivos ou supressões, com uma folga de quase R\$ 10 milhões em relação ao ano de 2011, que fica na segunda colocação.

4.1.1.1. A obra de construção da infraestrutura do campus da UACSA

Conforme mencionado, a licitação de maior valor foi a da construção da infraestrutura do campus da UACSA, obra cujo valor original contratado foi de 179.500.000,00, um valor aproximadamente 9.972 vezes maior que a licitação de menor valor original.

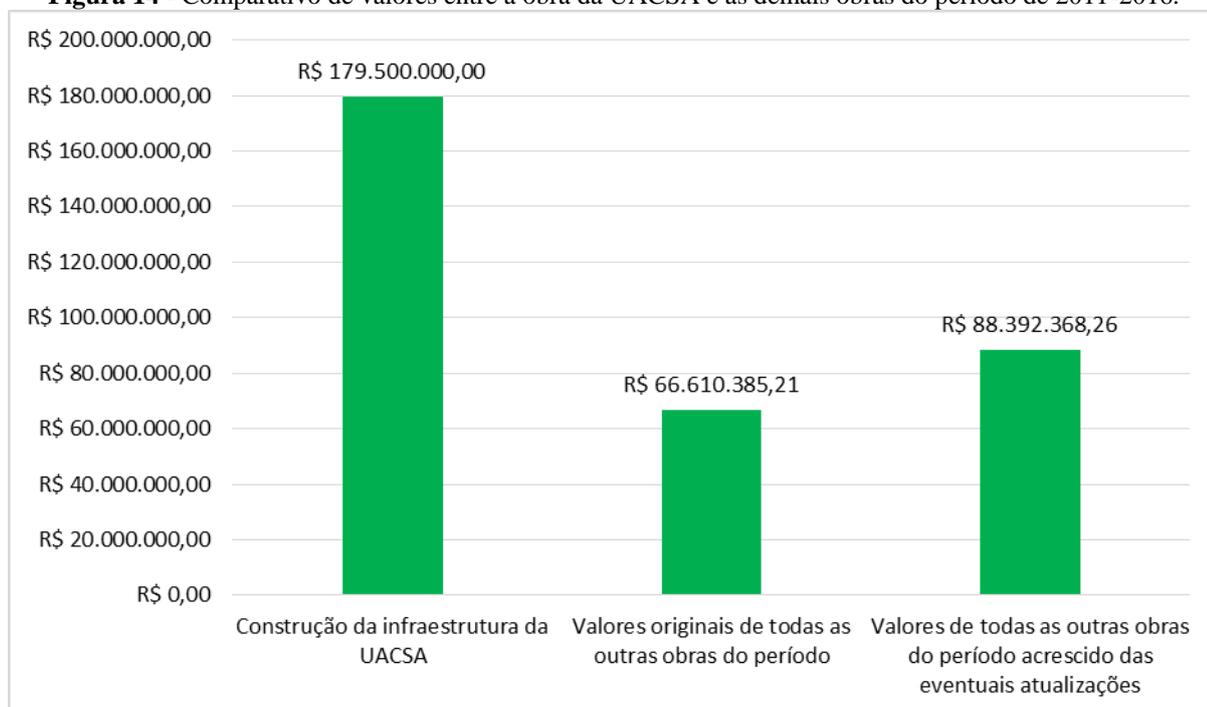
Resolveu-se abordar a obra da infraestrutura da UACSA em separado em virtude de se tratar de um caso excepcional, que foge à realidade das obras executadas na Universidade, tanto em termos de complexidade do objeto quanto em termos de valores. Tratou-se de uma obra única diante dos dois períodos escolhidos para análise (2011-2016 e 2017-2022), que envolveu

a construção da infraestrutura de uma Unidade Acadêmica inteira, o que destoia dos objetos de outras obras licitadas, que tratam, geralmente, de construções de prédios menores, de construções de novas instalações em prédios já existentes ou de reformas ocasionais em prédios e em praças.

Levando em consideração a obra da UACSA, a UFRPE contratou, do período de 2011 a 2016, um montante total de R\$ 246.110.385,21 em valores originais. Porém, desse total, 72,93% correspondem a tal obra.

Para retratar a discrepância de valores entre a obra da UACSA e as demais, foi elaborado um gráfico. Nele, tal obra foi comparada com o somatório dos valores originais das demais obras do período 2011-2016 e, também, com o somatório dessas demais obras já com eventuais atualizações em seus valores. A representação gráfica está na figura 14, a seguir.

Figura 14 - Comparativo de valores entre a obra da UACSA e as demais obras do período de 2011-2016.

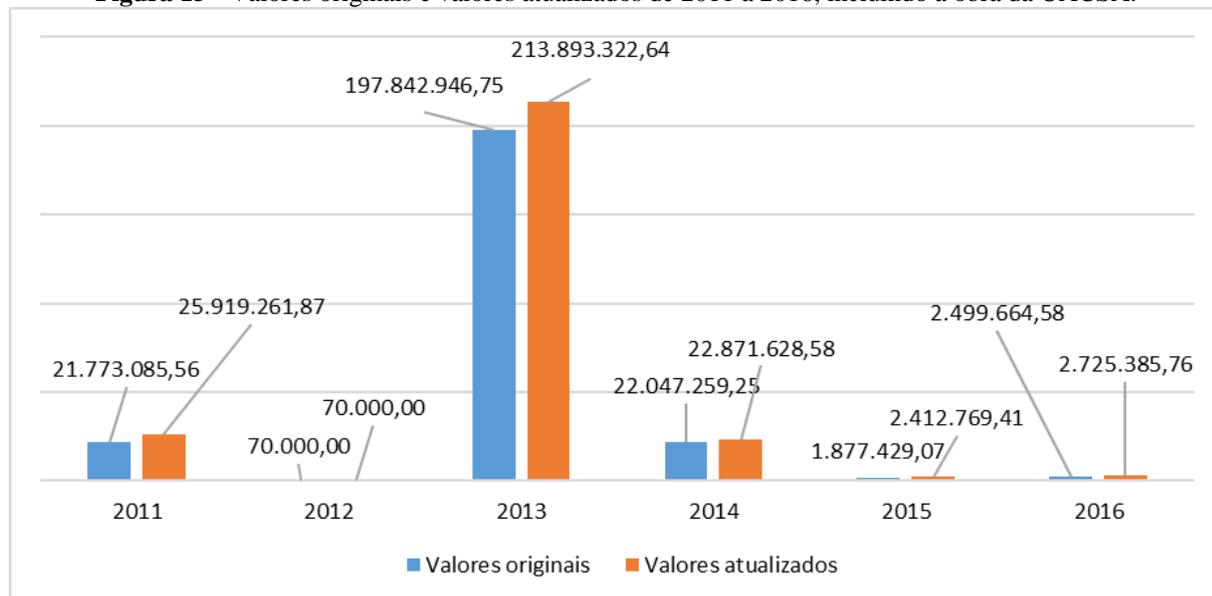


Fonte: Elaboração própria (2023).

Já na análise ano a ano dos valores originalmente contratados e dos valores de obras já alterados por aditivos/supressões, levando-se em conta a obra da UACSA, 2013 foi um ano extremamente destoante dos demais, mesmo diante de anos que tiveram um valor elevado (acima de R\$ 20 milhões) despendido com as obras públicas contratadas, como é o caso de 2011 e 2014.

A figura 15 mostra a discrepância de 2013 em relação aos demais anos, quando se observa graficamente o comportamento orçamentário ano a ano.

Figura 15 - Valores originais e valores atualizados de 2011 a 2016, incluindo a obra da UACSA.



Fonte: Elaboração própria (2023).

4.1.2. Apresentação e análise das obras licitadas entre 2017 a 2022

De forma semelhante ao início do tópico anterior, a Tabela 2, a seguir, retrata as obras licitadas pela UFRPE no período de 2017 a 2022, bem como os valores originais das mesmas, a ocorrência de aditivos de prazo, os valores atualizados (decorrentes de eventuais aditivos/supressões de valores) e os respectivos percentuais de acréscimo ou de supressão (obtidos pela fórmula de valor atualizado da obra dividido pelo valor original e subtraído por um).

Tabela 2 - Obras licitadas no período de 2017 a 2022.

Ano	Descrição da obra	Valor original (VO)	Aditivos de prazo para execução e/ou vigência do contrato	Valor atualizado (VA)	Percentual de acréscimo/supressão de valor. Fórmula: [(VA/VO) - 1] x 100
2017	Manutenção predial preventiva, corretiva e preditiva, com dedicação exclusiva de mão de obra, nas instalações da Unidade Acadêmica de Garanhuns	R\$ 445.200,59	24 meses (vig.)	R\$ 1.363.943,94	206,37%
2017	Adequação das instalações físicas do edifício da antiga editora para implantação da Unidade Acadêmica de Educação à Distância	R\$ 161.199,00	2 meses (vig.)	R\$ 190.724,27	18,32%
2017	Adequação das instalações físicas de setores diversos do Campus Sede	R\$ 197.000,00	4 meses (vig. e exec.)	R\$ 225.757,96	14,60%
2017	Recuperação da impermeabilização e revestimento cerâmico de fachada do Edifício Yoshito Motohashi, do Departamento de Pesca e Aquicultura da Sede	R\$ 199.800,00	2 meses (vig. e exec.)	R\$ 191.287,46	-4,26%
2017	Recomposição de cobertura, com telhas, de prédios de aula e de professores da Unidade Acadêmica de Garanhuns	R\$ 79.999,89	-	-	-
2017	Adequação das instalações físicas do edifício da Clínica de Bovinos na Unidade Acadêmica de Garanhuns	R\$ 777.354,00	17 meses (vig. e exec.)	R\$ 862.862,96	11,00%
2017	Adequações físicas com fins de acessibilidade da Unidade Acadêmica de Serra Talhada	R\$ 879.830,00	4 meses (vig. e exec.)	R\$ 877.568,81	-0,26%
2017	Execução de obra de conclusão da biblioteca, galpão de máquinas e troca de portas das guaritas da Unidade Acadêmica de Serra Talhada	R\$ 2.565.639,12	2 meses (vig. e exec.)	R\$ 2.395.621,67	-6,63%
2017	Construção de muro em placas pré-moldadas de concreto, no Campus Sede	R\$ 1.904.668,49	12 meses (vig.) 4 meses (exec.)	R\$ 2.133.589,89	12,02%
2017	Construção do prédio da Biblioteca da Unidade Acadêmica de Garanhuns	R\$ 3.667.557,14	32 meses (vig.) 31 meses (exec.)	-	-
2017	Adequação física do Departamento de Morfologia e Fisiologia Animal e do Departamento de Biologia (prédio de Botânica 1, Botânica 2 e Zoologia)	R\$ 922.288,20	3 meses (vig. e exec.)	R\$ 1.023.064,51	10,93%
2017	Construção do Galpão da Microdestilaria e salas de informática, execução da rede de média tensão e reforma da guarita do Codai	R\$ 939.502,80	5 meses (vig. e exec.)	-	-

2017	Construção do Restaurante Universitário da Unidade Acadêmica de Garanhuns	R\$ 2.587.038,06	-	-	-
2018	Manutenção preventiva e corretiva no Edifício João Vasconcelos Sobrinho (Ceagri II), na Sede	R\$ 190.199,00	2 meses (vig. e exec.)	R\$ 213.155,43	12,07%
2018	Manutenção preventiva/corretiva e adequações físicas no Prédio Central (Reitoria), sala de recursos (Biblioteca Central), Cenapesq, Cegoe, prédio de salas de aula do Departamento de Zootecnia e no Ceagri I, todos situados na Sede	R\$ 1.100.000,00	12 meses (vig.) 7 meses (exec.)	R\$ 970.406,58	-11,78%
2018	Adequação de espaço físico para funcionamento de experimentos de hidráulica e irrigação	R\$ 464.954,27	2 meses (vig. e exec.)	-	-
2018	Construção de módulos de banheiro no Departamento de Zootecnia, na Sede	R\$ 503.921,76	2 meses (vig. e exec.)	R\$ 492.393,90	-2,29%
2018	Reforma do prédio da Proplan e NTL, melhoria do acesso à Zona 4, melhoria das instalações no HOVET, Nemam e porta no Prédio Central	R\$ 840.415,55	3 meses (vig. e exec.)	R\$ 998.087,45	18,76%
2018	Conclusão dos blocos 1 de professores e laboratórios da unidade Acadêmica de Serra Talhada	R\$ 2.968.266,22	5 meses (vig. e exec.)	R\$ 3.334.457,57	12,34%
2018	Reforma com ampliação do bloco 3 de salas de aula na Unidade Acadêmica de Serra Talhada	R\$ 1.967.131,33	14 meses (vig. e exec.)	R\$ 2.957.188,41	50,33%
2018	Construção do Restaurante Universitário da Unidade Acadêmica de Serra Talhada	R\$ 3.026.639,50	15 meses (vig. e exec.)	R\$ 3.637.652,52	20,19%
2019	Manutenção predial, com dedicação exclusiva de mão de obra e sob demanda, incluindo o fornecimento de materiais e de peças de reposição	R\$ 5.894.570,89	12 meses (vig.)	R\$ 14.705.753,13	149,48%
2019	Adaptação de banheiros, instalação de balcões, conservação de esquadrias e conserto de pisos em edifícios da Unidade Acadêmica de Garanhuns	R\$ 533.572,31	-	-	-
2020	Revitalização da cobertura da Pró-reitoria de Extensão, na Sede	R\$ 157.639,99	9 meses (vig.) 6 meses (exec.)	-	-
2020	Manutenção preventiva e corretiva da cobertura, fachadas e divisórias do centro de apoio à pesquisa Cenapesq, na Sede	R\$ 393.135,80	-	-	-
2020	Serviços remanescentes da obra de conclusão dos blocos 1 de professores e laboratórios da Unidade Acadêmica de Serra Talhada	R\$ 2.141.950,13	11 meses (vig. e exec.)	R\$ 2.189.623,40	2,23%

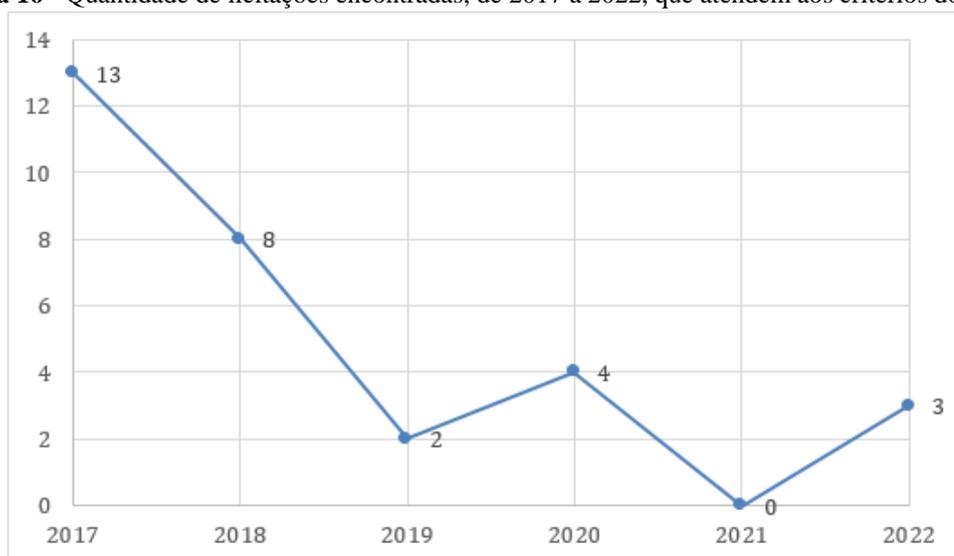
2020	Contratação do remanescente da obra de construção do Restaurante Universitário da Universidade Federal do Agreste de Pernambuco	R\$ 2.419.004,12	12 meses (vig.) 10 meses (exec.)	R\$ 3.148.500,24	30,16%
2022	Adequações das instalações dos setores administrativos da UFRPE - PROGEPE, AUDIN, PRPPG, PJ, PROAD	R\$ 229.778,65	-	R\$ 202.801,94	-11,74%
2022	Adequações arquitetônicas do Salão Nobre, na Sede	R\$ 337.983,26	1 mês (vig. e exec.)	R\$ 312.272,88	-7,61%
2022	Reformas na estrutura do prédio Otávio Gomes, na Sede	R\$ 87.921,00	-	-	-

Legenda: Fórmula para se calcular o percentual de acréscimo/supressão de valor da obra: $[(VA/VO) - 1] \times 100$

Fonte: Elaboração própria (2023).

Conforme retratado na Tabela 2, no período de 2017 a 2022, ocorreram um total de 30 licitações na UFRPE que atenderam aos critérios (a) e (b) do tópico 3.3.1 do estudo. Observa-se, assim, um quantitativo de licitações encontradas 40% menor do que o do período de 2011 a 2016, que retornou 50 licitações. Para uma melhor representação, a figura 16, a seguir, retrata o quantitativo de licitações encontradas em cada ano pesquisado.

Figura 16 - Quantidade de licitações encontradas, de 2017 a 2022, que atendem aos critérios do estudo.



Fonte: Elaboração própria (2023).

Com relação à representação gráfica anterior, pode-se destacar o ano de 2021, que não retornou nenhum resultado que atendia aos critérios (a) e (b) supracitados. Além disso, 2017 retornou o maior número de resultados para esse segundo período pesquisado, concentrando 13 de um total de 30 obras licitadas, ou seja, tal ano detém 43,33% do quantitativo de licitações das obras do período 2017-2022.

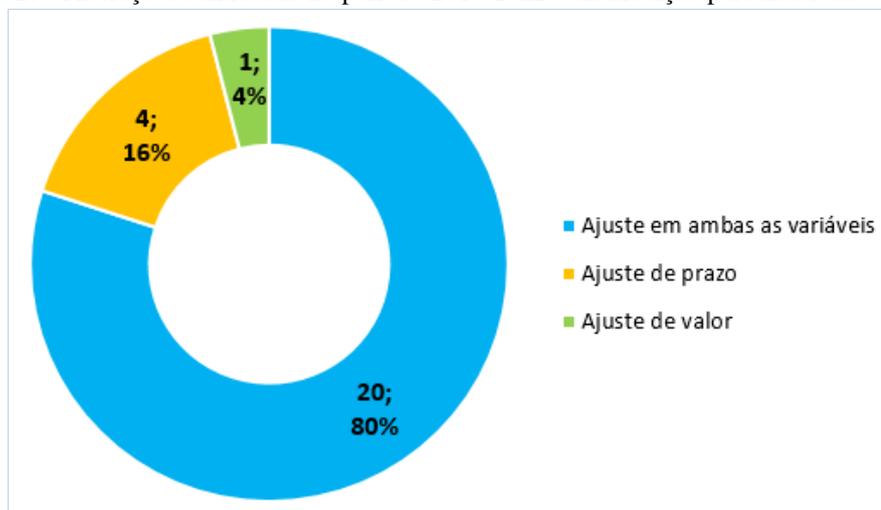
Do total do quantitativo de 30 obras do período analisado, 25 obras licitadas sofreram aditivos ou supressões contratuais, o que significa que 83,33% das obras que foram pesquisadas no período tiveram, em algum momento, alterações de prazos e/ou de valores nos seus respectivos contratos.

Obedecendo as proporções de cada um dos períodos em relação ao seu quantitativo de obras licitadas, no período de 2017 a 2022 houve um aumento de 32,8% no quantitativo de alterações contratuais em relação ao período de 2011 a 2016.

De forma semelhante ao que fora visto no tópico anterior, observa-se que há uma correlação entre as alterações de prazo contratuais e os reajustes de preço sofridos pelos contratos, tendo o ajuste em ambas as variáveis ocorrido em 20 das 25 licitações, representando

um percentual de ocorrência de 80% nas obras que sofreram ajustes. Por outro lado, o ajuste apenas nos prazos ocorreu em 4 das 25 obras licitadas (16%) e a alteração apenas no valor ocorreu somente em 1 obra (4%). A figura 17 retrata tal distribuição percentual entre os ajustes contratuais.

Figura 17 - Alterações contratuais no período 2017-2022 – distribuição percentual das variáveis.



Fonte: Elaboração própria (2023).

Especificamente quanto aos reajustes de valores (sejam em conjunto com os reajustes de prazo, seja isoladamente), houve atualizações em 21 do total das 30 obras – ou seja, 70% das obras tiveram alterações de valor. Desse quantitativo de 21 obras com valores atualizados, ocorreram aditivos em 14 delas. Apesar de representar um percentual significativo, de 66,67%, ainda foi consideravelmente menor que a prevalência de 92% (obedecendo as proporções de cada um dos períodos) de aditivos de valor dos contratos das obras que sofreram alterações de valor no período 2011-2016.

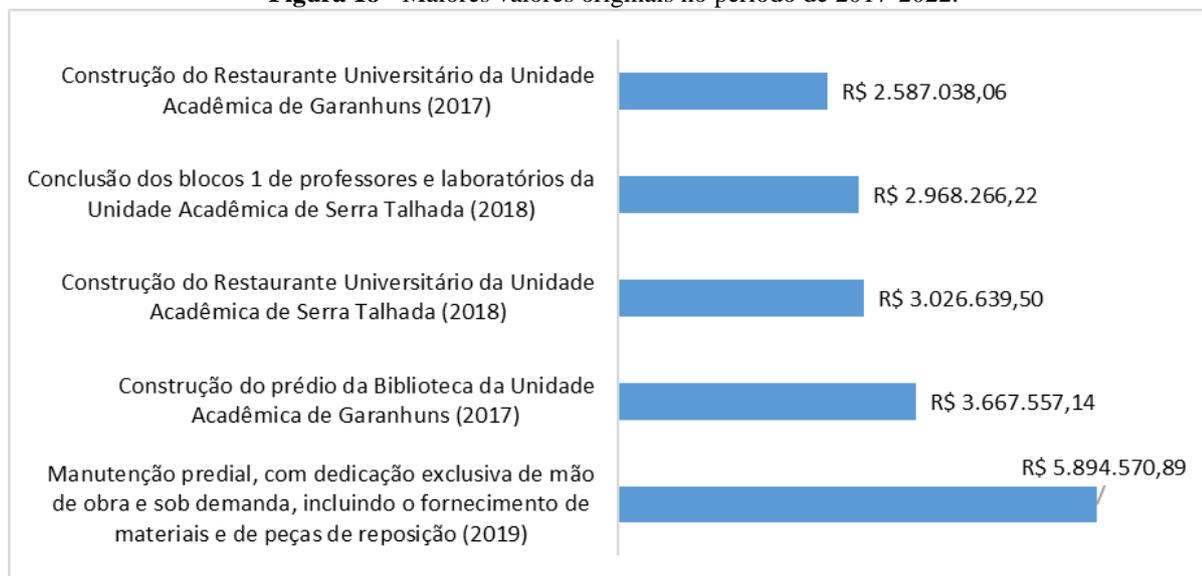
Assim como ocorreu na faixa temporal 2011-2016, o período de 2017-2022 mostrou uma grande variedade de objetos licitados (campo “Descrição da obra” na Tabela 2), o que também gerou, conseqüentemente, uma elevada amplitude entre os valores das obras.

