

CENTRO FEDERAL DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA DE MINAS GERAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO

ANA RUTE RIBEIRO MATOS DE FARIA

**ANÁLISE DA GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS DE OBRAS
PÚBLICAS: reflexões sobre o processo decisório a partir da teoria dos *stakeholders***

Belo Horizonte

2023

ANA RUTE RIBEIRO MATOS DE FARIA

**ANÁLISE DA GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS DE OBRAS
PÚBLICAS: reflexões sobre o processo decisório a partir da teoria dos *stakeholders***

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração do Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais, como requisito à obtenção do título de Mestre em Administração.

Área de concentração: Processos e Sistemas Decisórios em Arranjos Organizacionais.

Prof^a. Orientadora: Dra. Carolina Riente de Andrade Paula

Prof^a. Coorientadora: Dra. Lilian Bambirra de Assis

Belo Horizonte

2023

F224a Faria, Ana Rute Ribeiro Matos de
Análise da gestão e fiscalização de contratos de obras públicas: reflexões sobre o processo decisório a partir da teoria dos stakeholders / Ana Rute Ribeiro Matos de Faria. – 2023.
100 f.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração.

Orientadora: Carolina Riente de Andrade Paula.

Coorientadora: Lilian Bambirra de Assis.

Dissertação (mestrado) – Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais.

1. Obras públicas – Teses. 2. Contratos administrativos – Teses.
3. Processo decisório – Teses. 3. Fiscalização tributária – Teses.
4. Responsabilidade social da empresa – Teses. 5. Ética empresarial – Teses. I. Paula, Carolina Riente de Andrade. II. Assis, Lilian Bambirra de. III. Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais. IV. Título.

CDD 658.408



ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO Nº 6 / 2022 - PPGA (11.52.13)

Nº do Protocolo: 23062.062941/2022-21

Belo Horizonte-MG, 16 de dezembro de 2022.

ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO da Senhora Ana Rute Ribeiro Matos de Faria. No dia 16 de dezembro de 2022, às 09h30min, reuniu-se, em webconferência, a banca examinadora de dissertação designada pelo colegiado do Programa de Pós-Graduação em Administração do CEFET-MG para julgar o trabalho final intitulado **?Gestão e Fiscalização de Contratos de Obras Públicas: reflexões sobre o processo decisório a partir da teoria dos stakeholders?**, linha de pesquisa: **processos e sistemas decisórios em arranjos organizacionais**. Abrindo a sessão, a Senhora Presidente da Banca, Profa. Dra. Carolina Riente de Andrade Paula, após dar conhecimento aos presentes do teor das Normas Regulamentares do Trabalho Final, passou a palavra à aluna para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pelos examinadores com a respectiva defesa da aluna. Logo após, a Banca se reuniu, sem a presença da aluna e do público, para julgamento e expedição do seguinte resultado final: Aprovação. O resultado final foi comunicado publicamente à aluna pela Senhora Presidente da Banca. Nada mais havendo a tratar, a Senhora Presidente encerrou a reunião e lavrou a presente ATA, que será assinada por todos os membros participantes da Banca Examinadora.

(Assinado digitalmente em 19/12/2022 10:13)
CAROLINA RIENTE DE ANDRADE PAULA
PROFESSOR ENS BASICO TECN TECNOLOGICO
DDE (11.48)
Matrícula: 2714581

(Assinado digitalmente em 19/12/2022 15:34)
LIVIA MARIA DE PADUA RIBEIRO
PROFESSOR ENS BASICO TECN TECNOLOGICO
DCSA (11.56.04)
Matrícula: 1260588

(Assinado digitalmente em 16/12/2022 14:01)
IVAN BECK CKAGNAZAROFF
ASSINANTE EXTERNO
CPF: 417.459.576-34

Visualize o documento original em <https://sig.cefetmg.br/public/documentos/index.jsp> informando seu número: **6**, ano: **2022**, tipo: **ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO**, data de emissão: **16/12/2022** e o código de verificação: **5869880e63**

AGRADECIMENTOS

Sou grata a Deus pela minha vida.

Aos meus pais, que renunciaram a muitas coisas para me ver crescer e prosperar.

Agradeço aos meus filhos pelos ensinamentos sobre resiliência e amor.

Ao Edmar, companheiro incondicional, por me ensinar que dever cumprido traz paz de espírito.

Às minhas orientadoras, professoras Carolina e Lilian, pela confiança, carinho e pelas críticas sempre construtivas.

Aos professores Livia e Ivan, membros das minhas bancas, por me cederem seu tempo, experiência e conhecimento para aprimorar meu trabalho.

Ao Cefet-MG, por ter me concedido o afastamento do trabalho, essencial para que eu conseguisse concluir o curso.