Nesse contexto, a licitação com o menor valor original, de R\$ 79.999,99, foi uma obra de recomposição de cobertas de prédios de sala de aula e de prédios de professores na Unidade Acadêmica de Garanhuns (UAG) em 2017 (linha 6 da Tabela 2). Por outro lado, a obra licitada mais cara foi a realização de manutenção predial com dedicação exclusiva de mão de obra e com o fornecimento incluso de materiais/peças de reposição em 2019 (linha 23 da Tabela 2), cujo valor contratado originalmente foi R\$ 5.894.570,89, ou seja, um valor aproximadamente 73,5 vezes maior do que o da obra licitada de menor valor. Percebe-se, assim, uma discrepância

consideravelmente menor entre o maior e o menor valor original do período 2017-2022 do que a que fora analisada no intervalo 2011-2016.

Ainda no tema do parágrafo anterior, a figura 18 ilustra, em ordem crescente de valores, os cinco maiores valores originais das obras do período 2017-2022.

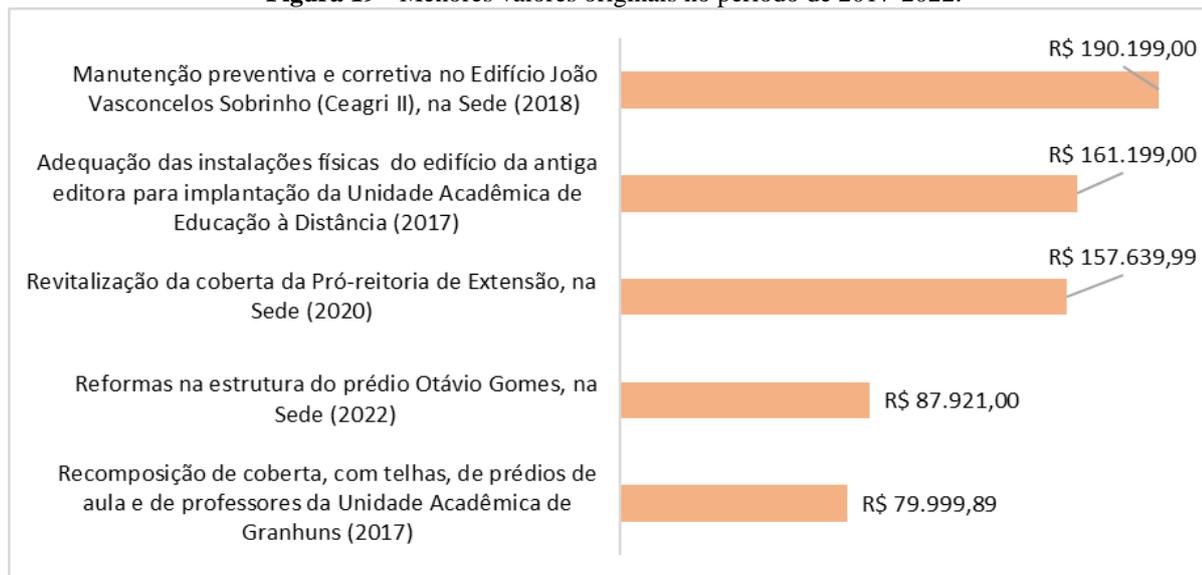
Figura 18 - Maiores valores originais no período de 2017-2022.



Fonte: Elaboração própria (2023).

Já a representação gráfica das cinco obras com os menores valores originais no período analisado do tópico pode ser vista na figura 19, em ordem decrescente de valores.

Figura 19 - Menores valores originais no período de 2017-2022.



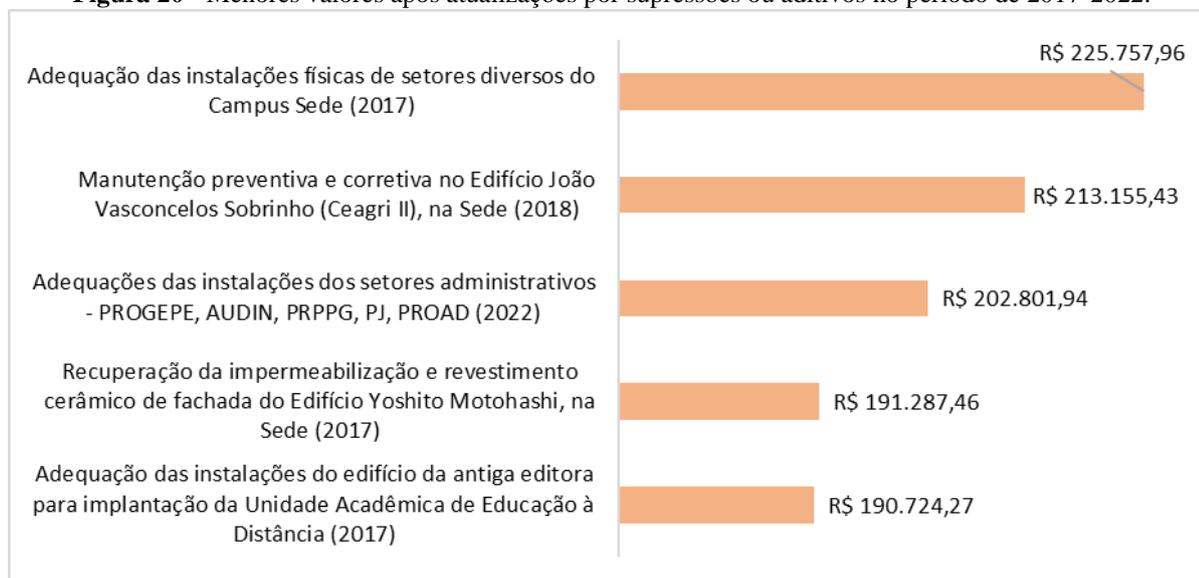
Fonte: Elaboração própria (2023).

Quanto às obras que tiveram alterações em seus valores devido a aditivos ou supressões contratuais, tem-se a obra de adequação de instalações de um prédio para implantar a Unidade Acadêmica de Educação à Distância em 2017 (linha 3 da Tabela 2), com o valor de R\$ 190.724,27.

Curiosamente, as cinco obras de montantes atualizados possuem valores muito próximos uma da outra, sendo que a diferença entre a obra de menor valor (R\$ 190.724,27, já mencionada) e a de maior valor dentre as menores (R\$ 225.757,96) é de apenas aproximadamente 18%. Outra curiosidade é que a obra de menor valor atualizado teve a maior valorização monetária em decorrência de aditivos, com 18,32%, sendo que a segunda obra de maior valorização monetária (14,60%) foi da obra de maior valor atualizado dentre as cinco menores. Já a maior supressão de valor dentre as obras de menores montantes foi de -11,74%, referente às obras de adequações das instalações de diversos setores administrativos da Universidade em 2022 (linha 29 da Tabela 2).

A figura 20 ilustra, em ordem decrescente, as cinco obras com menores valores após atualizações contratuais.

Figura 20 - Menores valores após atualizações por supressões ou aditivos no período de 2017-2022.



Fonte: Elaboração própria (2023).

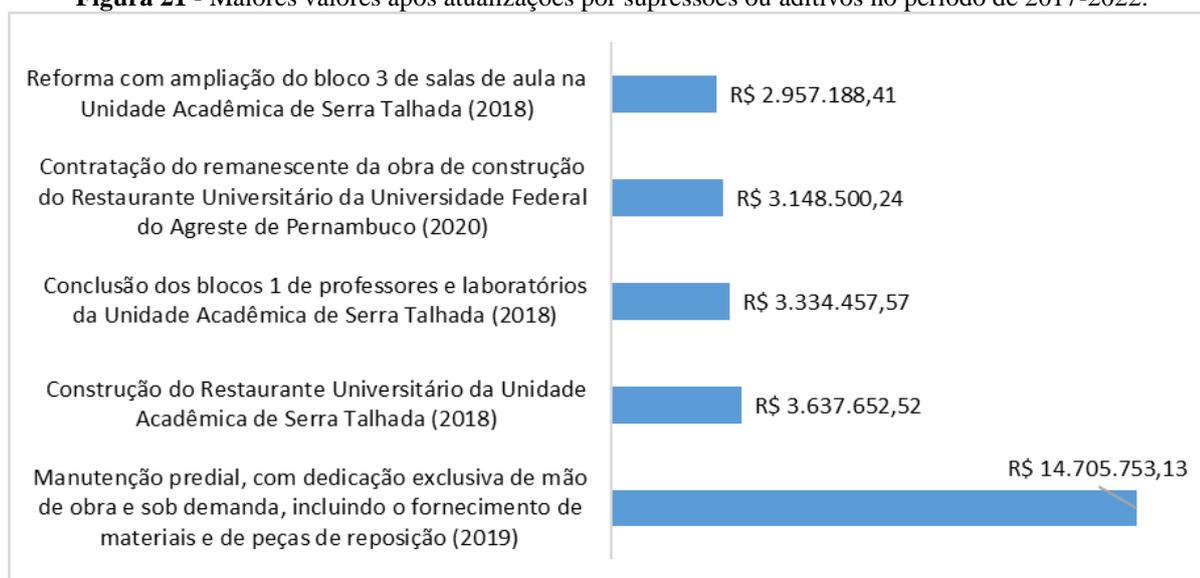
Já, sobre as obras com os maiores valores em decorrência de mudanças causadas por aditivos ou supressões contratuais, a obra de realização de manutenção predial com dedicação exclusiva de mão de obra e com o fornecimento incluso de materiais/peças de reposição em 2019, empreendimento de valor original mais elevado do período 2017-2022, manteve aqui a

sua liderança: seu valor passou de R\$ 5.894.570,89 para R\$ 14.705.753,13, uma valorização de quase 150%.

Ainda, outras duas obras que figuravam entre aquelas de maior valor original se mantiveram na lista de obras com os maiores valores após atualizações contratuais: a construção do Restaurante Universitário (linha 22 da Tabela 2) e a conclusão de blocos de professores (linha 20 da Tabela 2), ambas de 2018 e ambas em Serra Talhada, eram a terceira e a quarta posição na lista dos cinco maiores valores originais e ambas subiram uma posição cada, com valores atualizados de R\$ 3.637.652,52 e R\$ 3.334.457,57, respectivamente. Coincidentemente, todas as cinco obras de maiores valores em decorrência de atualizações tiveram aditivos em seus valores originais.

A figura 21, a seguir, retrata, em ordem crescente, as obras do período 2017-2022 com os maiores valores atualizados.

Figura 21 - Maiores valores após atualizações por supressões ou aditivos no período de 2017-2022.



Fonte: Elaboração própria (2023).

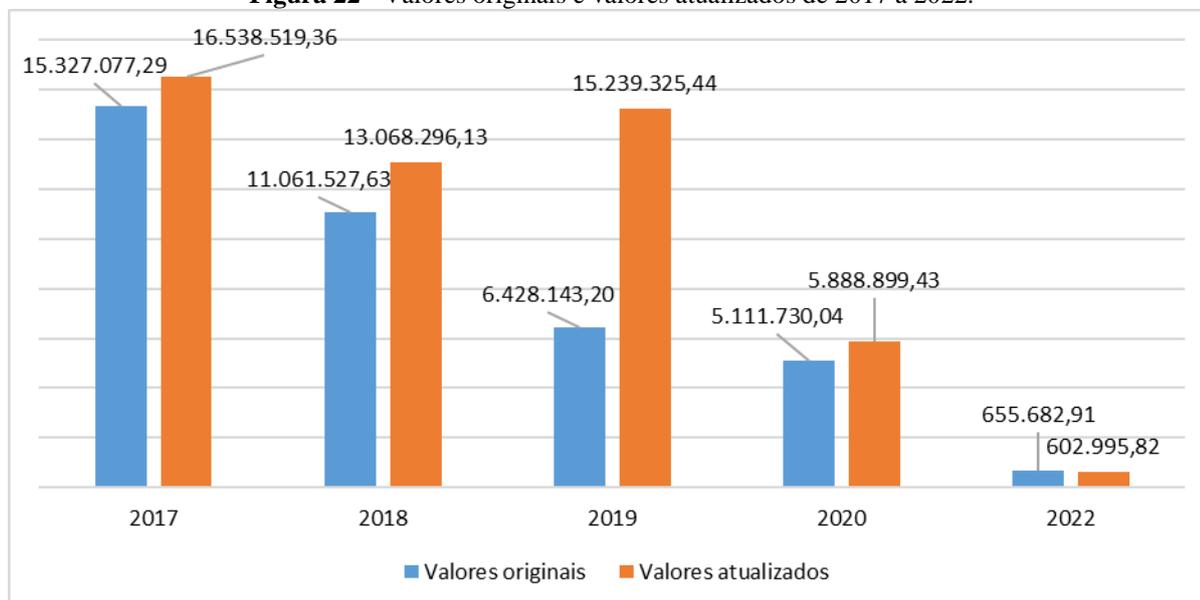
Com relação aos aditivos de prazo, as licitações do período 2017-2022 também mostram grandes diferenças. O menor aditivo foi de 1 mês, com uma ocorrência de apenas 1 dentre as 24 (representatividade de 4,17%) licitações do período analisado que tiveram modificações nos prazos. Já, o maior período, com um total de 32 meses de vigência contratual, foi da obra de construção da biblioteca da Unidade Acadêmica de Garanhuns em 2017 (linha 11 da Tabela 2). Dessa forma, o aditivo maior foi 32 vezes maior em relação ao menor aditivo de prazo.

Os dois prazos mais comuns dentre as 24 licitações do período que tiveram alterações em seus prazos foram de 2 meses, aparecendo em 6 obras (25% de representatividade) e 12 meses, que ocorreu em 3 obras, ou seja, uma representação percentual de 12,5%.

Em relação aos valores originais de cada obra licitada pela UFRPE nesse segundo período analisado (2017-2022), o montante total foi de R\$ 38.584.161,07. Já se forem considerados, também, os montantes das obras que passaram por eventuais aditivos ou supressões, o valor total é de R\$ 51.338.036,18.

Nesse contexto, ao selecionar o total dos valores originalmente contratados e dos valores que passaram por eventuais atualizações e separá-los de acordo com o ano, tem-se a seguinte representação gráfica (figura 22).

Figura 22 - Valores originais e valores atualizados de 2017 a 2022.



Fonte: Elaboração própria (2023).

Com base na figura anterior, percebe-se que, quase que em regra, os valores reservados aos dispêndios com obras públicas executadas por terceiros na Universidade no período 2017-2022 foram decrescendo com o tempo – com exceção do valor atualizado de 2019, maior que o do ano anterior, e dos valores originais e atualizados de 2022, maiores que 2021, ano em que não houve obras encontradas que satisfizessem os critérios do presente estudo.

O ano de 2017, além de ter sido aquele com o maior número de resultados, também liderou o quantitativo total de valores originais e de valores acrescidos de eventuais atualizações nas licitações de obras públicas, com o total de R\$ 15.327.077,29 e R\$ 16.538.519,36,

respectivamente. A segunda posição, no caso do quantitativo total de valores contratados, foi do ano 2018.

Ainda em relação aos valores originais, a queda entre os anos 2017, 2018 e 2019, além de notável, foi semelhante: de 2017 para 2018, houve uma redução de quase R\$ 4,3 milhões; de 2018 para 2019, a redução ficou em pouco mais de R\$ 4,6 milhões.

Por outro lado, em 2019, houve uma atualização notável em relação ao seu quantitativo total de valores acrescidos de eventuais atualizações, quando comparados aos valores originalmente contratados para as obras licitadas – passando de R\$ 6.428.143,20 para R\$ 15.239.325,44, o que representa um aumento de cerca de 137%. Essa evolução elevou o montante investido em obras públicas desse ano a patamares semelhantes aos anos de 2017 e 2018 e, além disso, levou 2019 à segunda colocação entre os anos quando se analisa apenas os seus valores totais acrescidos de atualizações.

No entanto, no ano seguinte, houve queda brusca dos valores atualizados em relação àqueles de 2019, com uma redução de cerca de R\$ 9,35 milhões, o que significou uma diminuição percentual de 61,36% no quantitativo destinado às obras públicas em 2020.

O ano de 2022, apesar de mostrar uma clara evolução em relação ao ano de 2021 – tendo em vista que tal ano não retornou resultados –, ainda mostrou montantes muito pequenos, tanto para os valores originais das obras licitadas quanto para o total de valores acrescidos de eventuais atualizações: ambos os valores não chegaram a R\$ 700 mil, o que foi na contramão dos outros anos do período (à exceção de 2021), onde foram destinadas quantias na casa de milhões. Além disso, o ano de 2022 foi o único, dentre todos os anos pesquisados, em que o somatório de seus valores atualizados (ou seja, os seus valores originais em conjunto com valores que passaram por aditivos/supressões) resultaram em um montante inferior aos valores originalmente contratados.

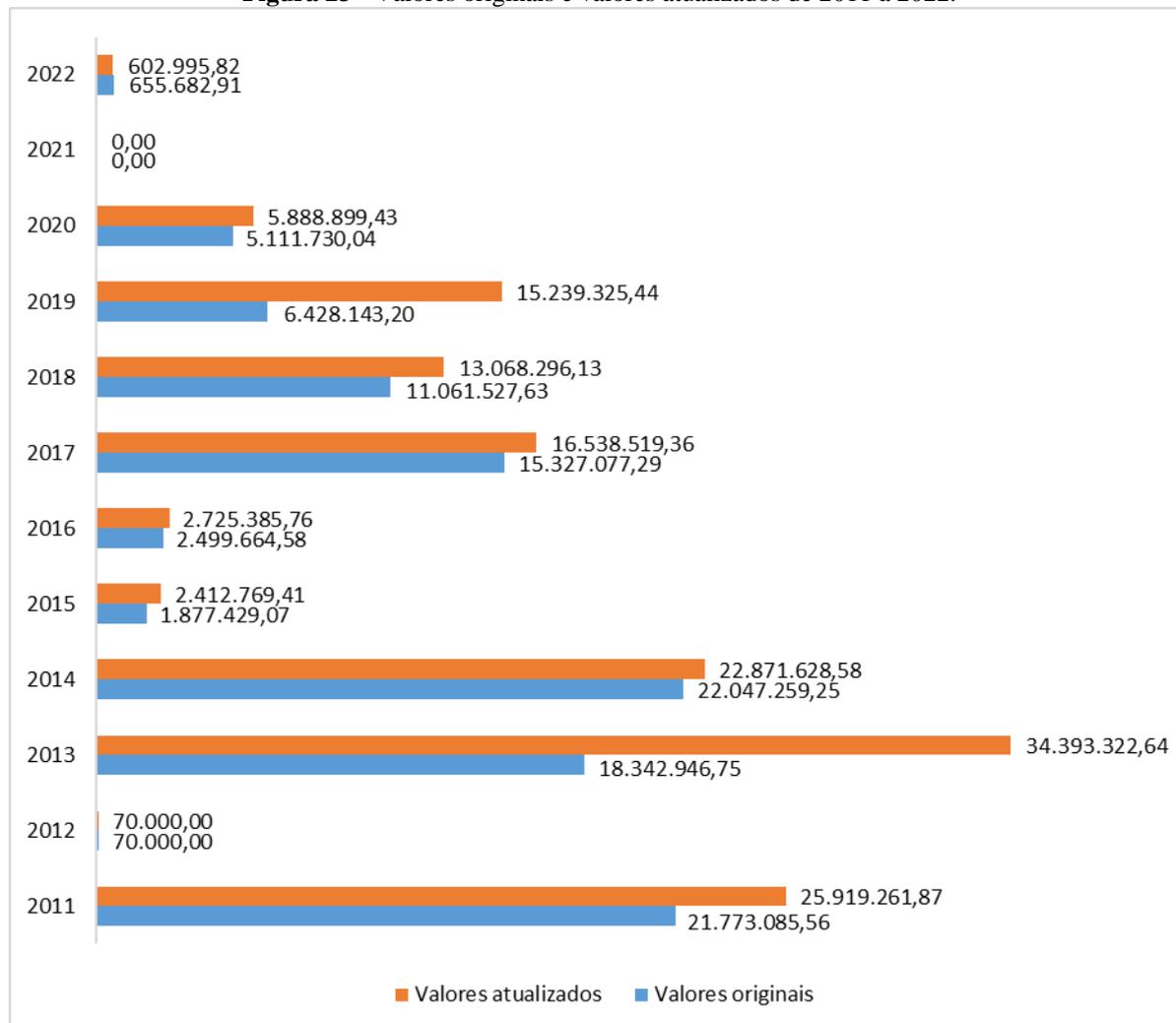
4.1.3. Análise comparativa entre os dois períodos

Com base nas análises realizadas nos dois períodos abordados pelo estudo, 2011-2016 e 2017-2022, buscou-se realizar comparações, subsidiadas por meio de gráficos, a fim de complementar os resultados sobre as obras públicas da UFRPE que foram encontrados na coleta de dados no Portal da Transparência e no Comprasnet.

Assim, considerando as informações sobre os valores originalmente contratados e sobre os valores atualizados das obras das duas faixas de período (2011-2016 e 2017-2022) e desconsiderando a obra da infraestrutura da UACSA, criou-se um gráfico único, de forma a se

conseguir visualizar tais valores e, assim, facilitar comparações. O resultado está representado na figura 23, a seguir.

Figura 23 - Valores originais e valores atualizados de 2011 a 2022.



Fonte: Elaboração própria (2023).

Em um primeiro momento, destaca-se o quantitativo de valores atualizados do ano de 2013, consideravelmente maiores do que os de qualquer outro ano analisado. A referida quantia, de quase R\$ 35 milhões, supera em quase R\$ 9 milhões a do segundo ano de maior valor atualizado, que foi 2011, e em quase R\$ 18 milhões a do maior valor atualizado do segundo período abordado no estudo, que foi 2017.

Quanto aos valores originalmente contratados, 2011 e 2014 permanecem em destaque quando todos os anos são analisados lado a lado, tendo cada um uma diferença próxima de R\$ 7 milhões do ano de 2017, que foi o ano onde ocorreu o maior montante de valor originalmente contratado do segundo período analisado. Além disso, o ano de 2017 também fica abaixo de

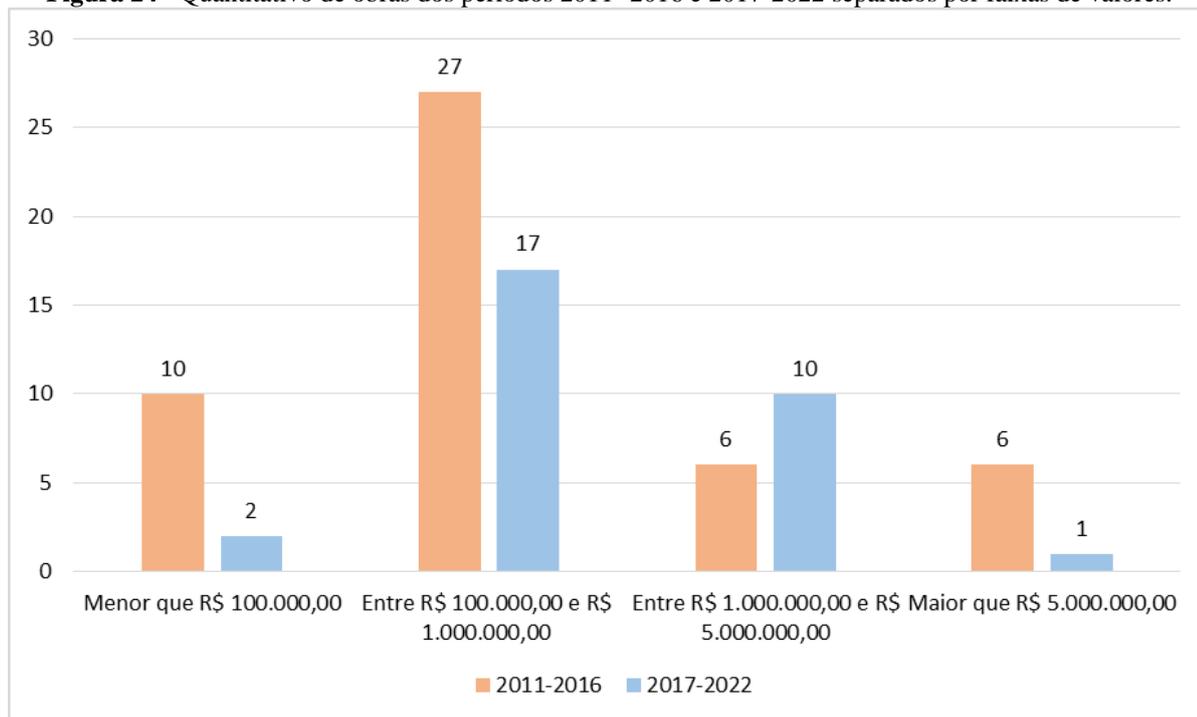
2013, ou seja, quando os valores originais de todos os anos são comparados, 2017 fica em quarta colocação.

Por outro lado, de acordo com os dados coletados, os anos de 2012 e 2021 foram os anos em que houveram os menores dispêndios – tanto em valores originalmente contratados quanto em valores já acrescidos de eventuais atualizações – com contratações para a realização de obras públicas, com quantias de R\$ 70.000,00 e de R\$ 0,00, respectivamente. Em seguida, vem o ano de 2022, com pouco menos de R\$ 700 mil despendidos em cada uma das duas classificações de valores.

Dentre as 49 obras do período 2011 a 2016 (ou seja, desconsiderando a da infraestrutura da UACSA), 27 obras (55,10%) possuem valores originais acima de R\$ 100.000,00 e abaixo de R\$ 1.000.000,00; 10 obras (20,40%) contam com valores abaixo de R\$ 100.000,00; 6 obras (12,25%) têm valores acima de R\$ 1.000.000,00 e abaixo de R\$ 5.000.000,00; por fim, 6 obras (12,25%) apresentaram valores acima de R\$ 5.000.000,00. Assim, tem-se que, para o primeiro período analisado, de 2011 a 2016, a maior parte das obras contratadas pela UFRPE ficou em valores originais entre R\$ 100.000,00 e R\$ 1.000.000,00, grupo que detém mais da metade dos dados coletados e analisados.

Já ao categorizar, por faixa de valores, os valores originais das 30 obras do período de 2017 a 2022, tem-se a seguinte distribuição: 17 obras (aproximadamente 56,67%) possuem valores acima de R\$ 100.000,00 e abaixo de R\$ 1.000.000,00; 10 obras (aproximadamente 33,33%) do período têm valores entre de R\$ 1.000.000,00 e R\$ 5.000.000,00; 2 obras (aproximadamente 6,67%) apresentaram valores abaixo de R\$ 100.000,00; por fim, apenas 1 obra (aproximadamente 3,33%) conta com valor acima de R\$ 5.000.000,00.

Para fins de melhor visualização, foi-se construída uma representação gráfica dos valores originalmente contratados das obras divididos pelas faixas de valores supracitadas, o que está retratada na figura 24.

Figura 24 - Quantitativo de obras dos períodos 2011- 2016 e 2017-2022 separados por faixas de valores.

Fonte: Elaboração própria (2023).

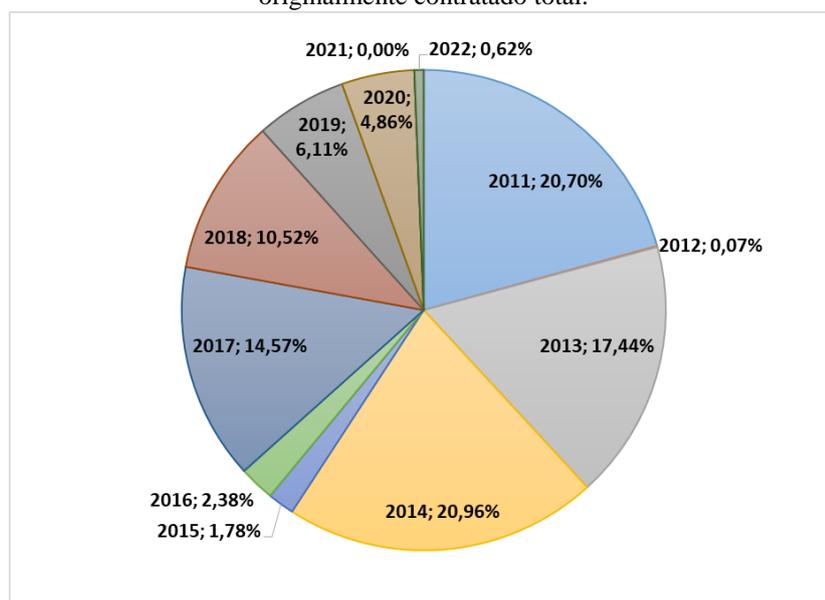
Assim, de acordo com o que fora analisado e, também, com a representação gráfica, o período 2017-2022, de forma similar ao que ocorreu na análise do período 2011-2016, tem como a faixa de valores das obras mais representativa aquela que abarca valores entre R\$ 100.000,00 e R\$ 1.000.000,00. Suas representatividades percentuais, inclusive, são semelhantes: essa faixa de valor representa 55,10% do quantitativo das obras do período 2011-2016 e 56,67% no período 2017-2022.

No entanto, uma das diferenças entre os dois períodos é que, no período 2017-2022, o grupo das obras com valores abaixo de R\$ 100.000,00 é consideravelmente menos representativo, com uma distribuição percentual de 6,67% ante os 20,40% do período 2011-2016 (respeitada a proporcionalidade do quantitativo de obras).

Outra distinção, sobretudo do ponto de vista percentual e respeitada a proporcionalidade, está nas obras de valores mais vultosos: houve um percentual de 33,33% de representatividade de obras que custaram entre de R\$ 1.000.000,00 e R\$ 5.000.000,00 no período 2017-2022, ante uma representatividade de 12,25% do período 2011-2016. Porém, em termos quantitativos e ignorando a representatividade percentual, não houve uma grande diferença nesse grupo, com 2017-2022 tendo apenas 4 obras a mais nessa faixa de valor do que 2011-2016. Em contrapartida, houve uma representatividade de 12,25% no período 2011-2016 nas obras de valores acima de R\$ 5.000.000,00, ante apenas 3,33% do período 2017-2022.

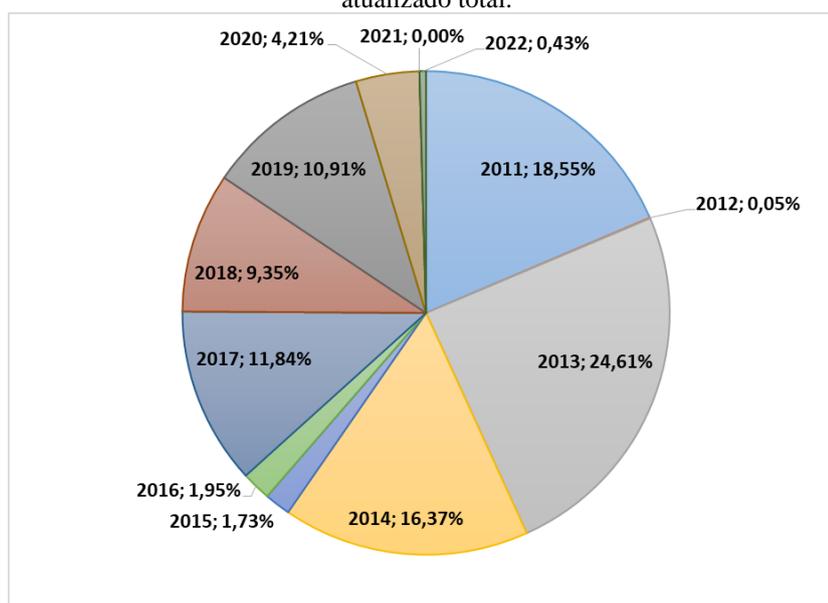
A soma de todos os valores originalmente contratados das obras e a de todos valores já eventualmente atualizados, desconsiderando a obra da infraestrutura da UACSA, totalizou, respectivamente, R\$ 105.194.546,28 e R\$ 139.730.404,44. Nesse contexto, as figuras 25 e 26 apresentam duas representações, através de gráficos em formato “pizza”: uma retrata a distribuição percentual dos valores originalmente contratados de cada ano em relação ao valor contratado total; a outra, mostra a distribuição percentual dos valores já eventualmente atualizados de cada ano em relação ao valor atualizado total. Segue:

Figura 25 - Distribuição percentual dos valores originalmente contratados de cada ano em relação ao valor originalmente contratado total.



Fonte: Elaboração própria (2023).

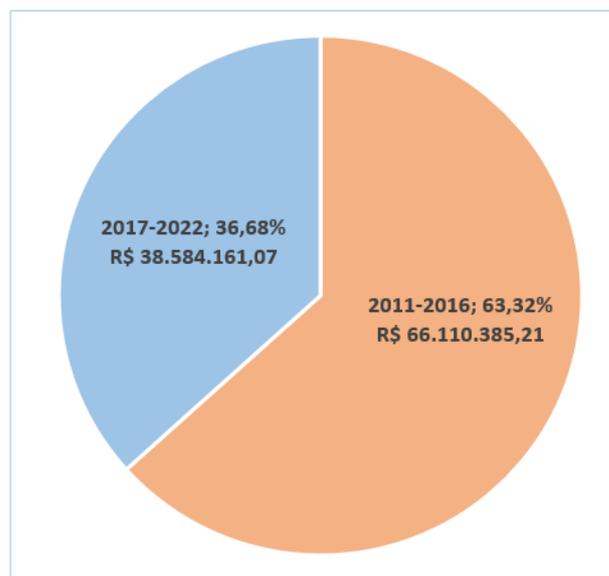
Figura 26 - Distribuição percentual dos valores, já eventualmente atualizados, de cada ano em relação ao valor atualizado total.



Fonte: Elaboração própria (2023).

De forma complementar, a figura 27 traz uma distribuição percentual distinta, comparando, dessa vez, a representatividade dos períodos 2011-2016 e 2017-2022 em relação ao valor original total contratado em obras públicas na Universidade.

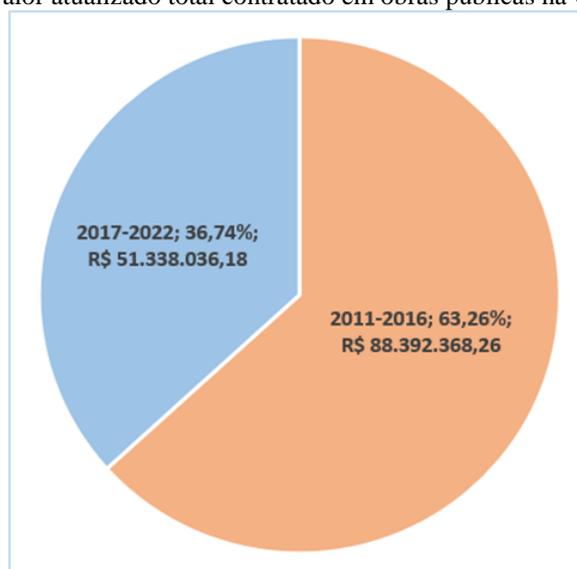
Figura 27 - Representatividade percentual dos valores originais dos períodos 2011-2016 e 2017-2022 em relação ao valor original total contratado em obras públicas na Universidade.



Fonte: Elaboração própria (2023).

A figura 28 apresenta uma distribuição percentual distinta, comparando, a representatividade dos períodos 2011-2016 e 2017-2022 em relação ao valor atualizado total contratado em obras públicas na Universidade.

Figura 28 - Representatividade percentual dos valores atualizados dos períodos 2011-2016 e 2017-2022 em relação ao valor atualizado total contratado em obras públicas na Universidade.



Fonte: Elaboração própria (2023).

De forma interessante, com base nas duas últimas figuras apresentadas, percebe-se que os acréscimos e as supressões de valores das obras que passaram por eventuais atualizações em seus contratos não influenciaram de forma significativa a representatividade percentual dos dois períodos em relação ao valor total. Várias das obras dos dois períodos passaram por atualizações contratuais, mas, após isso, o arredondamento da representatividade percentual dos períodos em relação ao valor total permaneceu em 63% para o período 2011-2016 e 37% para o período 2017-2022.

Percebe-se, também, que, independentemente de atualizações de valores das obras, o primeiro período analisado foi melhor para o investimento em obras públicas, do ponto de vista monetário, do que o segundo período: tanto no caso do somatório dos valores originais quanto no caso do somatório dos valores atualizados, o montante total do período 2011-2016 foi na ordem de aproximadamente 1,7 vezes a quantia total do período 2017-2022.

4.2. Entrevistas com servidores envolvidos com a gestão de obras públicas da UFRPE

Nesta seção, são apresentados os resultados obtidos com a realização das entrevistas com servidores envolvidos com a gestão de obras públicas da UFRPE. Conforme mencionado anteriormente, foram escolhidos dois servidores da Proad e um servidor do Nemam para responder 13 questões sobre os seguintes temas: planejamento; orçamento; contratos; política – Governo Federal; pandemia. O resultado está nos tópicos a seguir, em que os entrevistados são chamados de E1, E2 e E3. Para fins de melhor organização, cada tema foi separado por tópicos. As perguntas sobre cada tema, bem como a síntese das respostas dos entrevistados, foram colocadas em um quadro e, logo após cada quadro, foram inseridos comentários referentes às respostas dos servidores.

4.2.1. Tema: Planejamento

No quadro 5, são retratadas as perguntas sobre o tema planejamento de obras na Universidade, bem como as respostas dos entrevistados. Após a apresentação do quadro, são tecidas considerações sobre as respostas.

Quadro 5 - Perguntas e sínteses das respostas sobre planejamento de obras.

1. Como se dá o planejamento financeiro do orçamento das obras?	
Entrevistado	Síntese das respostas
E1	É feito um estudo técnico interno pelos órgãos competentes, daí, a partir desse estudo, é feita a proposta orçamentária da Universidade . Nessa proposta, terão os custos das obras. Isso tudo vai para o Ministério da Educação , que consolida tudo e vai para o Ministério do Planejamento , que envia para a Casa Civil e, por fim, manda para o Congresso Nacional . Sendo aprovado o valor, cai na conta da universidade, que pode tirar do papel aquilo que ela se propôs.
E2	O planejamento orçamentário de uma obra inicia-se com uma demanda, normalmente oriunda de um setor/ prédio . Essa demanda passa por um estudo técnico preliminar para verificação de viabilidade orçamentária. Por fim, a demanda passa a fazer parte, legalmente, do plano orçamentário do órgão, a fim de que não sofra descontinuidades orçamentárias.
E3	Dentro de um exercício, dentro do que cada gestão pensa em termos de construção e de acordo com as demandas que os departamentos encaminham para a Universidade, procura-se conseguir aprovar, junto ao MEC, um orçamento extraordinário para que as obras sejam executadas. Assim, não há exatamente um planejamento rígido de obras hoje, porque não há orçamento o suficiente para destinar para obras, salvo no caso de recursos extraordinários.
2. Fale sobre situações típicas que podem comprometer o planejamento de uma obra.	
E1	As restrições orçamentárias são um dos principais fatores para que uma obra planejada não saia do papel. Além disso, o contexto político influencia também, pois pode favorecer a aprovação da(s) obra(s) no Congresso e quem aprova a Lei Orçamentária são os deputados.
E2	Uma das principais situações que comprometem são os erros que ocorrem na elaboração do projeto básico e do projeto executivo . Eventuais mudanças de interesses da gestão interna também influenciam, tendo em vista que elas podem mudar o direcionamento de verbas.
E3	Limitação de pessoal compromete, pois, um projeto de obra implica na necessidade de vários profissionais de várias áreas da engenharia. A falta desses profissionais compromete a construção e a elaboração de projetos. As questões orçamentárias também comprometem, pois, a política de orçamento é externa, do Governo Federal. Aí, quando a instituição não está com perspectivas orçamentárias para obras, o andamento de projetos para satisfazê-las pode acabar sendo inviabilizado.
3. Em 2012, a Universidade contratou uma empresa para a elaboração de projetos básicos e executivos para reforma de prédios na Sede. De que forma essa prática, de contratar empresas especializadas para atuar mais na área de elaboração de projeto ao invés da execução da obra, contribui para o planejamento de obras da Universidade? Trata-se de uma prática recorrente?	

E1	O principal benefício dessa prática de contratação é trazer profissionais de empresa que detém uma capacidade técnica que a Universidade não detém, até mesmo pelo nosso quadro bastante reduzido atualmente.
E2	Trata-se de uma prática recorrente e muito importante na Universidade, tendo em vista o déficit de pessoal na instituição. Além disso, esse tipo de contratação contribui para um reforço de capacidade técnica para o desenvolvimento de projetos da instituição.
E3	Já houve uma contratação que não foi tão exitosa , pois o setor de engenharia teve dificuldades para executar os projetos obtidos com a empresa contratada. Esse resultado pode ter sido causado pelo distanciamento, por parte da empresa , da realidade da Universidade. Todavia, a tendência é que a Universidade vá repetindo essa prática, pois não há outro caminho, não há pessoal suficiente para a elaboração de projetos e nem com conhecimento em algumas áreas de projetos.

Fonte: Elaboração própria (2023).

Os entrevistados E1 e E2, apesar de estarem em posições diferentes na Universidade, pensaram de forma semelhante quanto ao início do planejamento, considerando que o planejamento das obras envolve, em seu início, um estudo técnico interno sobre tais demandas para, então, consolidar essas demandas junto à proposta orçamentária da Universidade.

O entrevistado E3, apesar de também falar que o planejamento da obra considera as demandas dos departamentos, considerou o planejamento em um contexto mais amplo, condicionando a elaboração de um planejamento bem consolidado à situação orçamentária favorável.

Com relação às situações que podem comprometer o planejamento das obras, foram apontados 5 diferentes problemas pelos 3 entrevistados:

- ✓ Restrições orçamentárias;
- ✓ Contexto político externo;
- ✓ Erros na elaboração de projeto básico e executivo;
- ✓ Mudanças de prioridade da gestão interna (política interna);
- ✓ Limitação de pessoal.

Isso mostra não apenas uma pluralidade de pensamento sobre o que cada servidor entrevistado e envolvido com obra pública pensa, de forma imediata, sobre problemas que comprometem o planejamento de uma obra, como também retrata que um planejamento adequado para obras na Universidade pode, possivelmente, enfrentar uma diversidade de obstáculos.

A variável de contexto político externo, obviamente, independe da vontade da instituição. No entanto, há fatores apontados que guardam relação um com o outro.

A mudança no direcionamento de verbas pela gestão pode ter uma maior incidência em um contexto de restrições orçamentárias vivenciado pela Universidade: se não há orçamento o suficiente, o órgão pode remanejar a quantia, que seria aplicada em uma demanda, para outra.

Foi apontado que o fator de limitação de pessoal, além de ser um problema que compromete o planejamento, influencia na elaboração dos projetos de obras, que foi outro entrave apontado. Assim, um quantitativo adequado de profissionais para atuar nos projetos de obras pode contribuir para uma diminuição de erros na elaboração de projetos básicos e executivos.

Os 3 entrevistados apontaram que a prática de contratar empresas para a elaboração de projetos de obras é importante em virtude do reforço de conhecimento técnico que uma empresa especializada detém e em virtude do déficit de profissionais na Universidade – problema que já foi apontado, anteriormente, como um obstáculo ao planejamento de obras. No entanto, para que se haja êxito na prática, é importante que a empresa contratada esteja à par de como a instituição funciona na prática, o que foi reforçado pelo entrevistado E3.

4.2.2. Tema: Orçamento

A seguir, são retratadas as perguntas sobre os aspectos orçamentários nas obras públicas da Universidade, bem como as respostas dos entrevistados. Após a apresentação do quadro, são tecidas considerações sobre as respostas.

Quadro 6 - Perguntas e sínteses das respostas sobre o orçamento das obras.

4. Dentre alguns dos principais problemas relacionados à execução orçamentária de obras, estão a não inclusão da obra em lei que autorize a sua inclusão, quando a execução da obra supera um exercício financeiro e a ausência de previsão de recursos orçamentários que asseguram o pagamento das etapas a serem executadas no exercício financeiro corrente. Como a Universidade faz para diminuir a ocorrência desse tipo de problema?	
Entrevistado	Síntese das respostas
E1	Esses problemas não são tão recorrentes na Universidade, não fazem tão parte da sua realidade, tendo em vista que a grande maioria das obras não ultrapassa o exercício.
E2	Esses tipos de problemas não são comuns na Universidade. A instituição tem uma busca continua por atender a todos os requisitos legais e, em geral, as obras estão bem respaldadas quanto à questão orçamentária.