Aos colegas, de 2015 a 2022, em especial à Mariana, Sílvia, Kenny, Jane, Bianca, Érika, Kelly, David, Crystiane e Gilson.

A todos os professores que contribuíram para minha formação, destacando Laíse e Uajará, que, mesmo não sendo formalmente meus orientadores, auxiliaram sobremaneira na confecção deste trabalho.

À Patrícia, secretária do PPGA-Cefet-MG, pela seriedade no trabalho e disposição em ajudar.

À turma da graduação em Administração do Cefet-MG ingressante no segundo semestre de 2021, pelo carinho durante meu estágio docente.

Às minhas irmãs, amigos, colegas de trabalho, e todos aqueles que torceram por mim. Vocês foram fundamentais para que eu chegasse até aqui.

Muito obrigada!

Ana Rute Matos

RESUMO

Esta dissertação teve como objetivo analisar as atividades de gestão e fiscalização de contratos de obras públicas a partir da perspectiva da teoria dos *stakeholders*. Em termos metodológicos realizou-se estudo de caso em uma instituição federal de ensino superior (Ifes). Foram feitas quatro entrevistas semiestruturadas com fiscais, gestor de contratos e preposto de uma empresa contratada. Os dados foram analisados qualitativamente por meio da técnica de análise de conteúdo. Percebeu-se que os problemas incidentes na gestão e fiscalização, identificados na revisão de literatura, também ocorrem na instituição pesquisada. Três aspectos surgiram mais expressivamente na fala dos participantes como determinantes da boa execução contratual: a capacidade do empreiteiro em realizar o objeto contratado; o perfil dos fiscais e do gestor de contratos; e a confiança nas relações entre os *stakeholders*. Evidenciou-se a centralidade do gestor de contratos como decisor nas interações com as partes interessadas para obtenção de um resultado positivo na execução das obras. A análise das atividades de gestão e fiscalização de contratos públicos por meio da teoria das partes interessadas tem potencial para contribuir para melhor compreensão dos processos organizacionais, além de proporcionar maior clareza para a tomada de decisão de alocação de recursos.

Palavras-chave: gestão e fiscalização; obras públicas; teoria dos *stakeholders*; contratações públicas; processos decisórios.

ABSTRACT

This dissertation aimed to analyze the activities of management and inspection of public civil works contracts from the perspective of stakeholder theory. In methodological terms, a case study was carried out in a federal institution of higher education (Ifes). Four semi-structured interviews were conducted with inspectors, a contract manager and a representative of a contracted company. Data were qualitatively analyzed using the content analysis technique. It was noticed that the problems in management and supervision, identified in the literature review, also occur in the researched institution. Three aspects emerged more expressively in the participants' statements as determinants of good contractual performance: the contractor's ability to carry out the contracted object; the profile of inspectors and the contract manager; and trust in relationships between stakeholders. The centrality of the contract manager as a decision maker in interactions with interested parties to obtain a positive result in the execution of works was evidenced. The analysis of public procurement management and inspection activities through stakeholder theory has the potential to contribute to a better understanding of organizational processes, in addition to providing greater clarity for resource allocation decision-making.

Keywords: management and inspection; public works; stakeholder theory; public procurement; decision-making processes.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Macroprocesso de aquisição e contratação públicas

Figura 2 - Fluxograma do macroprocesso de contratação/aquisição pública (Parte 1)

Figura 3 - Fluxograma do macroprocesso de contratação/aquisição pública (Parte 2)

Figura 4 - Representação dos *stakeholders* segundo Freeman (1984)

Figura 5 - Tipologia de classificação de *stakeholders* proposta por Savage, Whitehead, Blair, 1991

Figura 6 - Tipologia para classificação das influências das partes interessadas segundo Rowley (1997)

Figura 7: Representação do modelo de saliência dos *stakeholders*

Figura 8: Representação do modelo de classificação dos *stakeholders* segundo Mainardes, Alves, Raposo (2012)

Figura 9: Mapeamento das pesquisas em processos decisórios organizacionais

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Principais leis e decretos que tratam sobre aquisições públicas

Quadro 2- Principais Instruções Normativas sobre compras públicas

Quadro 3 - Definições de obra, de acordo com a legislação

Quadro 4 - Principais tópicos legais sobre gestão e fiscalização de contratos de obras públicas

Quadro 5 - Lista de pesquisas mapeadas

Quadro 6 - Principais resultados das pesquisas

Quadro 7 - Referenciais teóricos das pesquisas

Quadro 8 - Agenda de pesquisas futuras indicadas nos trabalhos

Quadro 9 - Resumo do levantamento bibliográfico

Quadro 10 - Descrição das abordagens da teoria dos *stakeholders* indicadas por Donaldson, Preston (1995)