E3	<p>A obra só estará inclusa na Lei se ela estiver no PPA. Fora isso, ela vai estar no orçamento da instituição, que tem autonomia de gestão orçamentária. Então a instituição recebe uma parcela de orçamento em custeio, uma parcela em investimento – que ela pode aplicar em obras, equipamentos ou nas duas coisas. Então, é discricionário do órgão aplicar o seu orçamento na forma como melhor convém.</p> <p>Para diminuir a ocorrência desse tipo de problema no orçamento de investimento, contrata-se obras compatíveis com o orçamento: se o orçamento é anual, contrata-se obras em que seja possível empenhar totalmente até o fim do exercício.</p>
<p>5. Como a situação econômica do país impacta no orçamento de obras? Há alguma medida ou direcionamento a ser adotado pela Universidade para diminuir os impactos?</p>	
E1	<p>A situação econômica impacta totalmente. Quando se faz uma proposta orçamentária, leva-se em conta o contexto, então um contexto econômico favorável ajuda. Crescimento econômico representa aumento de arrecadação, o que significa mais recurso disponível para orçamento, então, a tendência daquela obra se concretizar ou inclusive da própria obra ser aprovada é muito maior. Já em momentos de escassez orçamentária, é necessário que o gestor do órgão tenha articulação política com senadores e deputados para conseguir recursos.</p>
E2	<p>A situação orçamentária é determinante para a execução de uma obra, então, quando o país está em recessão, ou seja, com contingência de verbas, todos os setores da Universidade, consequentemente, sofrem o impacto disso: obras, extensão, pesquisa, etc.</p>
E3	<p>A questão econômica impacta na Lei Orçamentária do Governo Federal e, também, impacta nos valores repassados ao MEC, que é quem mantém as universidades. Então, impacta no orçamento da Universidade, e, em razão disso, acaba-se destinando menos orçamento para investimento (orçamento que abrange as obras), para preservar o máximo do orçamento de custeio possível, para manter a Universidade. Afinal, as obras não são os fatores principais para a manutenção da Universidade, é o custeio. As obras, inclusive, trazem mais impactos em custeio associados a ela: mais gastos de energia, de água, mais mão de obra necessária à manutenção dos serviços.</p> <p>Nesse contexto, a Universidade busca a captação de recursos para as suas obras e para suas outras demandas, que podem vir por meio de emendas parlamentares, de suplementação orçamentária através de negociações com o MEC.</p>

Fonte: Elaboração própria (2023).

Há um consenso entre os entrevistados que os dois problemas, o de não inclusão da obra em lei que autorize a sua inclusão e o de não prever recursos orçamentários para pagar as etapas no exercício financeiro corrente, não são comuns à realidade da Universidade, pois a maioria das obras executadas na instituição não ultrapassam o exercício e elas normalmente são empenhadas totalmente até o fim de cada exercício.

Os entrevistados foram unânimes quanto à influência da situação econômica do país para o orçamento das obras. Uma situação econômica favorável proporciona aumento de arrecadação para o Governo, o que facilita a distribuição de orçamento para os Ministérios e, assim, para as Universidades. Já um quadro econômico desfavorável gera contingência ou, até mesmo, diminuição de verbas. Esse cenário negativo penaliza ainda mais o orçamento de investimento da Universidade, tendo em vista que, nesses momentos, busca-se preservar o orçamento de custeio, onde encontram-se as despesas fundamentais à manutenção do funcionamento das instituições.

4.2.3. Tema: Contratos

No quadro seguinte, são retratadas as perguntas sobre a gestão de contratos de obras na Universidade, bem como as respostas dos entrevistados. Após a apresentação do quadro, são tecidas considerações sobre as respostas.

Quadro 7 - Perguntas e sínteses das respostas sobre contratos de obras.

6. Houve obras, no período de 2011 a 2022, que deixaram de ser licitadas ou cujo contrato não fora executado? Se sim, quais foram os motivos?	
Entrevistado	Síntese das respostas
E1	Um dos principais motivos é a não autorização do prosseguimento da licitação, devido à ausência de recursos financeiros . Afinal, despesas de capital (investimento) é uma das primeiras que vai para o corte quando aperta o orçamento, pois são priorizadas outras despesas fundamentais à manutenção dos serviços das atividades.
E2	Há uma diversidade de motivos. Por exemplo, tem motivos como o abandono pela própria empresa , quando ela executa apenas parcialmente a obra, inclusive por questões financeiras . Por outro lado, uma obra pode não entrar numa determinada prioridade da gestão , quando ela vê, sob um ponto de vista administrativo, que existem outras prioridades a serem colocadas à frente. De toda forma, o principal entrave é a questão orçamentária . Um orçamento folgado faz com que os investimentos aconteçam e faz com que as obras sejam licitadas em sua totalidade, mas claro que depende, também, de haver um quadro técnico equilibrado para dar conta.
E3	Várias não foram licitadas por questões orçamentárias . Tem-se os projetos, mas não há orçamento. Já teve outras obras que foram inicialmente licitadas normalmente, mas, após cortes no orçamento realizados pelo Governo, a Universidade acabou não contratando.
7. Na sua opinião, como um servidor envolvido com a gestão de obras da Universidade, quais são os principais erros cometidos, sejam eles no procedimento licitatório ou na execução dos contratos?	

E1	No processo licitatório, um dos possíveis problemas principais está relacionado ao planejamento, na elaboração do projeto básico e executivo , pois, às vezes, não se leva em consideração certos fatores, como a logística de materiais, ou mesmo condições naturais, o que acaba refletindo em aditivos.
E2	De forma resumida, na licitação, relacionado às empresas , pode ocorrer, por exemplo, de empresas chegarem com preços inexequíveis ou de não apresentar documentações que atendam aos critérios do processo licitatório. Quanto à instituição , pode ocorrer falhas na elaboração do edital da licitação ou erros de planejamento, o que repercute na execução dos projetos . Na parte de contratos, pode ocorrer que as empresas, em função de dificuldades financeiras , não conseguirem honrar os compromissos e abandonar as obras.
E3	Na licitação, pode ocorrer falhas no projeto da obra, sejam elas causadas, por exemplo, por erros de cálculo ou por falhas de alinhamento com a área demandante, o que pode resultar em aditivos contratuais. Ou seja, são fatores relacionados ao planejamento. Entendimentos acerca da Lei também podem gerar problemas. Por exemplo, o TCU já deu uma nova interpretação sobre como devem ser tratados os acréscimos e supressões: antes eram analisados em conjunto, mas foi decidido que deveriam ser analisados isoladamente. Esse tipo de coisa pode levar a alterações nos projetos e nos contratos.
8. Em alguns anos, como em 2014, a UFRPE contratou empresas para apoiar na fiscalização de obras prediais e para analisar/acompanhar projetos de reforma. Quais os benefícios desse tipo de prática para a gestão de contratos de obras públicas?	
E1	Trata-se de uma prática benéfica , tendo em vista que há um quadro reduzido de pessoal com capacidade técnica na Universidade. Isso é algo importante principalmente quando há um grande volume de obras ou obras complexas a serem executadas. Outra vantagem é a diminuição de custos , caso a necessidade de apoio na fiscalização de obras e o acompanhamento de projetos seja em caráter pontual e não uma nova realidade da Universidade. Nesse caso, por não se tratar de uma nova realidade, sai menos custoso realizar uma contratação pontual do que fortalecer o quadro permanente da instituição.
E2	Não se trata de uma prática tão recorrente na Universidade. Em razão disso, pode ser complexo mensurar os benefícios dessa prática para a realidade da instituição.
E3	A Universidade já contratou empresa para atuar nessas duas ações, mas como nessa fase houve muitos projetos, a empresa basicamente focou na atividade relacionada a eles e a fiscalização ficou a cargo da instituição. Como a equipe da empresa estava envolvida com a realidade da Universidade, houve um avanço no volume de projetos em que a Universidade conseguiu trabalhar.
9. Mais da metade das obras licitadas entre 2011 a 2022 sofreram aditivos, sejam de prazo ou de valor. O número de aditivos é muito maior do que o número de supressões. Quais são os motivos mais comuns que ocasionam aditivos contratuais nas obras da Universidade?	

E1	<p>Problemas no planejamento, sobretudo relacionados a falhas em estudos técnicos que não fazem uma previsão correta sobre algum fator. Exemplo: condições geológicas dos solos ou mesmo condições climáticas extremas, como chuva excessiva.</p> <p>Questões de reajuste salarial dos funcionários das empresas contratadas, o que enseja um reequilíbrio econômico-financeiro do contrato através de aditivos.</p> <p>Podem ocorrer aditivos de prazo em função de problemas financeiros enfrentados pela Universidade devido ao não recebimento de recursos. Se a Universidade atrasa o pagamento da empresa, a mesma, por sua vez, pode não realizar os pagamentos dos funcionários e a obra pode parar por conta disso, o que causa o aditivo de prazo.</p>
E2	<p>Os aditivos normalmente surgem em obra de reforma e, às vezes, em razão de não ter sido identificada a necessidade de mais recursos financeiros para fazê-la andar. Por exemplo: faz-se uma estimativa que a estrutura de um prédio esteja comprometida em X por cento e, quando se vai efetivamente fazer o reparo, descobre-se que a ferragem está muito mais comprometida do que originalmente fora estimada.</p> <p>De toda forma, os aditivos têm por finalidade corrigir erros e permite, até mesmo, fazer algo a mais por uma obra, por uma margem que está dentro do estipulado na legislação.</p>
E3	<p>Falhas no projeto, que, por sua vez, causam alterações de quantitativos. Por exemplo: elabora-se um projeto e se esquece de se considerar algumas questões estruturais ou, mesmo, não se leva em conta questões ambientais, como problemas no solo. Nesses casos, pode ocorrer de não ter como aguardar que seja feita uma revisão do projeto para licitar, pois corre-se o risco de perder o orçamento.</p>

Fonte: Elaboração própria (2023).

Novamente, os entrevistados apontam, de imediato, questões orçamentárias como entrave principal. De acordo com as respostas, destaca-se que entraves orçamentários influenciam tanto no planejamento da obra antes mesmo de ser licitada quanto no início da execução contratual, o que mostra consonância com o que fora visto na literatura: os três problemas – orçamentários, de planejamento e de gestão de contratos – estão inter-relacionados.

De forma semelhante ao que ocorreu quando perguntados sobre as situações que podem comprometer o planejamento da obra, os respondentes apontaram diversos aspectos que eles entendem como erros nas licitações e nos contratos das obras públicas. Tais aspectos foram sistematizados no quadro 8.

Quadro 8 – Erros apontados pelos respondentes.

Erros cometidos pela instituição	Erros cometidos pelas empresas
Erros na elaboração do projeto básico e executivo	Proposta de preços não realistas

Editais mal elaborados	Abandono de contratos devido à dificuldades financeiras das empresas
Erros de interpretação da legislação	Documentação que não atende aos critérios do edital de licitação

Fonte: elaboração própria (2023)

A diversidade de erros apontados pelos entrevistados retrata um cenário de diversos obstáculos para os procedimentos licitatórios e para as execuções dos contratos.

Já sobre a prática de contratar empresas para apoiar na fiscalização e no acompanhamento de projetos, os benefícios apontados pelos entrevistados E1 e E3 estão em consonância com o que já fora apontado em respostas anteriores: como a Universidade conta com um quadro de pessoal reduzido e, conseqüentemente, com uma possível carência de conhecimento técnico, o apoio de uma empresa, gera, por meio da contribuição de profissionais especializados, benefícios à gestão de contratos da instituição. Outro benefício da prática, segundo E1, é que ela é menos custosa do que reforçar o corpo técnico permanente da Universidade.

Assim, apesar do que foi dito pelo entrevistado E2, de que não se trata de uma prática recorrente na instituição, pode-se afirmar que os benefícios apontados pelos demais entrevistados têm sentido em comparação com o que já fora respondido.

A resposta de E1 foi mais precisa quanto aos motivos mais comuns que levam a aditivos contratuais, relatando que falhas nos estudos técnicos (problema também retratado por E2), que não consideram todas as variáveis, contribuem para que sejam necessários aditivos; já eventuais reajustes de funcionários contratados também contribuem para aditivos de valor e, por outro lado, independe de ações da Universidade. O entrevistado aponta, também, que dificuldades orçamentárias enfrentadas pela instituição podem gerar aditivos de prazo.

Adicionalmente, a resposta dos entrevistados E2 e E3 denotam um ponto benéfico trazido pelos aditivos, retratando que se trata de uma ferramenta legal para que não se perca o orçamento destinado a determinada obra quando se é possível corrigir os erros.

4.2.4. Tema: Política – Governo Federal

Neste tópico, são retratadas as perguntas sobre a influência política na gestão de obras da Universidade, bem como as respostas dos entrevistados. Após a apresentação do quadro 9, são tecidas considerações sobre as respostas.

Quadro 9 - Perguntas e sínteses das respostas sobre a influência de questões políticas na gestão de obras.

10. De 2011 a 2022, o Brasil teve três diferentes Presidentes da República, o que implicou também em mudanças no cargo de Ministro de Educação, ou seja, repercutiu no ministério ao qual as Universidades estão vinculadas. Essas mudanças afetaram/afetam a gestão de obras públicas da Universidade quanto às questões relacionadas ao planejamento, orçamento e contratos? Se sim, por favor, descreva de que forma e cite exemplos, se possível.	
Entrevistado	Síntese das respostas
E1	A tendência de governo, seja ele mais estatizante ou mais tendente ao mercado, influencia . O segundo tende a investir menos em obra pública, até mesmo porque prega uma redução do tamanho do estado , o que implica em uma redução ou em uma não expansão da sua estrutura física. Exemplo: governo nessa linha investe mais no ProUni do que na expansão de Universidade, pois prefere pagar a mensalidade do aluno na faculdade privada a custear um eventual aumento de vagas na universidade pública.
E2	O perfil do governo federal e a sua linha de atuação pública influenciam, sim, até porque essas mudanças de gestão geram , por exemplo, alterações no quantitativo de verba que é destinado para a educação, que é destinado para a saúde, etc.
E3	As mudanças de governo influenciam, sim , a gestão de obras da Universidade. Com governos mais progressistas , geralmente, há mais facilidade de se obter orçamento para as instituições de ensino e, conseqüentemente, elas acabam lidando com uma maior demanda de obras. Em governos que possuem um viés mais na linha liberal , aplicar recursos em Universidades pode ser visto como gasto, não como investimento . Nesses casos, a aproximação política com um membro da alta administração do governo pode ser um possível canal de abertura para que as instituições consigam orçamento. Porém, mesmo que o Governo Federal esteja de acordo com o investimento, vai depender fortemente da questão orçamentária.
11. Entre 2019 e 2020, tivemos uma série de contingenciamentos no orçamento das Universidades realizados pelo Governo Federal. Você acredita que isso afetou contratos de obras em andamento ou o planejamento para obras já licitadas?	
E1	O orçamento de investimento , no qual se inserem as obras, é um dos primeiros a serem atingidos por contingenciamentos , não importa o governo, até porque as obras também trazem custos de manutenção associados.
E2	As contingências econômicas, por afetarem a liberação de orçamento, por vezes trazem dificuldades, seja direta ou indiretamente, para as obras em execução.
E3	Os contingenciamentos não configuraram, depois, em um corte. Em 2019 houve intensa mobilização da comunidade universitária e o governo voltou atrás, liberando o orçamento. Já em 2020 o governo estava voltado para a Covid e o orçamento foi disponibilizado para enfrentamento da pandemia, então obras realmente não foram o foco. Então, em resumo: o contingenciamento não impactou, pois não foi efetivado um corte ; não afetou os contratos de obras em andamento, tendo em vista que só se estava contratando

com base no orçamento que a instituição tinha, inclusive por meio do remanejamento do orçamento de custeio.

Fonte: Elaboração própria (2023).

Apesar de exemplos não terem sido amplamente abordados pelos entrevistados, houve uma unanimidade entre os entrevistados de que as mudanças de gestão no cargo máximo do Governo Federal (e, conseqüentemente, na cadeia de comando da Administração Pública Federal) influenciam na gestão de obras públicas na Universidade, notadamente em razão de questões orçamentárias.

Inclusive, os relatos dos entrevistados E1 e E3 estão em consonância com o que fora visto no referencial teórico da dissertação: há uma tendência de que, em governos puguem um desenvolvimentismo estatal, a obtenção de orçamento para Universidades seja mais fácil de ocorrer do que em governos de perfil mais voltado ao neoliberalismo.

Em relação aos contingenciamentos em 2019 e 2020, curiosamente, os três respondentes deram três diferentes respostas. Segundo E1, contingenciamentos afetam diretamente as obras públicas, tendo em vista que o orçamento de investimentos é um dos primeiros a serem atingidos; já E2 sugeriu que contingenciamentos podem vir a trazer dificuldade para as obras, seja direta ou indireta; por fim, o entrevistado E3 foi mais objetivo, destacando que os contingenciamentos ocorridos em 2019 e 2020 não impactaram as obras, tendo em vista que o Governo Federal recompôs o orçamento e a Universidade estava contratando com base no orçamento que ela tinha.

4.2.5. Tema: Pandemia

A seguir, são retratadas perguntas sobre os impactos da pandemia da Covid-19 na gestão de obras da Universidade, bem como as respostas dos entrevistados. Após a apresentação do quadro 10, são tecidas considerações sobre as respostas.

Quadro 10 - Perguntas e sínteses das respostas sobre os impactos da pandemia na gestão de obras.

12. Em 2021, aparentemente, não houve licitações de grandes obras públicas a serem realizadas por empresas de engenharia contratadas. Na sua opinião, o quanto (e se) a pandemia influenciou nisso?	
Entrevistado	Síntese das respostas
E1	Influenciou. A pandemia trouxe uma das maiores crises financeiras dos últimos anos e o orçamento do governo federal depende de arrecadação. Na crise, as empresas também não faturam e, se não faturam, não vendem, o que afeta a arrecadação do governo. Se o governo não arrecada tributo, não tem como executar as obras.

	<p>Outro fator que dificultou de tocar as obras foi o distanciamento social. Além disso, o governo precisou remanejar seus gastos em função do cenário de calamidade pública – como, por exemplo, em expansão de hospitais.</p> <p>Assim, sem dúvidas, o contexto da pandemia influenciou bastante o cenário de obras públicas em 2020 e 2021.</p>
E2	<p>Em geral, a pandemia inviabilizou em algum grau uma série de trabalhos, inclusive o de desenvolver projetos, de elaboração de planejamento, etc. Assim, nesse período houve, sim, de forma geral, uma parada ou uma redução na área relacionada às obras públicas.</p>
E3	<p>Influenciou. Não foram realizadas licitações nesse sentido. 2021 foi o pior ano, do ponto de vista orçamentário, da Universidade. A instituição sofreu um corte no orçamento e, além de não ter orçamento na LOA, também não conseguiu negociação para receber recursos.</p> <p>Assim, o agravamento da pandemia influenciou bastante na restrição orçamentária da Universidade.</p> <p>Outro reflexo da pandemia foi o aumento de preços: em 2020, no ramo da construção civil, as fábricas pararam, o que resultou em uma certa escassez de material e causou uma elevação nos preços. Com isso, as empresas não conseguiram manter os preços, mas conseguimos repactuar os contratos.</p>
13. Após a pandemia, houve alguma mudança na UFRPE quanto a gestão de suas obras? Se sim, quais?	
E1	<p>Na parte orçamentária, não houve. Os critérios são os mesmos. Já na parte do planejamento, não saberia apontar.</p>
E2	<p>Houve a criação de vários comitês em diversas áreas da Universidade. Quanto às obras, foram realizados estudos a fim de se analisar quais deveriam ser priorizadas, quais seriam mais viáveis de serem executadas. Ocorreram também reuniões para se planejar, de forma segura, as obras a serem retomadas. Ou seja, houve planejamento durante todo o período e houve trabalho para otimizar os serviços e permitir um retorno tranquilo, saudável, seguro e próspero.</p>
E3	<p>Do ponto de vista das obras em andamento, não ocorreu nenhuma mudança, mas está se repensando no planejamento das obras que estão por vir. A pandemia abriu espaço para uma reflexão sobre os espaços ociosos na Universidade. Então, para as novas obras, já está se pensando em buscar soluções criativas para esses espaços. Nem sempre, necessariamente, será preciso construir um prédio novo ou um prédio grande, por exemplo.</p>

Fonte: Elaboração própria (2023).

A resposta dos entrevistados expressa claramente concordância/similaridade com os resultados encontrados pela coleta de dados eletrônicos e com o referencial teórico, complementando o que fora encontrado. De forma unânime, os respondentes afirmaram que a pandemia influenciou sobremaneira, em 2021, a ausência de grandes licitações de obras públicas. Tal ausência fora retratada após a busca de dados de obra nos sites Portal da Transparência e Comprasnet.

Além disso, o referencial teórico da presente dissertação retratou os impactos da Covid para a economia brasileira, o que é corroborado pelas respostas de E1 e E3: a crise financeira e sanitária causada pela pandemia e a necessidade extrema de remanejamento de gastos pelo Governo Federal contribuíram para que 2021 fosse o pior ano para a Universidade em termos de orçamento, assim, o investimento em licitações de obras públicas para serem executadas por empresas se tornou completamente inviável.

De acordo com o entrevistado E2, a pandemia exigiu que a Universidade efetuasse um planejamento para retomar às obras da melhor forma possível. Já a resposta de E3 não destacou mudanças no presente, mas afirmou que a pandemia abriu uma possibilidade para a Universidade pensar sobre o planejamento de obras futuras.

4.3. Principais achados à luz da literatura

Os resultados encontrados, tanto no caso daqueles obtidos através da coleta de dados em portais eletrônicos, quanto no caso dos que foram obtidos por meio de entrevista com os gestores, mostraram que há particularidades e entraves na gestão de obras públicas da UFRPE. Assim, nesta seção, foi realizada uma discussão sobre estes aspectos da Universidade à luz da literatura que versa sobre temas, já abordados no presente estudo, que podem influenciar nestes aspectos: gestão de obras públicas, política brasileira e pandemia da COVID-19.

Conforme visto nos resultados da coleta de dados no Portal da Transparência e no Comprasnet, houve, na maior parte dos contratos das obras licitadas nos dois períodos analisados (2011-2016 e 2017-2022), alterações contratuais – e a maior parte destas refletiu em aditivos. Essa prevalência de aditivos em detrimento de supressões é corroborada pelos estudos de Corrêa e Shih (2019), que caracterizam os aditivos como uma das principais alterações que ocorre durante a execução dos contratos.

Ainda sobre as alterações contratuais que ocorreram nas obras da UFRPE nos períodos analisados, fora visto que a maioria dos ajustes ocorreu em ambas as variáveis, valor e prazo. Para Tisaka (2006), a ocorrência de situações constatadas na fase de execução das obras acaba gerando aditivos de preços juntamente com a prorrogação de prazos.