Quadro 11 - Principais tipologias de classificação dos *stakeholders*

Quadro 12 - Descrição das partes interessadas de acordo com o modelo de saliência dos *stakeholders* (Mitchell, Agle, Wood, 1997)

Quadro 13 - Perfil dos participantes da pesquisa

Quadro 14 - Percepções dos participantes sobre quem são os *stakeholders* da GF

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AP – Administração Pública

APF – Administração Pública Federal

Capes- Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

Cefet-MG – Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais

CEP - Comitê de Ética em Pesquisa

CISAP - Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública

DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público

ETP - Estudos Técnicos Preliminares

GF - Gestão e fiscalização de contratos

Ifes - Instituição Federal de Ensino Superior

JK - Juscelino Kubitschek

LGLC – Lei 8.666/93 - Lei Geral de Licitações e Contratos

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

ME - Ministério da Economia

NPM – *New Public Management*

PDI – Plano de Desenvolvimento Institucional

PO - Pesquisa Operacional

PDRAE - Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

PPGA - Programa de Pós-Graduação em Administração

RDC – Regime Diferenciado de Contratações Públicas

SEGES - Secretaria de Gestão

SICAF - Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores

SLTI - Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação

SRI - *Instituto de Pesquisa de Stanford*

TCLE – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

TCU - Tribunal de Contas da União

TSH - Teoria dos *stakeholders*

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	11
1.1 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA.....	14
1.2 ADEQUAÇÃO À LINHA DE PESQUISA.....	15
1.3 OBJETIVOS.....	15
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	17
2.1 CONTRATAÇÕES PÚBLICAS.....	17
2.1.1 O CONTEXTO HISTÓRICO.....	18
2.1.2 CONTRATAÇÃO, GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE OBRAS PÚBLICAS.....	28
2.1.3 ESTADO DA ARTE.....	34
2.1.3.1 LEVANTAMENTO DAS PESQUISAS.....	34
2.1.3.2 ANÁLISE DAS PESQUISAS ENCONTRADAS.....	38
2.1.3.3 CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE A PESQUISA BIBLIOGRÁFICA	49
2.2 TEORIA DOS <i>STAKEHOLDERS</i>	51
2.2.1 TIPOLOGIAS DE CLASSIFICAÇÃO DOS <i>STAKEHOLDERS</i>	53
2.2.2 GESTÃO DOS <i>STAKEHOLDERS</i> E TOMADA DE DECISÃO ORGANIZACIONAL.....	62
3 METODOLOGIA.....	68
3.1 TIPIFICAÇÃO DA PESQUISA.....	68
3.2 PROCEDIMENTOS E TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS.....	69
3.3 TRATAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS.....	71
4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	72
4.1 CARACTERIZAÇÃO DA IFES.....	72
4.2 ANÁLISE DAS SITUAÇÕES ENCONTRADAS NA IFES.....	73
4.3 REFLEXÕES SOBRE O PROCESSO DECISÓRIO NA GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS.....	79
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E AGENDA DE PESQUISAS FUTURAS.....	85
REFERÊNCIAS.....	89
APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA - GESTOR DE CONTRATOS.....	96
APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA - FISCAL DE CONTRATOS.....	98
APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA - PREPOSTO.....	100

1. INTRODUÇÃO

As transformações sociais, tecnológicas, políticas e econômicas das últimas décadas redesenharam o papel do Estado e suas estruturas de funcionamento. Exigências como a otimização do emprego e da gestão dos recursos, além da garantia da participação do cidadão nas esferas de decisão passaram a compor o rol de obrigações do gestor público. (FENILI, 2016 ; MATIAS-PEREIRA, 2010).

Nesse cenário, as grandes decisões estão cada vez mais presentes, e incluem aquelas que se relacionam à estratégia e à política, tanto em nível organizacional quanto governamental. Os processos decisórios vêm aumentando de complexidade ao longo do tempo, passando a impactar um número maior de partes interessadas - os *stakeholders*. (GARBER; SARKANI; MAZZUCHI, 2017).

Incluídas neste contexto, as atividades da cadeia de logística pública também migraram de simples ritos operacionais para uma perspectiva onde são consideradas estratégicas, capazes de promover maior eficiência e incentivar o desenvolvimento sustentável. (FENILI, 2016).

A distinção entre compra e contratação relaciona-se ao propósito de cada uma. Enquanto a compra busca a aquisição de bens e materiais, a contratação tem como objeto principal a realização de um serviço. As atividades contratadas podem ser de diversas naturezas, como obras civis, serviços de engenharia, prestação de apoio administrativo, conservação e limpeza, manutenção de equipamentos, dentre outras. Este tipo de contratação teve considerável expansão no Brasil após as legislações que tratam da terceirização de serviços. (BRASIL, 2018; FURTADO et al., 2019).

Ainda em relação aos aspectos administrativos, a tomada de serviços pela Administração Pública ocorre, geralmente, em duas etapas: seleção de fornecedor - mais conhecida como licitação; e acompanhamento contratual - denominado pela legislação como gestão e fiscalização de contratos. (BRASIL, 1993, 2017).

A fase da licitação vem recebendo atenção de pesquisas acadêmicas e também por parte de órgãos de controle. Em geral, predomina no setor público a cultura de se direcionar maiores esforços ao processo licitatório, ficando a gestão contratual em segundo plano. Entretanto, a gestão e fiscalização configuram um importante trabalho e representa um verdadeiro “calcanhar de Aquiles” para a Administração Pública. (ALMEIDA, 2009; FURTADO et al., 2019).

Especialmente quando se trata de serviços, o acompanhamento contratual assume papel essencial na efetivação dos termos pactuados. Sua relevância ocorre por se tratarem de atividades cuja execução envolve muitos fatores, como o emprego de mão de obra, prolongado tempo de prestação dos serviços, altos valores despendidos e grande número de dispositivos legais a reger o contrato. Desta maneira, torna-se importante observar como as organizações públicas acompanham a execução de seus contratos de serviços com vistas ao seu cumprimento e geração de valor. (FURTADO et al., 2019).

Segundo dados do Painel de Preços, as contratações de obras civis e de serviços de engenharia ocupam o topo da lista de valores investidos pelo poder público em 2021. Apenas em âmbito federal, naquele ano, foram homologados quase sessenta mil processos que tratam deste objeto, os quais somam mais de sessenta e cinco bilhões de reais em investimento estatal. (BRASIL, 2017; FURTADO et al., 2019).

Avaliando as abordagens teóricas dedicadas a analisar a contratações públicas, nota-se que estas tendem a ter como foco a descrição e análise de aspectos que disciplinam a contratação pública. Há reflexões em torno das etapas da contratação, bem como sobre as responsabilidades dos fiscais e gestores, problemas, dificuldades e rotinas organizacionais. No entanto, predominam perspectivas normativas, legais e procedimentais, sendo grande parte da literatura advinda da área do Direito.

Entretanto, outras abordagens organizacionais como a teoria dos *stakeholders*, estão cada vez mais presentes no debate. Esta caracteriza-se como uma rica tradição de pesquisa abrangendo aspectos conceituais e práticos com ênfase nas partes interessadas. (BRONSTEIN, 2021; DE GOOYERT, et al, 2017; FREEMAN, 1984).

A teoria dos *stakeholders* ganhou força a partir de observações sobre o contexto social turbulento e complexo, e da consciência, por parte dos gestores e proprietários, de sua dependência em relação a este. Fazia-se urgente a estruturação de um novo modelo conceitual para identificar e operacionalizar meios de gestão afinados com a realidade.(FREEMAN, 1984; MAINARDES; ALVES; RAPOSO, 2012).

Nesse bojo teórico, analisa-se o comportamento organizacional com foco na administração das relações entre os grupos e a organização, buscando efetuar o gerenciamento das partes. A definição mais conhecida do termo na literatura é a de Freeman (1984), segundo o qual o *stakeholder* seria qualquer grupo ou indivíduo que tenha potencial para afetar o alcance dos objetivos organizacionais

ou que possa ser impactado pela busca desses objetivos por parte da organização. (BRONSTEIN, 2021; FREEMAN, 1984).

Como pressuposto, a teoria das partes interessadas apresenta foco na tomada de decisão gerencial. Sua literatura também defende que as partes interessadas devem deliberadamente ser geridas pela organização, a fim de que as relações sejam conhecidas, balanceadas e conciliadas, com o objetivo de gerar melhor resultado à organização. (MAINARDES; ALVES; RAPOSO, 2012).

Discute-se também a função da organização pública na sociedade em representar o interesse de grupos sociais que baseiam sua existência e, também, desta como gestora de uma miríade de processos. A aplicação da teoria dos *stakeholders* mostra-se pertinente à análise da gestão e fiscalização contratual, uma vez que a função básica dessas atividades é a garantia do cumprimento dos direitos e deveres das partes envolvidas num contrato público. (BRASIL, 2017; FURTADO et al., 2019;).

O interesse empírico por este tema surgiu de observações das dificuldades enfrentadas cotidianamente pelos servidores que atuam na área de contratações, especialmente dos fiscais e gestores de contratos. Suas atividades apresentam naturezas múltiplas, nem sempre alinhados às competências (técnicas e comportamentais) que estas pessoas possuem e, adicionalmente, nem sempre percebidos pelos gestores da instituição e pela comunidade. (FENILI, 2018; FURTADO et al., 2019).