Em relação aos montantes despendidos pela UFRPE para as obras públicas sob execução indireta, viu-se que o período 2011-2016 foi, aparentemente, melhor do que o período 2017-2022: não apenas houve uma quantidade significativamente maior de obras no primeiro período, como também as quantias despendidas foram cerca de 1,7 vezes maiores que as quantias do segundo período estudado. Esses dados estão em consonâncias com estudos, já

vistos no referencial teórico do presente trabalho, que asseveram que as Universidades Federais, no Governo Dilma, receberam investimentos significativos, inclusive para modernizar seus *campi* e para construir novas unidades (Santos; Moura, 2017).

No entanto, os investimentos em obras na Universidade nos anos de 2015 e 2016 sofreram um decréscimo relevante quando comparados aos anos de 2013 e 2014, e essa queda de investimento encontra explicações na literatura. A economia brasileira entrou em recessão a partir de 2015, e, somado a falta de uma coalizão política sólida, o governo não teve força para reformas estruturais no país, ou seja, o Brasil estava em uma crise política e econômica (Pinho, 2016; Bastos, 2017; Chernavsky; Dweck; Teixeira, 2020).

Como também fora mostrado, as quantias despendidas com obras públicas foi decrescendo entre os anos 2017 e 2022 – excetuando-se os valores atualizados de 2019, maiores que os de 2018, e excluindo o ano de 2021, em que não houve investimentos em obras. No referencial teórico, foi-se mencionada as consequências advindas da Emenda Constitucional nº 95/2016, que, ao revogar a vinculação das despesas com educação da receita líquida da União em um contexto de falta de verba para o adequado funcionamento dos serviços públicos, poderia levar a um sucateamento geral destes serviços, inclusive naqueles relacionados à educação (Rossi; Dweck, 2016; Mariano, 2017; Lima, 2019; Maier, 2019).

Esse fator, juntamente com a sucessão de um governo progressista para dois diferentes governos que vieram de forma seguida e que possuíam tendências neoliberais – linha que prega uma redução da atuação estatal, inclusive, na área da educação (Figueiredo, 2017; Lima, 2019; Zanardini; Zanardini; Deitos, 2020) – corroboram para o entendimento de que fatores políticos contribuíram, em certo grau, para um investimento geral menor em obras públicas na Universidade no período 2017-2022, em comparação ao primeiro período analisado.

Por outro lado, são difíceis de ser mensurados os impactos dos contingenciamentos de 2019 e de 2020, que atingiram as Universidades, na gestão de obras da UFRPE, haja vista as respostas divergentes entre os servidores que foram entrevistados no presente estudo e a capacidade de remanejamento orçamentário das instituições – garantida constitucionalmente pela sua autonomia de gestão financeira (Brasil, 1988) –, que auxiliou na manutenção dos contratos em andamento, segundo um dos entrevistados.

Ainda no contexto do segundo período analisado, não houve, em 2021, resultados encontrados na coleta de dados eletrônicos sobre obras públicas na Universidade que atendessem os critérios do presente estudo, o que corrobora com os resultados obtidos com as entrevistas: os servidores foram unânimes sobre a pandemia ter influenciado negativamente na

gestão de obras públicas da instituição, e 2 dos 3 entrevistados afirmaram que 2021 foi o pior ano, do ponto de vista orçamentário, da Universidade.

Tais resultados, oriundos dos dados eletrônicos e das entrevistas, são respaldados pela literatura: em primeiro ponto, foi em 2021 que a pandemia atingiu de forma mais crítica o Brasil, tendo o país registrado, nesse ano, a marca de 500 mil mortes (Teixeira; Santos; 2023); em segundo ponto, pode-se citar a influência do Governo Federal, que adotou uma série de medidas insensatas – de natureza política, econômica, social e sanitária – no combate à COVID, além de, por meio do MEC, ter imposto desafios adicionais para as Universidades (Soares; Menezes, 2021; Cavalcanti; Guerra, 2022).

Nas entrevistas, os servidores da UFRPE destacaram uma diversidade de situações típicas que comprometem o planejamento das obras públicas: restrições orçamentárias, contexto político, mudanças de prioridade da gestão interna, erros na elaboração dos projetos e escassez de pessoal na instituição. Essas questões citadas pelos entrevistados são, também, ressaltadas em diversos estudos como problemas que influenciam na gestão de obras.

De acordo com Tisaka (2009), a baixa qualidade dos orçamentos diminui a taxa de sucesso das obras públicas. Além disso, o autor cita projetos de engenharia incompletos como outro fator negativo – o que é corroborado por Mendes (2013), que assevera que a baixa qualidade dos projetos pode comprometer todo o andamento das obras.

Esteves e Falcoski (2013) apontam, em seus estudos, que, especificamente nas Universidades Federais, problemas relacionados à falta de um escopo de projeto, as mudanças de prioridades que ocorrem nas instituições e o tamanho das equipes responsáveis por projetos – pequenas diante da demanda – são problemas frequentes no processo de desenvolvimento dos projetos de obras.

Por fim, sobre o contexto político externo à Universidade, tem-se os achados e os estudos – como os de Santos e Moura (2017), Figueiredo (2017), Lima (2017) e Zanardini, Zanardini e Deitos (2020) – que foram discutidos acima, nesta seção, que atestam a sua relevância para a gestão de obras da Universidade.

Já, dentre os motivos que repercutem negativamente no processo licitatório e/ou a execução dos contratos de obras, os entrevistados ressaltaram fortemente as questões orçamentárias, o abandono da obra pela própria empresa e as mudanças de prioridade da gestão.

Em consonância com as afirmações dos servidores, Abreu *et al.* (2022) citam, em seus estudos, que a interrupção, permanente ou não, da execução dos serviços de construção por iniciativa da empresa e aspectos orçamentários estão entre algumas das principais causas de

paralisação de obras públicas. Os referidos autores discorrem, ainda, sobre os prejuízos causados com o não prosseguimento das obras, tendo em vista que a Administração visa, ao realizar a licitação, a execução integral dos serviços contratados e a obtenção e benefícios sociais com a conclusão – que é a ampliação ou o aperfeiçoamento dos serviços públicos.

As mudanças de prioridade pela Administração da instituição, fator mencionado como um tipo de situação que pode comprometer o planejamento das obras, interferem, conseqüentemente, na execução dos contratos, tendo em vista que as decisões da gestão são tomadas em um contexto de demandas e de interesses políticos dinâmicos e, por vezes, “atropelam” cronogramas estabelecidos (Esteves; Falcoski, 2013).

Quanto aos principais erros cometidos pela instituição, seja no processo licitatório ou nos contratos, do ponto de vista dos servidores, foram apontadas três: erros na elaboração de projetos (já abordado anteriormente), erros de interpretação da legislação e a má elaboração de editais. Esses dois últimos fatores são, também, abordados na literatura.

De acordo com Abreu *et al.* (2022), mudanças na legislação relacionada à licitação é outra possível causa do abandono de obras. Os autores sugerem, inclusive, que estudos posteriores sejam realizados para analisar o abandono de obras sob a vigência da Lei nº 14.333/2021, principal lei atualizada que estabelece normas gerais sobre licitação e contratos na Administração Pública.

Um dos problemas mais comuns relacionados à elaboração dos editais são exigências restritivas desnecessárias e omissão de previsões importantes no documento, como os critérios de aceitabilidade de preços unitários. No primeiro caso, o edital pode acabar prejudicando o caráter competitivo da licitação e, conseqüentemente, diminuir a quantidade de potenciais concorrentes promissores; no segundo caso, o edital pode levar a contratação de uma proposta com o menor preço global, mas com alta diferença entre os preços unitários dos itens, o que pode possibilitar aditamentos que proponham aumentos quantitativos dos itens de preços unitários elevados e redução quantitativa de itens com preços unitários menores (Chaves, 2013; Brasil, 2014).

Com relação aos principais erros cometidos pelas empresas, os respondentes apontaram, como principais, as propostas de preços irrealistas, o abandono de contratos em razão de dificuldades financeiras e a documentação em desacordo com os critérios do edital de licitação.

Sob o prisma do estudo de Abreu *et al.* (2022), os dois primeiros aspectos podem ser vistos em conjunto. Segundo os autores, por vezes, as empresas abandonam as obras com apenas um baixo percentual de execução, e isso pode indicar a ocorrência do fenômeno de

“lances predatórios”: as empresas, mesmo conscientes da inexecutabilidade da proposta, começa a executar a obra, na esperança de aditivos posteriores; ao observar a impossibilidade de aditivos, encaminha o abandono contratual. Ainda de acordo com os autores, outra hipótese de abandono é devido ao próprio objetivo do processo licitatório, que é a obtenção de preços ótimos para a execução do objeto. Esse objetivo, em conjunto com a competitividade no processo, pode levar a preços baixos ou mesmo inexequíveis, o que levaria à “maldição do vencedor” – já visto no referencial teórico da presente dissertação – e, conseqüentemente, ao abandono.

Sobre os documentos irregulares, de acordo com Laurinho, Dias e Mattos (2017), que conduziram um estudo sobre a corrupção e ineficiência em licitações, são classificadas como o tipo “licitação irregular” aquelas licitações onde são identificadas irregularidades, impropriedades, falhas ou outras eventuais constatações de erros nas documentações. Esse tipo, inclusive, representou quase 25% do total dos desperdícios por corrupção e ineficiência identificados na pesquisa dos autores.

Conforme analisado no estudo, há uma tendência que a UFRPE torne recorrente a prática de contratar empresas para atuação em projetos de obras, tida por todos os servidores entrevistados como necessária, em virtude da falta de pessoal no quadro próprio da instituição e da carência de conhecimento técnico. Relacionado a esse aspecto, Esteves e Falcoski (2013) afirmam que é comum as Universidades deixarem, sem exercer um controle efetivo, as empresas terceirizadas contratadas desenvolver os projetos. No entanto, segundo os autores, a falta de comunicação e erros de compatibilização podem ocasionar problemas ao longo do processo.

Sobre a prática de contratação de empresas para apoiar nas atividades relacionadas a elaboração de projetos e a fiscalização de obras, em geral, a resposta dos entrevistados foi semelhante à do parágrafo anterior: prática benéfica diante do quadro reduzido da Universidade. De acordo com Esteves e Falcoski (2013), as equipes internas das Universidades, responsáveis pela fiscalização e acompanhamento de obras, são, por vezes, pequenas diante das necessidades das instituições, o que pode prejudicar o cumprimento de procedimentos necessários às obras. Isso retrata, novamente, que a realidade da UFRPE, em certos aspectos, não está distante do que é apontado por estudos.

Retomando o tema das alterações contratuais, os servidores da UFRPE mencionaram que as falhas nos estudos técnicos/ projetos são um dos principais motivos causadores de aditivos na instituição. Nesse sentido, segundo Campos (2010), alguns dos principais desafios

para um correto planejamento das intervenções no espaço físico são: descrever, de forma adequada, os espaços a serem construídos/adaptados; quantificar precisamente as suas necessidades físicas; prever qual vai ser a sua função; estimar corretamente os custos dos projetos.

Outra causa comum de aditivo que foi apontada é a busca pelo reequilíbrio econômico-financeiro, em virtude de reajuste salarial dos funcionários das empresas contratadas. A causa desse aditivo tem ligação com o que fora apontado pelos estudos de Tisaka (2006), que versa que as relações contratuais que foram firmadas entre contratante e contratado devem ser mantidas durante toda a vigência do contrato. No caso do contrato firmado pela Universidade, um reajuste salarial dos funcionários vai encarecê-lo, o que demanda por um aditivo que reestabeleça a relação originalmente firmada.

O último motivo apontado como causa de aditivos foram as dificuldades financeiras, por vezes vivenciada pela Universidade, para a conclusão da obra, o que pode ensejar aditivos de prazo. Porém, Abreu *et al.* (2022) retratam – dentre as hipóteses analisadas em seus trabalhos, com base em pesquisas anteriores – que o aumento de prazos pode gerar, na verdade, desequilíbrios financeiros, pois podem ocorrer, com o tempo, mudanças de cenários que não estavam previstas originalmente no processo licitatório.

4.4. Guia de Boas Práticas em Obras Públicas

Em decorrência do objetivo específico 3 da presente dissertação, no qual visa propor melhorias para a gestão de obras públicas, e tendo como fundamentos os resultados encontrados e analisados sobre a gestão de obras da UFRPE e a literatura pertinente, foi elaborado um guia de boas práticas em obras públicas (Apêndice IV).

A estrutura do guia, em resumo, conta com 5 seções principais. A primeira seção explica brevemente como se deu a sua criação e como as boas práticas no seu conteúdo podem ser interpretadas. As três seções seguintes trazem, respectivamente, recomendações voltadas para o planejamento de obras; recomendações para o aspecto orçamentário das obras, e; boas práticas voltadas para a gestão de contratos das obras. Além disso, há, em cada uma destas seções, uma breve contextualização antes das recomendações de boas práticas serem listadas – desta forma, no início de cada seção, são abordados o conceito de planejamento, orçamento e contratos, bem como a importância de cada conceito para as obras públicas. Por fim, a quinta seção apresenta as Considerações Finais do documento.

Apesar de ser um guia voltado para a UFRPE, as boas práticas nele apontadas podem ser aplicadas em outras instituições, tendo em vista que, conforme fora ressaltado, o contexto da gestão de obras públicas na Universidade não foge à realidade de outros órgãos.

Espera-se que o guia possa contribuir para a redução da ocorrência de futuros problemas na gestão de obras públicas da UFRPE e, também, que possa servir como um documento que auxilie na tomada de decisão dos servidores da Universidade envolvidos com a gestão de obras públicas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base na interpretação realizada nos resultados que foram obtidos pela coleta de dados eletrônicos e pela realização de entrevistas, foram constatados entraves que prejudicam a gestão de obras públicas da Universidade Federal Rural de Pernambuco. Além disso, foi verificado similaridades entre vários dos aspectos e obstáculos da gestão de obras da instituição e a literatura, o que retrata que a realidade da Universidade não é incomum.

Em relação às dificuldades orçamentárias, amplamente apontada pelos servidores como um dos maiores problemas da instituição, trata-se de um fator que é fortemente influenciado por questões políticas.

A pandemia da Covid-19, outra condição superveniente externa à UFRPE, causou um forte impacto na sua gestão de obras. Com orçamento bastante limitado, houve a diminuição do investimento em obras. O ano de 2021, o mais crítico da pandemia no Brasil, foi também o ano mais crítico para a gestão de obras da instituição, ao ponto de não ter sido encontradas obras licitadas em todo o seu período.

O cenário do planejamento das obras da UFRPE é complexo. Além da instituição, segundo um dos servidores, não ter um planejamento bem delineado, foram apontadas, por todos os servidores, uma série de situações distintas que atrapalham o processo de planejamento. Observou-se, inclusive, que uma série de estudos abordam esses obstáculos vivenciados na Universidade.

De acordo com os resultados, há diversos problemas relacionados à gestão de contratos da instituição, o que ocasiona, comumente, alterações contratuais, tanto no valor originalmente contratado – sendo que, majoritariamente, ocorrem aditivos – como no prazo de vigência e de execução. Assim como ocorre no planejamento, existem uma série de fatores que podem obstar uma gestão contratual adequada da obra.

No entanto, conforme fora mencionado, os três aspectos – planejamento, contratos e orçamentos – se inter-relacionam, sendo que, dificilmente, o problema em um aspecto não vai afetar um dos outros dois, ou mesmo ambos. Inclusive, as respostas dos servidores relacionada a um dos aspectos, por vezes, se repetiu quando um outro aspecto fora abordado. Apesar disso, há entraves que afetam, de forma mais visível e direta, um aspecto do que o outro.

Nesse contexto, as mudanças de gestão que ocorrem no Governo Federal e que ocasionam, por vezes, mudanças de orientação política, representa um lado da política externa à instituição e vai ocorrer independente da vontade da Universidade. Como fora visto, as Universidades tendem a ser mais favorecidas, do ponto de vista orçamentário, por governos progressistas, o que gera um cenário mais propício para o investimento em obras públicas nestas instituições.

Por outro lado, as mudanças de prioridades que ocorrem dentro da própria Universidade, sejam em decorrência de troca de gestão da sua alta administração ou seja por motivações políticas dos gestores, é outro fator que pode prejudicar o planejamento das obras e o cronograma de execução das mesmas.

Em razão destes resultados, foi elaborada uma proposta de intervenção, materializada por um guia de boas práticas em obras públicas para a UFRPE. As boas práticas relatadas no guia podem ser interpretadas como atos de gestão que possuem o objetivo de mitigar fatores que podem comprometer, parcialmente ou totalmente, o sucesso na gestão das obras públicas. Em razão da forte relação entre os aspectos de planejamento, orçamentários e de contratos, a prática recomendada em um aspecto pode contribuir, direta ou indiretamente, em outro.

Ressalta-se, no entanto, que as boas práticas apontadas, apesar de terem respaldo na literatura e considerarem os resultados da Universidade que foram analisados, precisam ser adaptadas pelos gestores de acordo com a particularidade de cada obra. Variáveis como a complexidade da obra e a sua dimensão devem ser levados em consideração pelos gestores, além de quaisquer outros fatores contextuais que possam influenciar no planejamento e/ou na execução da obra.

Dentre as principais limitações da pesquisa, pode-se apontar o cenário de enorme variedade e complexidade onde as obras estão inseridas, conforme relatado no parágrafo anterior. Tal contexto cria dificuldades para se afirmar que há um grupo de práticas e/ou metodologias a serem seguidas ou que há um melhor caminho a ser tomado.

Outra limitação está nos tipos de dados que foram coletados na etapa da coleta documental. Priorizou-se por coletar dados governamentais abertos em portais eletrônicos em

detrimento de documentos físicos, sendo que esses últimos poderiam vir a trazer informações adicionais sobre as obras dos dois períodos escolhidos.

Em razão disso, para a realização de trabalhos futuros sobre a gestão de obras públicas, sugere-se que novos estudos sejam realizados, adotando, para a coleta de dados, documentos adicionais, oriundos de fontes físicas e de outros portais eletrônicos. Além disso, sugere-se que sejam adotadas abordagens diferentes quanto à análise das obras, a fim de possibilitar que as particularidades de cada obra sejam analisadas mais detalhadamente.

REFERÊNCIAS

- ABREU, J. P. M. de; MARCHIORI, F. F.; FELISBINO DIAS, S.; SIGNOR, R. Análise estatística do abandono de obras públicas educacionais brasileiras. In: XIX ENCONTRO NACIONAL DE TECNOLOGIA DO AMBIENTE CONSTRUÍDO, 2022, Canela. **Anais...** Porto Alegre: ANTAC, 2022. Acesso em: 15 out. 2023.
- AFONSO, J. R. R.; BIASOTO, G. J. Investimento público no Brasil: diagnósticos e proposições. **Revista do BNDES**, v. 14, n. 27, p. 71-122, 2007. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/13471/2/RB%2027%20Investimento%20P%20c3%bablico%20no%20Brasil_Diagn%20e%20Proposi%20a7%20c3%b5es_P_BD.pdf. Acesso em: 22 jan. 2023.
- ALTOUNIAN, C. S. **Obras Públicas: Licitação, contratação, fiscalização e utilização**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- ALVARENGA, F. C.; MAUÉS, L. M. F.; SANTOS JÚNIOR, P. C. dos; MACEDO, A. N. Alterações de custo e prazo em obras públicas. **Ambiente Construído**, Porto Alegre, v. 21, n. 1, p. 161-180, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/s1678-86212021000100500>.
- ALVES, F. A. da. Coronavírus e conflito federativo: como a gestão da crise da pandemia afetou a relação entre a União e os entes federados, por meio do populismo autoritário, no contexto constitucional periférico do Brasil. **Confluências | Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**, v. 23, n. 3, p. 182-203, 2021. DOI: <https://doi.org/10.22409/conflu.v23i3.49706>.
- ALVES, J. L.; COSTA, E. W. D. Gestão de serviços de engenharia em universidades públicas federais do Nordeste brasileiro: um estudo para contratações públicas sustentáveis. **Pesquisa Brasileira em Ciência da Informação e Biblioteconomia**, v. 14, n. 1, 2019. DOI: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1981-0695.2019v14n1.44370>.
- AMORIM, V. A. J. de. **Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência**. 4. ed. Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2021. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/533714/licitacoes_e_contratos_administrativos_1ed.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 09 jan. 2023.
- ANDIFES. Conselho Pleno. **Nota à sociedade**. Brasília, 28 ago. 2017. Disponível em: <https://portal.ufgd.edu.br/noticias/andifes-publica-nota-a-sociedade-sobre-cortes-e-contingenciamento-do-governo-federal>. Acesso em: 05 fev. 2023.
- APPOLINÁRIO, F. **Dicionário de Metodologia Científica**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- ARAÚJO, A. J. B.; SARAIVA, L. **Obras Públicas e Serviços de Engenharia na Nova Lei de Licitações e Contratos**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris Direito, 2021.
- ARAÚJO, A. M. C. **Gerenciamento de Riscos em Contratos de Obras Públicas – Estudo de Caso: Serviços de Reforma em Imóveis Funcionais**, 2012. Dissertação (Mestrado em Estrutura e Construção Civil). - Faculdade de Tecnologia da Universidade de Brasília, Brasília, 2012. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/11803/1/2012_AlmiraMaryCordeiroAraujo.pdf. Acesso em: 10 jan. 2023.

ASSAFIM, J. M. de L.; KNOERR, V. C de S.; DONATE, G. M. H. de B. Do fornecimento dos serviços públicos pelo estado. **Relações Internacionais no Mundo Atual**, v. 1, n. 22, 2019. DOI: <https://doi.org/10.21902/Revrima.v1i22.3961>.

BABBIE, E. **The Practice of Social Research**. Boston: Cengage Learning, 2014.

BAETA, A. P. **Orçamento e controle de preços de obras públicas**. São Paulo: Editora Pini, 2012.

BARBOSA FILHO, F. H. Crises econômicas e política de 2015: origens e consequências. **Conjuntura Econômica**, v. 69, n. 9, p. 53-53, 2015. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rce/article/view/57758/64999>. Acesso em: 26 jan. 2023.

BARBOSA FILHO, F. H.; PESSOA, S. Desaceleração recente da economia. *In*: CENTRO de Debates de Políticas Públicas. **Sob a Luz do Sol, uma agenda para o Brasil**: a política econômica do governo Dilma: a volta do experimentalismo. São Paulo: CDPP, 2014, p. 15-30. Disponível em: https://cdpp.org.br/wp-content/uploads/2017/02/Coletanea-Sob-a-Luz-do-Sol_v2509.pdf. Acesso em: 26 jan. 2023.