A identificação deste cenário nos levou a propor a seguinte questão de pesquisa: **como ocorrem as atividades de gestão e fiscalização de contratos de obras públicas em uma instituição federal de ensino superior, a partir da perspectiva da teoria dos *stakeholders*?**

Optou-se por realizar o trabalho em uma instituição federal de ensino superior (Ifes), uma vez que são organizações que possuem grandes estruturas de funcionamento e demandam altos investimentos em obras e serviços de engenharia para a construção e manutenção de laboratórios, salas de aula, restaurantes universitários, dentre outros.

Constituindo os passos da pesquisa, foram levantados, por meio da literatura, os principais problemas da execução das atividades de gestão e fiscalização de contratos; descreveu-se o contexto de trabalho dos gestores e fiscais de contratos públicos de obras; identificou-se algumas dificuldades enfrentadas por esses servidores em seu trabalho cotidiano na Ifes; e, por fim, refletiu-

se sobre os processos decisórios nas atividades de gestão e fiscalização de contratos públicos, com base na teoria dos *stakeholders*.

Como contribuição, espera-se que as análises teórico-empíricas geradas possam subsidiar decisões dos dirigentes institucionais a respeito das atividades da cadeia de logística pública, além de promover um incremento à literatura dos fenômenos organizacionais e dos *stakeholders* sobre o tema.

O estudo tem como recorte as contratações públicas federais de obras, que são classificadas como atividades de execução indireta pelo poder público. Esta foi a escolha pois este tipo de contrato exige maior estrutura para sua gestão e fiscalização e por representarem grande parte dos gastos governamentais. (BRASIL, 2017).

Para compor o referencial foram escritos dois capítulos. O primeiro apresenta o histórico das legislações sobre compras públicas e sua evolução, além de caracterizar o fluxo geral das atividades de gestão e fiscalização de contratos. O segundo bloco teórico trabalha a teoria dos *stakeholders*, indicando as principais tipologias presentes na literatura. Apresenta, ainda, uma reflexão sobre a proximidade entre a gestão das partes interessadas e o processo decisório organizacional.

A respeito dos aspectos metodológicos, inicialmente foi contextualizada a organização estudada, do ponto de vista da gestão de contratos de obras. Em seguida foi realizado um levantamento bibliográfico com o objetivo de identificar alguns parâmetros na literatura sobre o tema. A seguir foi iniciado um estudo de caso em uma Ifes, por meio da realização de quatro entrevistas semiestruturadas, sendo entrevistados: dois fiscais, um gestor de contratos e um preposto de empresa contratada. A metodologia para análise dos dados foi predominantemente qualitativa, utilizando a técnica de análise de conteúdo para categorização e apreciação dos dados.

1.1 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA

Ainda que as atividades de acompanhamento de contratos públicos sejam reconhecidamente complexas e permeadas por dificuldades em sua execução, há escassez de pesquisas acadêmicas que as investiguem sob o enfoque da gestão, e, sobretudo, a partir do olhar de múltiplos atores. Entendemos que se tratam de processos fundamentais para garantir a boa aplicação dos recursos públicos, o que as coloca totalmente alinhadas à noção de governança difundida nos dias atuais. (FENILI, 2016; FURTADO et al., 2019).

Gerir contratos é gerir as partes envolvidas, tomando decisões nas interações que surgem, com o objetivo de atendimento dos direitos e deveres pactuados em contrato, portanto, a aplicação da teoria dos *stakeholders* é particularmente interessante por sua característica multifacetada, oferecendo a chance de novas interpretações sobre os fenômenos que se propõe a investigar. (HARRISON; FREEMAN; ABREU, 2015).

Toda organização pública precisa gerir e fiscalizar seus contratos, e, ao fazê-lo, na maioria das vezes, encontra dificuldades. Os problemas na execução do acompanhamento contratual precisam ser colocados em perspectiva, a partir do olhar das partes interessadas para que se possa aumentar as chances de uma adequada compreensão do problema.

Ao realizar uma revisão narrativa da literatura sobre a gestão e fiscalização de contratos públicos, aliada à análise dessas atividades sob a perspectiva dos *stakeholders* através de entrevistas, proporcionamos uma reflexão emergente na literatura, que ainda não conta com muitos trabalhos, contribuindo, assim, tanto para o levantamento do estado da arte sobre o tema, quanto para a abertura de novas possibilidades de análise.

Além disso, acredita-se que uma abordagem voltada para a manifestação e para o engajamento das partes interessadas, tem potencial para otimizar consideravelmente os resultados dos processos decisórios envolvidos nas atividades de gestão e fiscalização de contratos públicos. (REED et al., 2018).

1.2 ADEQUAÇÃO À LINHA DE PESQUISA

Este estudo foi desenvolvido na linha de pesquisa “Processos e sistemas decisórios em arranjos organizacionais” do Programa de Pós-graduação em Administração do Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (PPGA-Cefet-MG). Desta maneira, ao realizar a análise das atividades de acompanhamento contratual, a pesquisa contribui para auxiliar gestores institucionais na avaliação de processos organizacionais, subsidiando os processos decisórios a respeito das atividades de gestão e fiscalização contratual.

1.3 OBJETIVOS

Este estudo tem como objetivo geral **analisar as atividades de gestão e fiscalização de contratos de obras públicas em uma instituição federal de ensino superior com base na teoria dos *stakeholders*.**

Visando atender ao objetivo geral, foram delineados os seguintes objetivos específicos:

- a) Identificar, na literatura, as principais características da execução das atividades de gestão e fiscalização de contratos;
- b) Descrever o contexto de trabalho dos gestores e fiscais de contratos de obras públicas na Ifes;
- c) Identificar dificuldades enfrentadas por esses servidores em seu trabalho cotidiano;
- d) Refletir sobre os processos decisórios nas atividades de gestão e fiscalização de contratos públicos, com base na teoria dos *stakeholders*.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

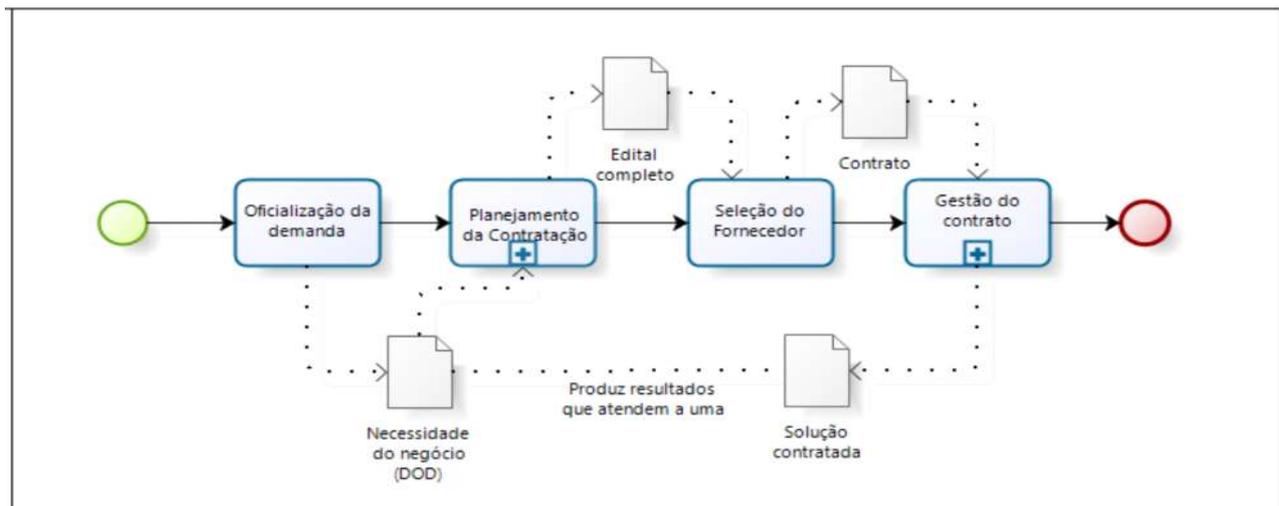
2.1 CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Acompanhando as transformações do mundo contemporâneo, as formas de se pensar e operacionalizar as contratações públicas também se modificaram, aumentando sua relevância aos olhos da sociedade e das instituições e deslocando-se, gradativamente, de simples ritos operacionais para uma posição estratégica. (FENILI, 2016).

A diferença entre compra e contratação está no propósito de cada uma. Enquanto a compra busca a disponibilização de bens e materiais, a contratação tem como objeto principal a realização de um serviço. As atividades contratadas pela AP podem ser de diversas naturezas sendo classificados como serviços de execução indireta, uma vez que a prestação do serviço não é feita pela própria organização pública, e sim por um terceiro. (BRASIL, 2017; FURTADO et al. 2019).

O esquema a seguir representa o macroprocesso de aquisições/contratações públicas:

Figura 1 - Macroprocesso de aquisição e contratação públicas



Fonte: Extraído de: <https://www.tcu.gov.br/arquivosrca/001.htm>

O foco desta pesquisa são as contratações de obras públicas pelas Ifes, e, especificamente, a fase de gestão do contrato que engloba, como será visto, a fiscalização de contratos.

Neste capítulo realizou-se inicialmente um apanhado histórico sobre o tema, evidenciando que mudanças políticas e sociais impactaram a forma como se legislou com as compras públicas ao longo do tempo.

2.1.1 O CONTEXTO HISTÓRICO

O percurso legal das contratações públicas brasileiras caminhou lado a lado com a história da construção do Estado e da Administração Pública no país, tendo sido bastante influenciada, sobretudo no século XXI, pelas mudanças sociais e tecnológicas. Para Costa e Costa (2016), a história da administração pública e seu estudo oferecem uma contribuição para o entendimento do Estado contemporâneo como ordem social e instituição.