BARCAROLLO, F. Os serviços públicos na evolução do estado. **Espaço Jurídico**, v. 14, n. 2, p. 597-628, 2013. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4547935.pdf>. Acesso em: 08 jan. 2023.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 6. ed. Lisboa: Edições 70, 2011.

BASTOS, P. P. Z. Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 21, n. 2, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1590/198055272129>.

BEHRING, E. R. Estado no Capitalismo: notas para uma leitura crítica do Brasil recente. *In*: BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I.; LIMA, R. de L. de. **Marxismo, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2018.

BIASOTO JR., G.; AFONSO, J. R. Política fiscal no pós-crise de 2008: a credibilidade perdida. *In*: NOVAIS, L. F.; CAGNIN, R. F.; BIASOTO JR., G. **A economia brasileira no contexto da crise global**. São Paulo: Fundap, 2014. p. 251-279.

BITTENCOURT, M. F. N.; FERREIRA, P. A. As obras na implementação de políticas públicas: o caso do REUNI. *In*: Encontro da ANPAD, 38., Rio de Janeiro, 2014. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: EnANPAD, 2014.

BITTENCOURT, M. F. N.; FERREIRA, P. A.; BRITO, M. J. de. Avaliação do processo de implementação de obras públicas em universidades federais: um estudo do programa REUNI. **Revista Gestão Universitária na América Latina – GUAL**, v. 10, n. 1, p. 79-102, 2017. DOI: <https://doi.org/10.5007/1983-4535.2017v10n1p79>.

BOGDAN, R.; BIKLEN, S. **Investigação qualitativa em educação**: uma introdução à teoria e aos métodos. Portugal: Porto Editora, 1994.

BORDIGNON, F. J.; ARENAS, M. V. dos S. Gerenciamento de projetos de obras públicas: compreensão desses investimentos públicos. **Revista de Administração, Ciências Contábeis e Sustentabilidade**, v. 9, n. 1, p. 41-49, 2019. DOI: <https://doi.org/10.18696/reunir.v9i1.842>.

BORGES, A. The illusion of electoral stability: from party system erosion to right-wing populism in Brazil. **Journal of Politics in Latin America**, v. 13, n. 2, p. 166–191, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1177/1866802X211005164>.

BOUERI, R.; ROCHA, F; RODOPOULOS, F. **Avaliação da qualidade do gasto público e mensuração da eficiência**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:28263. Acesso em: 22 jan. 2023.

BRANDSTETTER, M. C. G. de O.; RIBEIRO, H. R. de O. e. Causas de custos adicionais e impacto financeiro em obras públicas sob a perspectiva da gestão de risco. **Ambiente Construído**, v. 20, n. 1, p. 41–63, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/s1678-86212020000100362>.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Brasília: DF. 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 de dezembro de 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 03 fev. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Censo da Educação Superior 2021**: divulgação dos resultados. Brasília, 2022. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2021/apresentacao_censo_da_educacao_superior_2021.pdf. Acesso em: 05 abr. 2023.

BRASIL. Lei 14.133, de 1 de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 de junho de 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm. Acesso em: 16 jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública. **Doença pelo coronavírus 2019**: ampliação da vigilância, medidas não farmacológicas e descentralização do diagnóstico laboratorial. Boletim Epidemiológico, [Internet], 14 mar. 2020 mar. Disponível em: http://maismedicos.gov.br/images/PDF/2020_03_13_Boletim-Epidemiologico-05.pdf. Acesso em: 10 fev. 2023.

BRASIL. Presidência da República Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 de outubro 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 jan. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Obras Públicas**: recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras públicas. Brasília: TCU, 2014. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/1E/26/8A/06/23DEF610F5680BF6F18818A8/Obras_public

as_recomendacoes_basicas_contratacao_fiscalizacao_obras_edificacoes_publicas_4_edicao.PDF. Acesso em: 16 jan. 2023.

BRYMAN, A. **Social Research Methods**. New York: Oxford University Press, 2004.

CAIRNEY, P.; JONES, M. D. Kingdon's multiple streams approach: what is the empirical impact of this universal theory?. **Policy Studies Journal**, Oxford, v. 44, n. 1, p. 37-58, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1111/psj.12111>.

CAMARGO, A. M. M. de; ARAÚJO, I. M. Expansão e interiorização das universidades federais no período de 2003 a 2014: perspectivas governamentais em debate. **Acta Scientiarum: Education**, v. 4, n. 1, 2018. DOI: <https://doi.org/10.4025/actascieduc.v40i1.37659>.

CAMPOS, M. H. A. C. **O planejamento estratégico do espaço físico das universidades públicas portuguesas**. 2010. Tese (Doutorado em Engenharia Civil)-Universidade do Minho, Braga, 2010.

CAPELLA, A. C. N. Análise de políticas públicas: da técnica às ideias. **Ideias**, v. 6, n. 2, 2016. DOI: <https://doi.org/10.20396/ideias.v6i2.8649461>.

CARVALHO, L. Fundamentalismo de mercado pode ser calcanhar de Aquiles de Bolsonaro. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 1 dez. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2019/12/fundamentalismo-de-mercado-pode-ser-calcanhar-de-aquiles-de-bolsonaro.shtml>. Acesso em: 13 jan. 2023.

CASTELO, R. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do estruturalismo latino americano. **Serviço Social & Sociedade**, n. 112, p. 613-636, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-66282012000400002>.

CASTIONI, R.; MELO, A. A. S. de; NASCIMENTO, P. M.; RAMOS, D. L. Universidades federais na pandemia da Covid-19: acesso discente à internet e ensino remoto emergencial. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 29, n. 111, p. 399-419, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-40362021002903108>.

CAVALCANTE, J. R.; CARDOSO-DOS-SANTOS, A. C.; BREMM, J. M.; LOBO, A. de P.; MACÁRIO, E. M.; OLIVEIRA, W. K. de; FRANÇA, G. V. A. de. Covid-19 no Brasil: evolução da epidemia até a semana epidemiológica 20 de 2020. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, v. 29, n. 4, 2020. DOI: <https://doi.org/10.5123/S1679-49742020000400010>.

CAVALCANTI, L. M. R.; GUERRA, M. das G. G. V. Os desafios da universidade pública pós-pandemia da Covid-19: o caso brasileiro. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 30, n. 114, p. 73-93, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-40362021002903113>.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. **Metodologia Científica**. 4. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2003.

CHAVES, E. dos S. Alteração de contratos administrativos: estudo sobre vícios nos aditamentos aos contratos administrativos. **Revista Controle - Doutrina E Artigos**, v. 11, n. 1, p. 211–233, 2013. DOI: <https://doi.org/10.32586/rcda.v11i1.264>.

CHERNAVSKY, E.; DWECK, E.; TEIXEIRA, R. A. Descontrole ou inflexão? A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica. **Economia e Sociedade**, v. 29, n. 3, p. 811-834, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2020v29n3art06>.

CIMINI, F.; JULIÃO, N. A.; SOUZA, A. de; FERREIRA, J. V. S.; FIGUEIREDO, G. R. de. **Nota Técnica**: Análise das primeiras respostas políticas do Governo Brasileiro para o enfrentamento da COVID-19 disponíveis no Repositório Global Polimap. Belo Horizonte: Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da UFMG, 2020.

COLOMBO, S. S.; RODRIGUES, G. M. **Desafios da gestão universitária contemporânea**. Porto Alegre: Artmed, 2011.

CORRÊA, B. dos S.; SHIH, H. H. O. M. Gestão da obra pública: uma análise comparativa dos aditivos de valor e de prazo entre duas instituições federais de ensino. **Revista Gestão Universitária na América Latina – GUAL**, v. 12, n. 3, p. 130-150, 2019. DOI: <https://doi.org/10.5007/1983-4535.2019v12n3p130>.

CRESWELL, J. W. **Projeto de Pesquisa – Métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

DEMO, P. **Pesquisa e construção de conhecimento: metodologia científico no caminho de Habermas**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2004.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. **The SAGE Handbook of Qualitative Research**. Thousand Oaks: Sage Publications, 2000.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 33^a. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DOURADO, L. F. Estado, educação e democracia no Brasil: retrocessos e resistências. **Educação & Sociedade**, v. 40, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302019224639>.

DWECK, E. A agenda liberal em marcha forçada. In: AVITZER, L.; KERCHE, F.; MARONA, M. (Orgs.). **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política**. Belo Horizonte: Editora Autêntica, 2021.

DWECK, E.; TEIXEIRA, R. A. A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica. Texto para Discussão. **Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas**, n. 303, 2017. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/3532/TD303.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2023.

ESTEVES, J. C.; FALCOSKI, L. A. N. Gestão do processo de projetos em universidades públicas: estudos de caso. **Gestão & Tecnologia de Projetos**, v. 8, n. 2, p. 67-87, 2013. DOI: <https://doi.org/10.11606/gtp.v8i2.80950>.

FIGUEIREDO, J. C. Impeachment no Brasil: O governo Temer e a privatização nas universidades públicas brasileiras. **Germinal: marxismo e educação em debate**, v. 9, n. 3, p. 161-181, 2017. DOI: <https://doi.org/10.9771/gmed.v9i3.22998>.

FIRESTONE, W. A. (1987). Meaning in method: the rethoric of quantitative and qualitative research. **Educational Researcher**, v. 16, n. 7, p. 16-21, 1987. DOI: <https://doi.org/10.3102/0013189X016007016>.

FRASER, N. Neoliberalismo progressista versus populismo reacionário: a escolha de Hobson. *In: GEISELBERGER, H. A grande regressão: um debate internacional sobre os novos populismos – e como enfrenta-los*. São Paulo: Estação Liberdade, 2019.

FUNCIA, F.; BRESCIANI, L. P.; BENEVIDES, R.; OCKÉ-REIS, C. O. Análise do financiamento federal do Sistema Único de Saúde para o enfrentamento da Covid-19. **Saúde Em Debate**, v. 46, n. 133, p. 263–276, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-1104202213301>.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. Política fiscal em perspectiva: o ciclo de 16 anos (1999-2014). **Revista de Economia Contemporânea**, v. 19 n. 3, p. 417-447, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/198055271934>.

GOHN, M. da G. 500 anos de lutas sociais no Brasil: movimentos sociais, ONGs e terceiro setor. **Mediações - Revista de Ciências Sociais**, v. 5, n. 1, p. 11-40, 2000. DOI: <https://doi.org/10.5433/2176-6665.2000v5n1p11>.

GOMES, J. W. F.; PREREIRA, R. A. de C.; BEZERRA, A. R.; LUCIO, F. G. C.; SARAIVA, F. A. M. Efeitos fiscais e macroeconômicos da emenda constitucional do teto dos gastos (nº 95/2016). **Nova Economia**, v. 30, n. 3, p. 893-920, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-6351/5235>.

GUSSO, H. L.; ARCHER, A. B.; LUIZ, F. B.; SAHÃO, F. T.; LUCA, G. G. de; HENKLAIN, M. H. O.; PANOSSO, M. G.; KIENEN, N.; BELTRAMELLO, O.; GONÇALVES, V. M. Ensino superior em tempos de pandemia: diretrizes à gestão universitária. **Educação & Sociedade**, v. 41, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/ES.238957>.

HUR, D. U.; SABUCEDO, J. M.; ALZATE, M. Bolsonaro e Covid-19: negacionismo, militarismo e neoliberalismo. **Revista Psicologia Política**, v. 21, n. 51, p. 550-569, 2021. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/rpp/v21n51/v21n51a18.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2023.

IBGE. PAIC 2016: participação das obras de infraestrutura no valor da indústria da construção cai de 41,3% para 29,5% em dez anos. **Agência de Notícias**. Rio de Janeiro, 07 jun. 2018. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/21372-paic-2016-participacao-das-obras-de-infraestrutura-no-valor-da-industria-da-construcao-cai-de-41-3-para-29-5-em-dez-anos>. Acesso em: 11 jan. 2023.

ISER, B. P. M.; SILVA, I.; RAYMUNDO, V. T.; POLETO, M. B.; SCHUELTER-TREVISOL, F.; BOBINSKI, F. Definição de caso suspeito da Covid-19: uma revisão narrativa dos sinais e sintomas mais frequentes entre os casos confirmados. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, v. 29, n. 3, 2020. DOI: <https://doi.org/10.5123/S1679-49742020000300018>.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

LAURINHO, I. S.; DIAS, L. N. da S.; MATTOS, C. A. C. de. Corrupção e ineficiência em licitações de governos locais e desenvolvimento humano: novas reflexões. **Revista de**

Contabilidade e Organizações, v. 11, n. 30, p. 57-70, 2017. DOI: <https://doi.org/10.11606/rco.v11i30.134529>.

LIMA, K. Universidade pública e contrarrevolução: da “travessia de uma ponte” ao “caminho da prosperidade”. **Em Pauta**, v. 17, n. 44, 2019. DOI: <https://doi.org/10.12957/rep.2019.45207>.

LISBÔA, C. M. P.; FONSECA, A. B. Abordagem de segurança alimentar nutricional nos currículos das universidades federais brasileiras: principais enfoques. **Saúde E Sociedade**, v. 29, n. 3, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902020190570>.

LOPES, A. J. MEC se desviou de prioridades nos 4 anos de Bolsonaro, diz ONG. **Poder 360**, 26 out. 2022. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/educacao/mec-se-desviou-de-prioridades-nos-4-anos-de-bolsonaro-diz-ong/>. Acesso em: 07 fev. 2023.

LOPES, L. T.; BARROS, F. P. C. de. Gestão de recursos humanos do SUS na pandemia: fragilidades nas iniciativas do Ministério da Saúde. **Saúde Em Debate**, v. 46, n. 133, p. 277-289, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-1104202213302>.

MACULAN, A.-M.; MELLO, J. M. C. de. University start-ups for breaking lock-ins of the brazilian economy. **Science and Public Policy**, v. 36, n. 2, p. 109-114, 2009. DOI: <https://doi.org/10.3152/030234209X406791>.

MAIER, F. A “PEC do Teto” como reafirmação da autocracia burguesa no Brasil. **Novos Rumos Sociológicos**, v. 7, n. 12, p. 298-322, 2019. DOI: <https://doi.org/10.15210/norus.v7i12.18100>.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARIANO, C. M. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 4, n. 1, p. 259-281, 2017. DOI: <https://doi.org/10.5380/rinc.v4i1.50289>.

MARIANO, D. C. de O.; TRIGO, A. G. M.; MARUYAMA, U. G. R. Sustentabilidade em prédios e obras públicas: análise em uma instituição de ensino superior. **Revista Internacional de Ciências**, v. 11, n. 1, p. 25-41, 2021. DOI: <https://doi.org/10.12957/ric.2021.50960>.

MARIZ, R. Cortes no MEC afetam educação básica, anunciada como prioridade por Bolsonaro. **O Globo**, 06 maio 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/cortes-no-mec-afetam-educacaobasica-anunciada-como-prioridade-por-bolsonaro-23646433>. Acesso em: 07 fev. 2023.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 44. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MENDES, A. **Aspectos polêmicos de licitações e contratos de obras públicas**. São Paulo: Editora Pini, 2013.

MESQUITA, M. A política econômica do governo Dilma: a volta ao experimentalismo. *In*: CENTRO de Debates de Políticas Públicas. **Sob a Luz do Sol, uma agenda para o Brasil: a política econômica do governo Dilma: a volta do experimentalismo**. São Paulo: CDPP, 2014. p. 3-15. Disponível em: https://cdpp.org.br/wp-content/uploads/2017/02/Coletanea-Sob-a-Luz-do-Sol_v2509.pdf. Acesso em: 26 jan. 2023.

- MINAYO, M. C. S. **O Desafio do Conhecimento: Pesquisa Qualitativa em Saúde**. 10. ed. São Paulo: Hucitec, 2007.
- MORAES, R. Análise de conteúdo. **Revista Educação**, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4125089/mod_resource/content/1/Roque-Moraes_Analise%20de%20conteudo-1999.pdf. Acesso em: 09 fev. 2023.
- MOUFFE, C. **Por um populismo de esquerda**. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.
- MUDDE, C. **The far right today**. Hoboken: John Wiley & Sons, 2019.
- NEUMAN, W. L. **Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches**. Harlow: Pearson, 2013.
- NÓBREGA, M. **Direito e economia da infraestrutura**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.
- OLIVEIRA, P. J. **Obras Públicas: Tirando suas dúvidas**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- OLIVEIRA, V. A. de. A Educação no Governo Bolsonaro: o dito e o feito no primeiro ano de mandato. **Confluenze - Rivista di Studi Iberoamericani**, v. 13, n. 1, p. 195-225, 2021. DOI: <https://doi.org/10.6092/issn.2036-0967/13092>.
- PAULANI, L. Terrorismo Econômico. **Blog da Boitempo**. [s.l.], 20 out. 2014. Disponível em: <http://blogdaboitempo.com.br/2014/10/20/leda-paulani-terrorismo-economico/>. Acesso em: 23 jan. 2023.
- PEREIRA JÚNIOR, J. T.; DOTTI, M. R. **Políticas públicas nas licitações e contratações administrativas**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.
- PINHO, C. E. S. Emergência e declínio do governo Dilma Rousseff à luz das capacidades do Estado brasileiro (2011-2016). **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, v. 6, n. 1, p. 94-121, 2016. Disponível em: <https://assecor.org.br/download/61/artigos/730/emergencia-e-declinio-do-governo-dilma-rousseff-a-luz-das-capacidades-do-estado-brasileiro-2011-2016.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2023.
- PORSSE, A. A.; SOUZA, K. B.; CARVALHO, T. S.; VALE, V. A. The economic impacts of Covid-19 in Brazil based on an interregional CGE approach. **Regional Science Policy & Practice**, v. 12, n. 6, p. 1105-1121, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1111/rsp3.12354>.
- RASMUSSEN, A. F. M. **Gestão de obras públicas: um diagnóstico sobre aditivos de contratos**, 2013. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo – Universidade de São Paulo, São Carlos, 2013. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18141/tde-09052014-155230/publico/Dissertacaofinal.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2023.
- REGLY, T. R. de M.; SOUZA, R. F. Disponibilização de dados e democratização do acesso à informação pública: uma análise do Portal da Transparência do Governo Federal. **Encontros Bibli: Revista Eletrônica de Biblioteconomia e Ciência Da Informação**, v. 27, n. 1, 2022. DOI: <https://doi.org/10.5007/1518-2924.2022.e87855>.

REIGADA, A. T. Dogmática administrativa y derecho constitucional: el caso del servicio público. **Revista Española de Derecho Constitucional**, n. 57, p. 87-164, 1999. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/79657.pdf>. Acesso em: 08 jan. 2023.

RIBEIRO, C. G.; INÁCIO JÚNIOR, E. O mercado de compras governamentais brasileiro (2006-2017): mensuração e análise. Texto para Discussão. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, 2019. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9315/1/td_2476.pdf. Acesso em: 22 jan. 2023.

RICARDINO, R.; SILVA, S.; ALENCAR, C. Causas frequentes de reivindicações contratuais. **Revista Engenharia**, v. 70, n. 615, p. 90-94, 2013. Disponível em: http://www.brasilengenharia.com/portal/images/stories/revistas/edicao615/615_gerenciamen o.pdf. Acesso em: 20 jan. 2023.

RISTOFF, D. I. A caminho da nuvem: impactos da pandemia na educação. **Educa 2022**. [s.l.], 7 abr. 2020. Disponível em: <https://www.educa2022.com/post/a-caminho-da-nuvem-impactos-da-pandemia-na-educa%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 13 fev. 2023.

ROESCH, S. M. A. **Projetos de Estágio e de Pesquisa em Administração**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

ROSÁRIO, L. A necropolítica genocida de Bolsonaro em tempos de pandemia e o projeto ultraneoliberal. **Revista Interdisciplinar em Cultura e Sociedade**, v. 6, n. 2, p. 28-49, 2020. DOI: <https://doi.org/10.18764/2447-6498.v6n2p28-49>.

ROSSI, P.; DWECK, E. Impactos do novo regime fiscal na saúde e educação. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 32, n. 12, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/0102-311x00194316>.

RUBIN, H. J.; RUBIN, I. S. **Qualitative Interviewing: The Art of Hearing Data**. Thousand Oaks: Sage Publications, 2005.

SALOMÃO, P. E. A.; PÊGO, D. P.; RHIS, A. R.; COELHO, S. S. F. O impacto econômico e social da paralisação das obras públicas de infraestrutura. **Research, Society and Development**, v. 8, n. 5, p. 01-13, 2019. DOI: <https://doi.org/10.33448/rsd-v8i5.915>.

SAMPAIO JR, P. de A. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 112, p. 672-688, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-66282012000400004>.

SANTOS, A. R.; MOURA, H. J. de. O Orçamento e o desempenho nas universidades federais entre 2005 a 2014. **Revista FSA**, v. 14, n. 3, p. 03-27, 2017. DOI: <https://doi.org/10.12819/2017.14.3.1>.

SANTOS, H. de P.; STARLING, C. M. D.; ANDERY, P. R. P. Um estudo sobre as causas de aumentos de custos e de prazos em obras de edificações públicas municipais. **Ambiente Construído**, v. 15, n. 4, p. 225-242, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/s1678-86212015000400048>.

SAVIANI, D. Crise estrutural, conjuntura nacional, coronavírus e educação – o desmonte da educação nacional. **Revista Exitus**, v. 10, 2020. DOI: <https://doi.org/10.24065/2237-9460.2020v10n1ID1463>.

SEIDMAN, I. **Interviewing as Qualitative Research: A Guide for Researchers in Education and the Social Sciences**. New York: Teachers College Press, 2019.

SERRANO, F.; SUMMA, R. Aggregate demand and the slowdown of brazilian economic growth in 2011-2014. **Nova Economia**, v. 25, p. 803-833, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-6351/3549>.

SIGNOR, R.; MARCHIORI, F. F.; RAUPP, A. B.; MAGRO, R. R.; LOPES, A. de O. A nova lei de licitações como promotora da maldição do vencedor. **Revista de Administração Pública**, v. 56, n. 1, p. 176-190, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220210133>.

SILVA, J. I. A. de O.; SEVERO FILHO, João. Licitações sustentáveis em instituições de ensino superior: um estudo de caso da Universidade Federal de Campina Grande. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, v. 12, n. 1, p. 153-195, 2021. DOI: <https://doi.org/10.7213/rev.dir.econ.soc.v12i1.25679>.

SILVA, M. F. Governo Temer: uma estratégia de retomada conservadora no Brasil. **CUPEA Cuadernos de Política Exterior Argentina**, n. 130, p. 21-36, 2020. DOI: <https://doi.org/10.35305/cc.vi130.5>.

SILVA, M. G. da; RODRIGUES, T. C. M. O populismo de direita no Brasil: neoliberalismo e autoritarismo no governo Bolsonaro. **Mediações - Revista de Ciências Sociais**, v. 26, n. 1, p. 86-107, 2021. DOI: <https://doi.org/10.5433/2176-6665.2021v26n1p86>.

SOARES, A.; MENEZES, R. F. de. Coronavírus no Brasil: a marcha da insensatez. **Saúde e Sociedade**, v. 30, n. 2, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0104-12902021200653>.

SZERMAN, D. **Public procurement auctions in Brazil**, 2012. Tese (Doutorado em Filosofia) – London School of Economics and Political Science, London, 2012. Disponível em: http://etheses.lse.ac.uk/681/1/Szerman_Public_procurement_auctions.pdf. Acesso em: 17 fev. 2023.

TEIXEIRA, C. F.; SANTOS, J. S. Análise estratégica da atuação do governo federal brasileiro na pandemia de COVID-19: 2020-2021. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 28, n. 5, p. 1277-1286, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-81232023285.10502022>.

TEIXEIRA, R. A. Rentismo, Fissuras no Bloco do Poder e as Eleições Presidenciais. **Carta Maior**. [s.l.], 05 set. 2014. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Rentismo-fissuras-no-bloco-no-poder-e-as-eleicoes-presidenciais/4/31749>. Acesso em: 13 jan. 2023.

THIOLLENT, M. **Metodologia da Pesquisa-Ação**. 18. ed. São Paulo: Cortez, 2018.

TISAKA, M. **Aditivos contratuais** – Parecer Técnico. São Paulo, 2006.

TISAKA, M. **Orçamento na construção civil: consultoria, projeto e execução**. 2. ed. São Paulo: Pini, 2011.

TISAKA, M. Por que o PAC não decolou. **Revista PINI**, ed. 93, 2009.

UFRPE. **Plano de Desenvolvimento Institucional – UFRPE: 2021-2030**. Recife: UFRPE, 2021. Disponível em: <http://ww2.proplan.ufrpe.br/sites/ww2.proplan.ufrpe.br/files/PDI-UFRPE-2021-2030.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2023.

UFRPE. **Relatório de gestão do exercício 2021**. Recife: UFRPE, 2022. Disponível em: <http://ww2.proplan.ufrpe.br/sites/ww2.proplan.ufrpe.br/files/RELAT%C3%93RIO%20DE%20GEST%C3%83O%202021%20final%20site.pdf>. Acesso em: 09 jan. 2023.

UFRPE. **Resolução nº 93**, de 22 jul. 2019. Aprova Regimento Interno da Pró-Reitoria de Administração (PROAD) da Universidade Federal Rural de Pernambuco. Recife: UFRPE, 2019a. Disponível em: http://ww2.proplan.ufrpe.br/sites/ww2.proplan.ufrpe.br/files/RECU093.2019%20ESTRUTURA%20ORGANIZACIONAL_REGIMENTO%20INTERNO%20PROAD.pdf. Acesso em: 15 fev. 2023.

UFRPE. **Resolução nº 100**, de 30 jul. 2019. Aprova “Ad referendum” deste Conselho, Regimento Interno do Núcleo de Engenharia e Meio Ambiente (NEMAM) da Universidade Federal Rural de Pernambuco. Recife: UFRPE, 2019b. Disponível em: http://ww2.proplan.ufrpe.br/sites/ww2.proplan.ufrpe.br/files/RECU100.2019%20ESTRUTURA%20ORGANIZACIONAL_REGIMENTO%20INTERNO%20NEMAM_AD%20REFERENDUM.pdf. Acesso em: 15 fev. 2023.

UNESCO. **COVID-19 Educational disruption and response**. Paris, 30 jul. 2020. Disponível em: <http://www.iiep.unesco.org/en/covid-19-educational-disruption-and-response-13363>. Acesso em: 12 fev. 2023.

YIN, R. K. **Case Study Research: Design and Methods**. 5. ed.. Thousand Oaks, CA: Sage, 2014.

ZANARDINI, I. M. S.; ZANARDINI, J. B.; DEITOS, R. A. Do Estado de Bem-Estar Social ao neodesenvolvimentismo: considerações sobre o papel do Estado sob o capital. **Revista Linhas**. v. 21, n. 46, p. 72-90, 2020. DOI: <https://doi.org/10.5965/1984723821462020072>.

ZHU, N.; ZHANG, D.; WANG, W.; LI, X.; YANG, B.; SONG, J.; ZHAO, X.; HUANG, B.; SHI, W.; LU, R.; NIU, P.; ZHAN, F.; MA, X.; WANG, D.; XU, W.; WU, G.; GAO, G. F.; TAN, W. A novel coronavirus from patients with pneumonia in China, 2019. **New England Journal of Medicine**, v. 382, n. 8, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1056/NEJMoa2001017>.

APÊNDICE I – Roteiro da entrevista

Público-alvo: aplicado junto aos servidores do Núcleo de Engenharia e Meio Ambiente e da Pró-Reitoria de Administração da UFRPE envolvidos com a gestão de obras.

Cargo/ função:

Formação:

Atribuições relacionadas às obras públicas:

Experiências anteriores:

Tema	Questão
Planejamento	1. Como se dá o planejamento financeiro do orçamento das obras?
	2. Fale sobre situações típicas que podem comprometer o planejamento de uma obra.
	3. Em 2012, a Universidade contratou uma empresa para a elaboração de projetos básicos e executivos para reforma de prédios na Sede. De que forma essa prática, de contratar empresas especializadas para atuar mais na área de elaboração de projeto ao invés da execução da obra, contribui para o planejamento de obras da Universidade? Trata-se de uma prática recorrente?
Orçamento	4. Dentre alguns dos principais problemas relacionados à execução orçamentária de obras, estão a não inclusão da obra em lei que autorize a sua inclusão, quando a execução da obra supera um exercício financeiro e a ausência de previsão de recursos orçamentários que asseguram o pagamento das etapas a serem executadas no exercício financeiro corrente. Como a Universidade faz para diminuir a ocorrência desse tipo de problema?
	5. Como a situação econômica do país impacta no orçamento de obras? Há alguma medida ou direcionamento a ser adotado pela Universidade para diminuir os impactos?
Contratos	6. Houve obras, no período de 2011 a 2022, que deixaram de ser licitadas ou cujo contrato não fora executado? Se sim, quais foram os motivos?
	7. Na sua opinião, como um servidor envolvido com a gestão de obras da Universidade, quais são os principais erros cometidos, sejam eles no procedimento licitatório ou na execução dos contratos?
	8. Em alguns anos, como em 2014, a UFRPE contratou empresas para apoiar na fiscalização de obras prediais e para analisar/acompanhar projetos de reforma. Quais os benefícios desse tipo de prática para a gestão de contratos de obras públicas?
	9. Mais da metade das obras licitadas entre 2011 a 2022 sofreram aditivos, sejam de prazo ou de valor. O número de aditivos é muito maior do que o número de supressões. Quais são os motivos mais comuns que ocasionam aditivos contratuais nas obras da Universidade?

<p>Política – Governo Federal</p>	<p>10. De 2011 a 2022, o Brasil teve três diferentes Presidentes da República, o que implicou também em mudanças no cargo de Ministro de Educação, ou seja, repercutiu no ministério ao qual as Universidades estão vinculadas. Essas mudanças afetaram/afetam a gestão de obras públicas da Universidade quanto às questões relacionadas ao planejamento, orçamento e contratos? Se sim, por favor, descreva de que forma e cite exemplos, se possível.</p>
	<p>11. Entre 2019 e 2020, tivemos uma série de contingenciamentos no orçamento das Universidades realizados pelo Governo Federal. Você acredita que isso afetou contratos de obras em andamento ou o planejamento para obras já licitadas sob um número de licitação?</p>
<p>Pandemia</p>	<p>12. Em 2021, aparentemente, não houve licitações de grandes obras públicas a serem realizadas por empresas de engenharia contratadas. Na sua opinião, o quanto (e se) a pandemia influenciou nisso?</p>
	<p>13. Após a pandemia, houve alguma mudança na UFRPE quanto a gestão de suas obras? Se sim, quais?</p>

APÊNDICE II - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Título da pesquisa: GESTÃO DE OBRAS PÚBLICAS: UM ESTUDO DE CASO EM UMA INSTITUIÇÃO FEDERAL DE ENSINO SUPERIOR

Pesquisadores responsáveis: Profa. Dra. Alessandra Carla Ceolin e André Costa Pinto.

Instituição/Departamento: Universidade Federal Rural de Pernambuco/Mestrado Profissional em Administração Pública.

Endereço completo, endereço eletrônico e telefone dos pesquisadores: Rua Dom Manuel de Medeiros, s/n - Dois Irmãos, Recife - PE, CEP 52171-900. Telefone (81)3320-6001. E-mail andrehaou@gmail.com e alessandra.ceolin@ufrpe.br.

Endereço completo, endereço eletrônico e telefone do Comitê de Ética em Pesquisa em Seres Humanos (CEP/UFRPE): Rua Dom Manuel de Medeiros, s/n - Dois Irmãos, Recife/PE, 1º andar do Prédio Central da Reitoria da UFRPE (ao lado da Secretaria Geral dos Conselhos Superiores), CEP 52171-900. Telefone (81) 3320-6638. E-mail: cep@ufrpe.br.

Forma da coleta de dados: entrevistas via Google Meet.

Prezado(a) Senhor(a):

Através deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, você está sendo convidado(a) para responder, de forma voluntária, às questões dessa entrevista. Além do convite, gostaríamos de passar as seguintes informações:

- ✓ Os pesquisadores devem responder a todos os seus questionamentos antes que você opte por participar da pesquisa;
- ✓ É assegurado o seu direito de não responder a quaisquer perguntas que sejam feitas, caso seja a sua vontade, sem penalidade alguma;
- ✓ É assegurado, também, o seu direito de desistir de participar da pesquisa a qualquer tempo, sem penalidade alguma;
- ✓ Durante o decorrer da entrevista, pode-se sentir eventual cansaço. No entanto, para permitir que você melhor acompanhe o roteiro da entrevista, as perguntas estão numeradas e separadas por temas. Além disso, você pode responder livremente às perguntas, da forma que achar melhor;

- ✓ Em virtude de se tratar de uma entrevista sobre a instituição na qual você trabalha, a fim de buscar evitar que você sinta desconforto com alguma pergunta, ressaltamos que às informações fornecidas ficarão sob anonimato e confidencialidade, com a possibilidade de serem divulgadas única e exclusivamente em eventos e/ou publicações científicas, não havendo qualquer tipo de identificação dos participantes;
- ✓ É garantida a indenização em caso de danos comprovadamente oriundos da participação da pesquisa, conforme decisão judicial ou extrajudicial.

O objetivo desta pesquisa é analisar as relações entre as mudanças de gestão no governo federal, a pandemia da COVID-19 e os obstáculos orçamentários, contratuais e de planejamento no gerenciamento de obras públicas da UFRPE. Para a consecução desse objetivo, será realizado um estudo de caso na UFRPE, de natureza aplicada e de caráter qualitativo, exploratório e descritivo. A coleta de dados ocorrerá através da realização de entrevistas com os principais agentes envolvidos com a gestão de obras da Universidade e, também, por meio da coleta de dados secundários no Portal da Transparência e no Portal de Compras do Governo Federal. Os dados coletados por meio das entrevistas ficarão armazenados em computador pessoal do pesquisador André Costa Pinto pelo período de cinco anos. Após este período, os dados serão excluídos permanentemente.

Como um benefício gerado a vocês, participantes, e a toda a comunidade universitária da UFRPE, esperamos que os resultados deste estudo possam contribuir para a gestão de obras públicas da Universidade, seja auxiliando na visualização de eventuais entraves já vivenciados pela instituição e/ou na proposição de melhorias para diminuir a ocorrência de futuros obstáculos na sua gestão de obras.

Por fim, gostaríamos de ressaltar que a sua participação nesta pesquisa consiste apenas em responder às questões que abordam a temática da gestão de obras públicas da UFRPE.

Ciente e de acordo com o que foi exposto acima, eu concordo em participar desta pesquisa, assinando este consentimento.

Voluntário(a) entrevistado(a)

André Costa Pinto – Pesquisador Responsável

APÊNDICE III - Termo de Confidencialidade

Título da pesquisa: GESTÃO DE OBRAS PÚBLICAS: UM ESTUDO DE CASO EM UMA INSTITUIÇÃO FEDERAL DE ENSINO SUPERIOR

Pesquisadores responsáveis: Profa. Dra. Alessandra Carla Ceolin e André Costa Pinto.

Instituição/Departamento: Universidade Federal Rural de Pernambuco/Mestrado Profissional em Administração Pública.

Endereço completo, endereço eletrônico e telefone dos pesquisadores: Rua Dom Manuel de Medeiros, s/n - Dois Irmãos, Recife - PE, CEP 52171-900. Telefone (81)3320-6001. E-mail andrehaou@gmail.com e alessandra.ceolin@ufrpe.br.

Endereço completo, endereço eletrônico e telefone do Comitê de Ética em Pesquisa em Seres Humanos (CEP/UFRPE): Rua Dom Manuel de Medeiros, s/n - Dois Irmãos, Recife/PE, 1º andar do Prédio Central da Reitoria da UFRPE (ao lado da Secretaria Geral dos Conselhos Superiores), CEP 52171-900. Telefone (81) 3320-6638. E-mail: cep@ufrpe.br.

Forma da coleta de dados: entrevistas via Google Meet.

Através do presente termo de confidencialidade, o pesquisador firma o compromisso de preservar a confidencialidade dos dados obtidos por meio de entrevistas com servidores do Núcleo de Engenharia e Meio Ambiente e da Pró-Reitoria de Administração da UFRPE.

Além disso, o pesquisador se compromete a utilizar as informações exclusivamente para a execução do presente projeto. As informações somente poderão ser divulgadas única e exclusivamente em eventos e/ou publicações científicas e de forma anônima.

Os dados coletados por meio das entrevistas ficarão armazenados em computador pessoal do pesquisador André Costa Pinto pelo período de cinco anos. Após este período, os dados serão excluídos permanentemente.

Recife, __ de _____ de 2023.

André Costa Pinto

Pesquisador

GUIA DE BOAS PRÁTICAS EM OBRAS PÚBLICAS



RECOMENDAÇÕES PARA
A UNIVERSIDADE FEDERAL
RURAL DE PERNAMBUCO

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GUIA DE BOAS PRÁTICAS EM OBRAS PÚBLICAS:
RECOMENDAÇÕES PARA A UNIVERSIDADE FEDERAL
RURAL DE PERNAMBUCO



ELABORAÇÃO

André Costa Pinto – Discente

Prof^ª. Dr^ª. Alessandra Carla Ceolin – Orientadora

Prof. Dr. Rodolfo Araújo de Moraes Filho – Coorientador

RECIFE
2023

SUMÁRIO

●	APRESENTAÇÃO	4
●	INTRODUÇÃO	5
	Objetivo	7
	Estrutura do guia	8
●	PLANEJAMENTO DE OBRAS	9
	O que é planejamento?	10
	Boas práticas para o planejamento de obras	11
●	ORÇAMENTO DE OBRAS	14
	O que é orçamento?	15
	Boas práticas relacionadas a orçamento	16
●	CONTRATO DE OBRAS	18
	O que são contratos?	19
	Boas práticas em gestão de contratos	20
●	CONSIDERAÇÕES FINAIS	22
●	REFERÊNCIAS	23

APRESENTAÇÃO



**OLÁ, PREZADOS LEITORES E PREZADAS LEITORAS! ESPERO QUE
VOCÊS ESTEJAM BEM!**

O que vocês têm em mãos é um guia de boas práticas em obras públicas elaborado especialmente para a **Universidade Federal Rural de Pernambuco**. Para que a elaboração desse documento fosse possível, foram realizados estudos de livros e artigos, pesquisas sobre as obras da UFRPE nos sites do Portal da Transparência e do portal Comprasnet e entrevistas com servidores da Universidade com atribuições relacionadas à gestão de obras.

Esperamos que este documento não apenas possa contribuir para a diminuição de ocorrências de futuros obstáculos à gestão de obras da UFRPE, como também para a solução dos problemas atuais.

Dedicamos esta obra para todos aqueles que compõem a Rural e se dedicam para fazê-la uma Universidade cada vez melhor.

Sucesso!

INTRODUÇÃO

O Guia de Boas Práticas em Obras Públicas foi desenvolvido para apresentar recomendações voltadas à gestão de obras da Universidade Federal Rural de Pernambuco. Assim, este guia foi pensado e criado para auxiliar no apoio às atividades, exercidas pelos servidores, que guardam relação, ainda que não de forma direta, com a gestão de obras públicas da Universidade.

As boas práticas aqui relatadas podem ser interpretadas como atos de gestão que possuem o objetivo de mitigar fatores que podem comprometer, parcialmente ou totalmente, o sucesso na gestão das obras públicas. Ressalta-se, no entanto, que as boas práticas aqui apontadas, apesar de terem respaldo na literatura e considerarem dados da Universidade que foram coletados tanto por portais eletrônicos oficiais quanto por entrevistas com servidores, precisam ser adaptadas pelos gestores de acordo com a particularidade de cada obra.

Aspectos como a complexidade da obra, a sua dimensão e a capacidade operacional da empresa contratada devem ser levados em consideração pelos gestores, além de quaisquer outros fatores contextuais que possam influenciar no planejamento e/ou na execução da obra.

Para a elaboração deste guia, foi adotado, como ponto de partida, uma dissertação de mestrado que abordou a gestão de obras públicas na UFRPE.

Assim, as recomendações aqui descritas – que foram classificadas de acordo com três grandes aspectos inerentes às obras (planejamento, orçamento e contratos) – são voltadas para que haja a diminuição (ou uma possível solução) de entraves na gestão de obras da Universidade.

Esses três grandes aspectos estão, na verdade, inter-relacionados, pois o problema em um aspecto, muitas vezes, interfere no outro: uma falha no planejamento pode implicar em dificuldades contratuais; por outro lado, um problema no cumprimento de contrato ou um contrato mal elaborado pode implicar em dificuldades orçamentárias futuras; possivelmente, um orçamento mal feito/executado pode atrapalhar o planejamento de uma obra no presente e de obras futuras ou implicar em revisões/paralisações contratuais; dentre outros exemplos.

No entanto, por consequência, as recomendações descritas neste guia para um aspecto podem, perfeitamente, impactar positivamente em outro aspecto – ou mesmo em todos –, dada a inter-relação entre os aspectos, descrita no parágrafo anterior. Assim, espera-se que este guia possa contribuir para uma melhoria geral na gestão de obras públicas, em todos os seus três grandes aspectos.

A figura 1, a seguir, traz uma representação ilustrativa da inter-relação entre os três aspectos das obras públicas.

INTRODUÇÃO

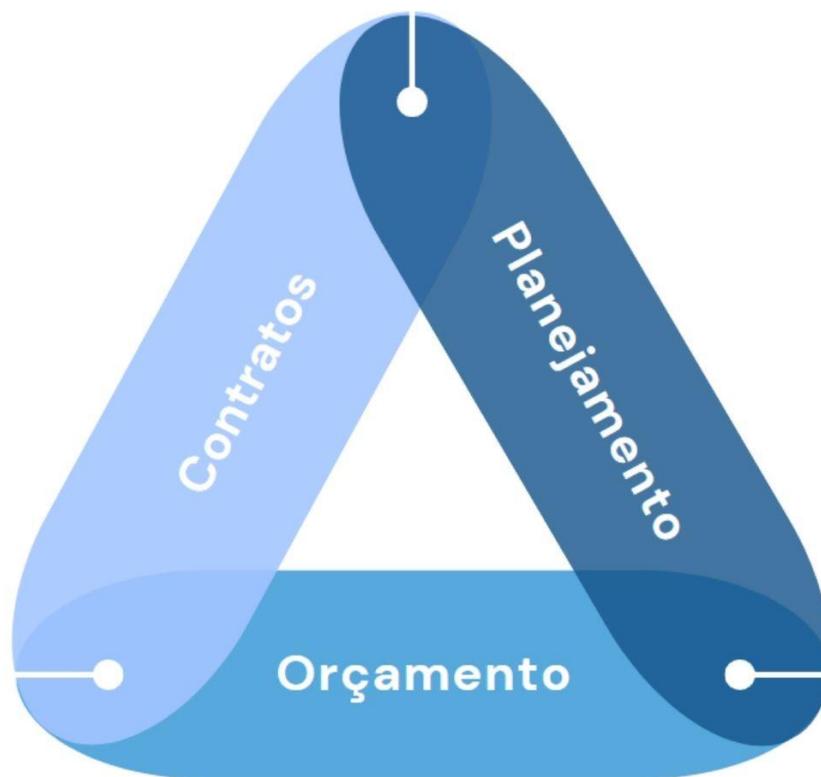


FIGURA 1 - A inter-relação entre os aspectos das obras públicas.

OBJETIVO

O objetivo deste guia é apresentar, de forma consolidada, boas práticas em obras públicas que possam contribuir para a melhoria da gestão de obras da UFRPE. Defende-se que as boas práticas aqui mostradas são relevantes para o contexto da Universidade, tendo em vista que o guia foi elaborado considerando a realidade da instituição e a literatura (artigos, livros e normativos) relacionada ao tema.

A figura 2, a seguir, ilustra como o conjunto de recomendações – para o planejamento de obras, para a gestão de contratos das obras e para os aspectos orçamentários das obras – contribuem para a melhoria geral na gestão de obras públicas.



FIGURA 2 – A influência das boas práticas de cada aspecto para a melhoria da gestão de obras.

ESTRUTURA DO GUIA

O presente Guia de Boas Práticas em Obras Públicas está estruturado em 4 seções além desta etapa introdutória. Na próxima seção, são abordadas recomendações voltadas para o planejamento de obras; na seção três, são listadas as recomendações para o aspecto orçamentário das obras; já na seção quatro, são abordadas boas práticas voltadas para a gestão de contratos das obras; por fim, na última seção, são apresentadas as Considerações Finais do documento.

Além disso, procurou-se fazer, nas seções que abordam as boas práticas, uma breve contextualização antes de serem listadas as recomendações. Desta forma, no início de cada seção, são explicados o conceito de planejamento, orçamento e contratos, bem como a importância de cada conceito para as obras públicas.

A figura 3, a seguir, mostra um resumo de como foram estruturados os temas das recomendações de cada aspecto da gestão de obras públicas – planejamento, orçamento e contratos.



FIGURA 3 – Estrutura – os três aspectos e suas recomendações.