Foi a transferência da corte portuguesa para o Brasil em 1808 que acelerou e tornou irreversível a formação do Estado nacional brasileiro, proporcionando a criação de uma administração pública nacional. Para Costa (2008) “foi a transferência da família real que criou condições para a emergência do espaço público e a formação da burguesia nacional, tornando impossível a restauração da situação colonial anterior e favorecendo a independência nacional.” (COSTA, 2008, p. 836).

Para viabilizar a atuação da Coroa, foram criadas instituições importantes e necessárias para o funcionamento da nova sede, dentre elas, o Banco do Brasil, a Academia da Marinha, o Jardim Botânico, a Biblioteca Nacional, dentre outros. (COSTA, 2008).

Todo o aparato burocrático trazido de Portugal, em conjunto com as novas estruturas que passaram a se desenvolver já em solo brasileiro, somados ainda às entidades e aos costumes da administração colonial que já existiam, foram obrigados a se arranjar de maneira e constituíram os esteios do patrimonialismo intenso que marcaria o início da formação do Estado nacional e que perduraria por mais de um século.(COSTA, 2008).

Em 1821, entretanto, Dom João VI viu-se obrigado a voltar para Portugal no intuito de retomar o controle político da metrópole. Ao partir, deixou o herdeiro Dom Pedro I na condição de príncipe regente desta parte do Reino. Este, por sua vez, exerceu sua autoridade de imperador de maneira contundente, colocando-se, por vezes, em franca oposição às determinações emanadas por Lisboa. (COSTA, 2008).

Em meio a uma sequência de atos políticos e de discussões sobre a retomada da condição de metrópole do Brasil, Dom Pedro I declara, em 1822, a independência do Brasil, encerrando o período colonial. O imperador implanta um governo nas terras além-mar, lançando mão do já disponível aparato do Reino que havia se estabelecido aqui. (COSTA, 2008).

O que se seguiu até a proclamação da república foram tentativas do imperador em estabelecer uma estrutura de governo. Por meio da Constituição de 1824, foram criados os poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e Moderador, este último exercido pelo próprio imperador. (COSTA, 2008).

Durante este período houve crises ensejadas pelas questões financeiras, conflitos com interesses portugueses e uma pressão crescente por parte dos setores urbanos em favor da abolição da escravidão. Esse cenário de tensões serviu como terreno para o golpe de novembro de 1889, que encerrou o período regencial e inaugurou o período histórico conhecido como República Velha. (COSTA, 2008).

Em relação às regulamentações das contratações públicas, durante todo o período desde a chegada da família real até a Proclamação da República, a única tentativa formal de se legislar sobre o tema se deu por meio do Decreto nº 2.926 de 1862. Tal dispositivo legal trouxe consigo, ainda que de forma embrionária, as primeiras noções de universalização de procedimentos para a contratação no âmbito do governo. De acordo com Casimiro, Santos (2019):

A primeira legislação brasileira a tratar de forma mais específica de mecanismos procedimentais para a contratação pública é o Decreto nº 2.926, de 14 de maio de 1862, que ‘aprova o regulamento para as arrematações dos serviços a cargo do Ministério da Agricultura Commercio e Obras Publicas’. A norma teve como foco os aspectos procedimentais para o oferecimento de propostas ao ente público e de gestão contratual, dedicando-se de maneira a regular as licitações de obras.” (CASIMIRO; SANTOS, 2019. p. 138).

Este movimento inicial no sentido de regulamentação do modo de contratar pode ser avaliado como uma demonstração de formação do Estado nacional nas mesmas bases burocráticas portuguesas. Entretanto, naquele momento, não se transpareceu, ainda, uma preocupação com o desenvolvimento nacional, nem mesmo a intenção de garantir maior força ao princípio republicano, cujo movimento já desenvolvia raízes à época. (CASIMIRO; SANTOS, 2019).

O período histórico entre 1889 e 1930 foi denominado Primeira República e marcou uma nova fase na história brasileira, em que, pela primeira vez, haveria um presidente eleito pelo voto (ANDRADE, 2013). Segundo a autora, “contudo, em termos políticos, de fato, foi um período marcado pelo domínio das elites agrárias mineiras, paulistas e cariocas.” (ANDRADE, 2013, p. 26).

De fato, o que se viu neste período foi o predomínio de práticas clientelistas, típicas de uma sociedade basicamente rural, em que os donos de terras exercem poder sobre os camponeses, já que esses últimos estão em relação de subordinação aos primeiros. (ANDRADE, 2013; NUNES, 2003).