PLANEJAMENTO DE OBRAS

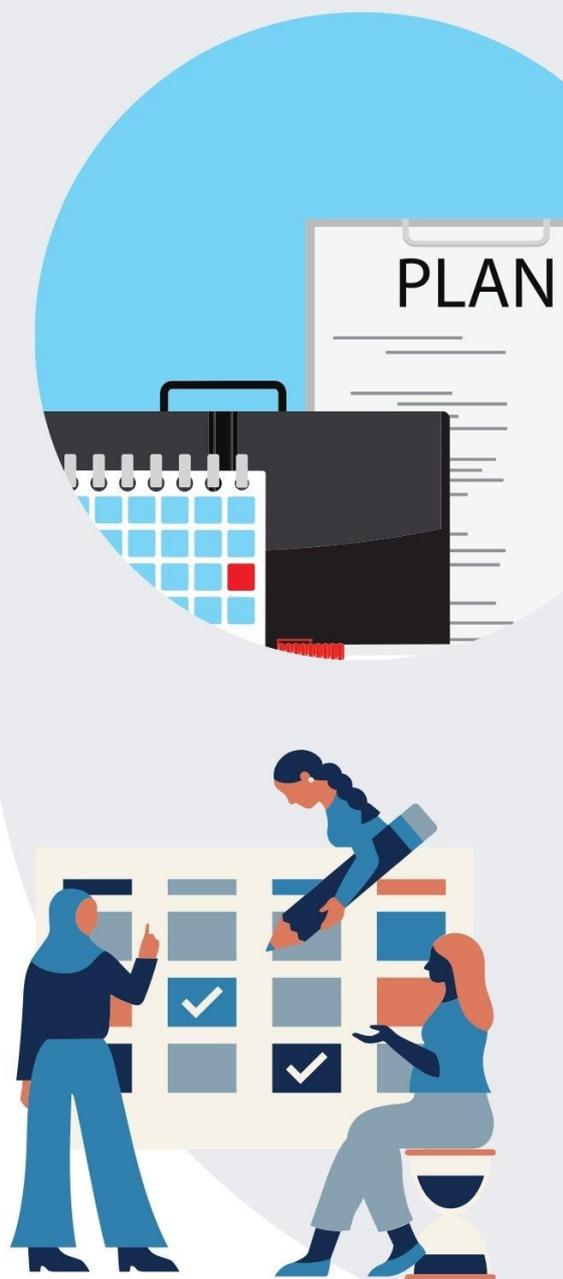


O QUE É PLANEJAMENTO?

O tempo todo estamos planejando. Ao programar uma viagem, ao sair para fazer uma feira mensal... sempre buscamos, mesmo que de forma inconsciente, um caminho mais vantajoso para tomar uma decisão. E isso se chama planejamento!

Segundo Albrecht (1994), planejar é uma forma de projetar ideias que se materializarão em ações para que os objetivos definidos sejam atingidos com sucesso. Orlickas (2010), em outras palavras, menciona que o planejamento busca, no processo de tomada de decisão, prever e minimizar fatores que dificultam os resultados e maximizar os fatores que facilitam, contribuindo para que decisões mais assertivas sejam tomadas.

Além disso, há uma necessidade da Administração Pública em buscar racionalizar o gasto público, o que perpassa por conferir maior qualidade e eficiência no uso de recursos destinados à execução de obras. Nesse sentido, o planejamento de uma obra deve ser elaborado com vistas a selecionar as alternativas que sejam mais eficaz, eficiente e efetiva (Brasil, 2018).



BOAS PRÁTICAS PARA O PLANEJAMENTO DE OBRAS



Levando-se em conta a relevância de um bom planejamento para as obras públicas e, também, o estudo realizado sobre esse aspecto na UFRPE, recomenda-se as seguintes práticas:

1 ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

Realizar um estudo técnico preliminar sobre a demanda e sintetizá-lo em um documento, o qual deve traduzir as necessidades a serem atendidas pela obra. Em outras palavras, no documento deve constar características básicas da obra, como: finalidade, futuros usuários, padrão de acabamento esperado, beneficiários que serão atendidos.

2 VERIFICAÇÃO DE INCONSISTÊNCIAS

Deve o gestor proceder à verificação de inconsistências cometidas pelos responsáveis técnicos pela elaboração dos projetos das obras. Pode-se destacar, dentre os aspectos a serem identificados, as falhas relacionadas às/aos:

- Plantas da obra;

- Materiais descritivos do objeto;

- Estudos que subsidiaram a elaboração do projeto (estudos topográficos, hidrológicos, dentre outros);

- Consistência no cronograma previsto para execução da obra;

- Memoriais de cálculo dos quantitativos de serviços listados na planilha orçamentária, buscando sempre ter como referência preços atualizados.

BOAS PRÁTICAS PARA O PLANEJAMENTO DE OBRAS

3 TERCEIRIZAÇÃO DE PROJETOS

Retomar a prática de contratar empresas especializadas na elaboração de projetos, sobretudo quando se tratar de obras de grande complexidade e/ou de valores vultosos, tendo em vista que a instituição carece de pessoal e de determinados conhecimentos técnicos. Buscar fortalecer o quadro próprio de pessoal é importante, mas é mais burocrático e custoso do que contratar externamente.

PRA FICAR POR DENTRO:

É comum, nas Universidades, não se ter equipes grandes para se trabalhar nos projetos, o que motiva a necessidade de contratação externa, a fim de não comprometer o planejamento dos espaços físicos (Esteves; Falcoski, 2013).



4 REVISÕES

Realizar revisões gerais de estudos e de projetos a fim de atualizá-los, sobretudo no caso daqueles que foram temporariamente “engavetados” em função de restrições temporárias de natureza orçamentárias. Caso a obra seja passível de ser executada no futuro, a revisão de estudos e de projetos anteriormente elaborados relacionados a ela permite identificar aspectos que necessitam passar por uma readequação às condições atuais vivenciadas pela instituição.

BOAS PRÁTICAS PARA O PLANEJAMENTO DE OBRAS

Extra!

Buscar viabilizar a implantação de um **ESCRITÓRIO DE PROJETOS**, com equipes responsáveis pelo planejamento e pela gestão dos espaços físicos das instituições e pela fiscalização e acompanhamento das obras.

VOCÊ SABIA?

Não é incomum, na estrutura das Universidades Federais, a presença de escritórios de projetos. Segundo um estudo conduzido em 2017, verificou-se que 14 das, até então, 63 UFs possuíam, e que, apesar da maioria deles terem atuação mais técnica do que estratégica, contribuem para a melhoria do desempenho estratégico da organização (OLIVEIRA *et al.*, 2017).

Outro estudo, conduzido por Schwarzrock e Schoeffel (2013) cita que, dentre os benefícios que podem ser alcançados com a implantação do escritório de projetos na empresa pública SERPRO, estão: o fortalecimento da cultura organizacional relacionada à gestão de projetos; a melhoria qualitativa no gerenciamento dos projetos conduzidos pela instituição; o aumento do interesse, pelo corpo funcional da instituição, na busca pela certificação em gestão de projetos.



ORÇAMENTO DE OBRAS



O QUE É ORÇAMENTO?

Segundo o dicionário Michaelis da Língua Portuguesa, pode-se dizer que o orçamento é o cálculo dos gastos para se fazer qualquer empreendimento. Outra definição, também do referido dicionário, é que o orçamento se trata da discriminação, com a devida aplicação da verba, da receita e da despesa.

Essa definição “casa” com a definição do orçamento público: segundo o Ministério da Economia, trata-se do instrumento que detalha a previsão dos recursos a serem arrecadados bem como a destinação dos mesmos (Brasil, 2022).

Imagine que você acabou de receber o seu dinheiro e decide fazer uma lista. Nessa lista, você coloca os detalhes e os valores das despesas que serão feitas: feira, lazer, gastos com o cachorro... percebeu a semelhança com outra definição? Falar sobre orçamento é falar, também, sobre planejamento.

Nos órgãos públicos, é a mesma coisa: para poder realizar uma obra, será necessário ter orçamento, ou seja, precisará ter os recursos (dinheiro público) para poder fazer a despesa (obra). Afinal, como se adquire um bem ou serviço sem dinheiro?

O grande problema é que, por depender de recursos públicos, as instituições públicas acabam ficando “à mercê” de fatores políticos externos, como as já mencionadas mudanças na alta gestão da Administração Pública, a situação econômica do país e até mudanças de prioridade da própria gestão do órgão. Esses, inclusive, estão entre os problemas relacionados às questões orçamentárias enfrentados pela UFRPE para a gestão de suas obras.



BOAS PRÁTICAS RELACIONADAS A ORÇAMENTO

Considerando a dependência dos órgãos públicos de recursos públicos, a influência política na liberação de recursos e o estudo que foi conduzido sobre a gestão de obras da UFRPE, optou-se por focar em duas recomendações:

1 PAGAMENTOS PELOS SERVIÇOS

Nos casos em que a execução de obras se dê de forma indireta, evitar pagamentos por etapas que não foram concluídas ou que possuam valores totais em desacordo com a previsão do cronograma físico-financeiro.

2 PLANO DIRETOR

Elaborar um Plano Diretor, documento que ainda não existe na Universidade. Em tal documento deverá conter, dentre outras, propostas para a infraestrutura da instituição. Nesse contexto, poder-se-ia considerar categorizar as obras de acordo com valores, dimensões, finalidade, grau de urgência, dentre outros critérios, de forma a se permitir estabelecer uma ordem de prioridade para a execução das mesmas.

Assim, apesar de poder ser facilmente enquadrado na seção de planejamento, uma das principais contribuições do Plano Diretor estaria ligada aos aspectos orçamentários das obras, na medida em que contribuiria para atrelar, em algum grau, o investimento em obras a documentos formais em detrimento da vinculação a influências políticas internas.

Além disso, a presença de um documento norteador para as obras públicas pode ser útil tanto no cenário orçamentário favorável quanto no desfavorável: no primeiro, contribui para a otimização do uso dos recursos e, também, evita que o orçamento não seja utilizado para a finalidade de investimento em obra; no segundo, guiaria a instituição para quando ela conseguisse obter recursos junto ao poder público.

CURIOSIDADE



Há estudos que entendem que a edificação de um Plano Diretor de uma Universidade é uma forma de diálogo entre os gestores da instituição e a comunidade acadêmica (Jacobi, 2002). Burnett (2009) enfatiza que a participação no Plano Diretor implica no envolvimento das pessoas que fazem parte do território.

Ainda, segundo Silva e Santos (2022), que realizaram um estudo sobre o processo de expansão física da Universidade Estadual de Feira de Santana, o Plano Diretor é um instrumento balizador que evita que a instituição atue de forma improvisada. Nele, os problemas de gestão devem ser abordados e devem ser definidas diretrizes para solucioná-los ou minimizá-los.

Se formos levar em conta o entendimento dos autores acima citados, no contexto da UFRPE, o Plano Diretor da Universidade deverá ser elaborado em conjunto com a sua comunidade universitária e levando-se em conta os problemas e as particularidades relacionadas a sua infraestrutura.

CONTRATOS DE OBRAS



O QUE SÃO CONTRATOS?

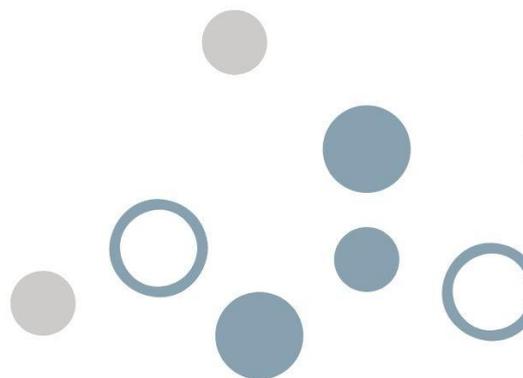
Bom, primeiramente, precisamos responder a seguinte pergunta: o que são contratos administrativos e no que consiste a etapa de contratação?? Tratam-se de dois significados distintos, mas que guardam semelhança e profunda relação.

Nas palavras de Di Pietro (2020) contrato administrativo é o acordo que a Administração Pública, nesta qualidade, firma com o particular para que haja a consecução dos objetivos de interesse público. Em outras palavras, é o documento que a empresa que venceu todo aquele processo de licitação, repleto de etapas, assina com o órgão público e, assim, ambos passam a ter deveres a cumprir.

No âmbito da obra pública, a etapa da contratação tem início com a assinatura do contrato administrativo e fim com o termo de recebimento definitivo da obra (Altounian, 2016). Assim, durante todo o ciclo em que a obra está sendo executada pela empresa, as duas partes – instituição pública e empresa contratada – devem observar as disposições contratuais a fim de assegurar o bom cumprimento durante toda a etapa da contratação, que é a “execução” do contrato em si.



BOAS PRÁTICAS EM GESTÃO DE CONTRATOS



Considerando a importância da gestão de contratos para o sucesso das obras públicas e os pontos que foram objeto de estudo sobre a gestão de obras da UFRPE, recomenda-se as seguintes práticas:

1 REGIME DE EXECUÇÃO INDIRETA

Escolher o regime de execução indireta correto da obra a ser contratada, tendo em vista o interesse público.

O regime de empreitada por preço global – aquele em que a liquidação das despesas não envolve, necessariamente, mensuração unitária dos quantitativos de cada serviço na planilha orçamentária – deve ser adotado quando for possível definir no projeto, com certa margem de precisão, as quantidades dos serviços que serão posteriormente executados no contrato.

Já o regime de empreitada por preço unitário deve ser mais adequado quando os objetos contratados, por sua natureza, não puderem ser definidos com grande precisão – nesse caso, a empresa receberá pelas quantidades que, de fato, foram executadas, ou seja, não há como o valor final da obra ser definido com antecedência. Nesse segundo tipo de contratação, é comum que ocorram diversos aditivos ao longo da execução, o que dificulta a gestão contratual.

2 ADITIVOS

Quando ocorrerem erros de projeto que motivem possíveis aditivos, apenas realizá-los após demonstração de relevância por parte do setor competente, considerando critérios como montante do aditivo, os riscos de não execução do mesmo e a viabilidade de executá-lo no ano-calendário.

3 CRONOGRAMAS

Procurar manter os cronogramas atualizados, adequando a execução das obras ao cronograma financeiro da instituição. Caso atrasos na execução sejam verificados, a instituição pode realizar um processo de apuração de responsabilidades e, se comprovada a culpa da empresa contratada, pode não permitir reajustes das etapas que estejam em atraso e aplicar penalidades que constarem no contrato.

BOAS PRÁTICAS EM GESTÃO DE CONTRATOS

4 REGISTROS DOCUMENTAIS

Manter registros documentais das obras que estão em execução, contendo, a título exemplificativo, as seguintes informações sobre as obras: clima no momento da observação, serviços que já foram executados, quantitativo de pessoal envolvido na execução, visitas ao território das obras, dentre outras.

5 SUPORTE EM ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO

Retomar a prática de contratar empresas para dar suporte ao acompanhamento dos projetos de reforma já existentes, tendo em vista que, com essa prática, a Universidade consegue exercer melhor a função de fiscalizar as obras em andamento. Além disso, tal prática é pouco custosa e burocrática quando comparada à de reforçar o quadro permanente da instituição.

VOCÊ SABIA?

Grande parte dos contratos de obras públicas no Brasil acabam sofrendo aditivos. Inclusive, essa tendência é retratada em estudos:

Em 2023, foi conduzida uma pesquisa bibliométrica com 20 estudos, dentre artigos, dissertações e trabalhos de conclusão de curso. Do total de 2.921 obras investigadas pelos 20 estudos, os autores da pesquisa verificaram que cerca de 70,04% delas tiveram aditivos de prazo para a conclusão (D'Angelo; Guimarães; Vale, 2023).

Em 2016, um outro estudo, que abordou, no período de 2008 a 2015, 1.369 obras de instituições públicas auditadas pelo Tribunal de Contas da União, verificou que, nos contratos dessas obras, em 71% ocorreram aditivos financeiros e em 86% houve aditivos de prazo (Freitas, 2016).



CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se, com esse guia, trazer uma série de boas práticas para que haja uma melhoria geral na gestão de obras públicas da UFRPE. Para que fosse possível fazer este compilado de recomendações, foram estudados diversos materiais – como artigos, livros e normativos – que tratavam sobre temas relacionados às obras públicas. Além disso, foram analisados dados sobre a gestão de obras da Universidade, principalmente no tocante aos aspectos de planejamento, orçamentário e de gestão de contratos.

No entanto, tendo em vista que o contexto da gestão de obras da Universidade não foge à realidade do que é vivenciado em outros órgãos da Administração Pública, as recomendações que são aqui apontadas podem ser adotadas por outras instituições. Porém, recomenda-se que a instituição realize uma análise prévia da sua gestão de obras públicas quanto aos aspectos orçamentários, de planejamento e de gestão de contratos, para que se verifique a compatibilidade das recomendações aqui listadas com o contexto em que a instituição está inserida.

Além disso, reforça-se que, para a aplicação das práticas recomendadas neste guia, precisa-se levar em consideração as particularidades da(s) obra(s) – como seus valores, dimensão, objeto, capacidade operacional da empresa, além de quaisquer outros fatores que a instituição julgue que devam ser levados em conta.

Como benefício a toda a comunidade universitária da UFRPE – composta de docentes, discentes, técnicos e funcionários –, espera-se que o Guia de Boas Práticas em Obras Públicas, por meio das recomendações nele contidas, contribua para trazer impactos sociais e econômicos positivos para a Universidade, tendo em vista que um dos caminhos para se melhorar e/ou se expandir a prestação dos serviços públicos – no contexto universitário, representados pelo ensino, pesquisa e extensão – se dá por meio do reforço na infraestrutura da instituição e, nesse contexto, as obras públicas possuem papel fundamental.



REFERÊNCIAS

ALBRECHT, K. **Programando o futuro**. São Paulo: Makron Books, 1994.

ALTOUNIAN, C. S. **Obras Públicas: Licitação, contratação, fiscalização e utilização**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Manual de Auditoria de Obras Públicas: Parte I – Processo de Trabalho e Gestão Paradigma**. Brasília, DF, 2018. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/44975/5/Manual_de_Auditoria_de_Obras_Publicas.pdf. Acesso em: 06 nov. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. **Orçamento Público**. Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento>. Acesso em: 08 nov. 2023.

BURNETT, C. F. L. **Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista: a fetichização dos Planos Diretores Participativos**, 2009. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2009. Disponível em: <https://www.athuar.uema.br/wp-content/uploads/2018/04/L.-BURNETT-%E2%80%93-Da-trag%C3%A9dia-urbana-%C3%A0-farsa-do-urbanismo-reformista-a-fetichiza%C3%A7%C3%A3o-dos-planos-diretores-participativos.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2023.

D'ANGELO, A. C. A.; GUIMARÃES, I. F. G.; VALE, C. M. Causas de atrasos na conclusão de obras públicas: uma análise comparativa por pesquisa bibliométrica e estudo de caso. **Revista de Gestão e Projetos (GeP)**, v. 14, n. 1, p. 190-218, 2023. DOI: <https://doi.org/10.5585/gep.v14i1.22740>.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 33ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

ESTEVES, J. C.; FALCOSKI, L. A. N. Gestão do processo de projetos em universidades públicas: estudos de caso. **Gestão & Tecnologia de Projetos**, v. 8, n. 2, p. 67-87, 2013. DOI: <https://doi.org/10.11606/gtp.v8i2.80950>.

FREITAS, L. A. **Levantamento de aumento do custo e do prazo de obras públicas nos últimos sete anos**, 2016. Monografia. Universidade Federal de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: <https://bdm.unb.br/handle/10483/17055>. Acesso em: 06 nov. 2023.

JACOBI, P. **Políticas sociais e ampliação da cidadania**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

OLIVEIRA, J. M.; JURACH, G. A.; PINTO, R. S.; KERCHIRNE, L. M. Project Offices and the Federal Universities: A Study on Project Management in the Context of Higher Education Institutions. **Revista de Gestão e Projetos**, v. 8, n. 3, p. 18-28, 2017. DOI: <https://doi.org/10.5585/gep.v8i3.582>.

ORLICKAS, E. **Modelos de gestão: das teorias da administração à gestão estratégica**. São Paulo: IBPEX, 2010.

SCHWARZROCK, J.; SCHOEFFEL, P. Escritório de projetos: uma abordagem geral. **Revista Eletrônica do Alto Vale do Itajaí**, v. 2, n. 1, 2013. Disponível em: <https://revistas.udesc.br/index.php/reavi/article/view/3627/2580>. Acesso em: 31 out. 2023.

SILVA, M. do S.; SANTOS, J. Plano diretor e expansão do campus universitário: o caso da UEFS, Bahia, Brasil. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, v. 11, n. 3, p. 580-600, 2022. DOI: <https://doi.org/10.3895/rbpd.v10n1.14643>.



Fonte: Elaboração própria (2023).

ANEXO I – Certificado de Apresentação de Apreciação Ética

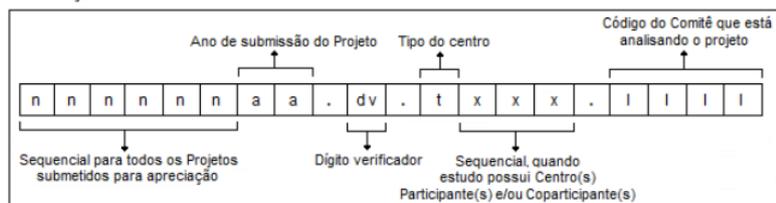
LISTA DE PROJETOS DE PESQUISA:									
Tipo	CAAE	Versão	Pesquisador Responsável	Comitê de Ética	Instituição	Origem	Última Apreciação	Situação	Ação
P	69729223.3.0000.9547	2	ANDRE COSTA PINTO	9547 - Universidade Federal Rural de Pernambuco - UFRPE		PO	PO	Aprovado	

LEGENDA:

(*) Tipo

P = Projeto de Centro Coordenador Pp = Projeto de Centro Participante Pc = Projeto de Centro Coparticipante

(*) Formação do CAAE



(*) Origem / Última Apreciação

PO = Projeto Original de Centro Coordenador	POp = Projeto Original de Centro Participante	POc = Projeto Original de Centro Coparticipante
E = Emenda de Centro Coordenador	Ep = Emenda de Centro Participante	Ec = Emenda de Centro Coparticipante
N = Notificação de Centro Coordenador	Np = Notificação de Centro Participante	Nc = Notificação de Centro Coparticipante

(*) Lista de Projetos de Pesquisa

- A exibição da ação  indica que existem uma ou mais emendas em fila, ou seja, que aguardam apreciação.

Fonte: Plataforma Brasil (2023).