A Política do café com leite – como ficou conhecida a alternância de governos que se deu nesse período entre presidentes oriundos de Minas Gerais e São Paulo – demonstra o domínio das práticas oligárquicas e conservadoras na República Velha. Esse esquema de governo foi gradativamente se tornando disfuncional ao Brasil que se transformava, “pela diversificação da economia, pelo primeiro ciclo de industrialização, pela urbanização e pela organização política das camadas urbanas.” (COSTA, 2008, p. 840).

Antes do golpe militar que pôs fim à República Velha, em 1930, indicando o esgotamento da política do café com leite, foi editado, em 1922, o Código de Contabilidade da União, por meio do Decreto nº 4.536/1922. Esta norma fazia menção, mesmo que não profundamente, a algumas regras para a realização de concorrências para contratações públicas. (CASIMIRO; SANTOS, 2019).

Até aquele momento, não existia o termo licitação para designar a forma principal de contratações feitas pelo governo. Mas o decreto de 1922 indica que a estrutura burocrática da administração pública estava tomando corpo, e que o país caminhava para o esgotamento do modelo essencialmente oligárquico, para dar lugar ao desenvolvimento industrial que batia à porta.

No contexto em que se aumentava a pressão pela industrialização no país, toda a sociedade passava também por mudanças que se desenrolaram especialmente a partir da abolição da escravidão. Era, portanto, necessário que o Estado se estruturasse de maneira a acompanhar todas essas mudanças. (COSTA, 2008).

Após a Revolução de 1930, que encerrou a República Velha, assumiu provisoriamente seu líder, Getúlio Vargas. O presidente permaneceu no cargo por quinze anos ininterruptos, alternados entre governo provisório, mandato por eleição e ditadura. Durante a Era Vargas, como ficou conhecido o período de 1930 até 1945, houve um esforço pela mitigação dos resquícios oligárquicos profundamente presentes nas práticas do Estado.

Ao chegar ao poder em 1930, Vargas tinha como uma de suas preocupações extinguir o patrimonialismo das práticas do Estado. O governo do então presidente produziu, além de intensas transformações nas estruturas sociais, políticas e econômicas do país, “o primeiro esforço deliberado sistemático e continuado de modernização administrativa.” (COSTA, 2008, p. 868).

As mudanças administrativas realizadas por Vargas marcam o início das tentativas de modernização do Estado. São criadas agências com o objetivo de se transformarem em “ilhas de excelência”, fenômeno que Nunes (2003) denominou como “insulamento burocrático”.

Segundo Bresser-Pereira (1997), o insulamento burocrático cunhado por Nunes pode ser definido como “a forma através da qual as elites modernizantes tecnoburocráticas e empresariais promovem o desenvolvimento.” (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 26). Segundo o autor, essa foi a forma encontrada pelas elites para poder transitar em um espaço dominado pelos partidos, no qual os políticos agiam de maneira estritamente populista.

Costa (2008, p. 841) afirma que a Revolução de 1930 significou “a passagem do Brasil agrário para o Brasil industrial.” Nesse contexto, uma administração pública fortemente centrada na burocracia foi desenhada com o objetivo de vencer o modelo de administração patrimonialista até então vigente, sobretudo “por meio da fuga das influências políticas, isto é, da busca pela tecnicidade e burocratização” (Casimiro, Santos, 2019, p. 140), com vistas a promover o desenvolvimento do Brasil, especialmente no campo industrial.

No que diz respeito às compras públicas, assim como aos demais campos da administração estatal, o que se viu no período em que Vargas governou foi a extrema centralização. Foram criadas a Comissão Permanente de Padronização (1930) e a Central de Compras (1931), que abriram o caminho para o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), efetivamente organizado em 1938. (CASIMIRO; SANTOS, 2019; COSTA, 2008).

Esse órgão tinha como missão “definir e executar a política para o pessoal civil [...] promover a racionalização de métodos no serviço público e elaborar o orçamento da União.” (COSTA, 2008, p. 845-846). O trabalho do DASP era pautado pela burocracia, inspirada no modelo weberiano e estava voltado para a administração de pessoal, material e orçamento.

Sob a perspectiva das contratações públicas, o que se observa durante o período em que governou Getúlio Vargas é que há uma maior sistematização das contratações como uma função estatal. A atividade de contratar entra no mesmo bojo de outras atividades administrativas desempenhadas pelo Estado e, assim como as demais, passa a ser feita de maneira muito mais centralizada, sistematizada e burocrática em relação ao que era praticado até aquele momento.

No período conhecido como nacional desenvolvimentismo, iniciado após 1945, e que teve como seu principal ícone o presidente Juscelino Kubitschek, observou-se a alteração do perfil industrial brasileiro, ainda que o ciclo de desenvolvimento induzido na época não tenha sido duradouro. (CASIMIRO; SANTOS, 2019).

Apesar do vanguardismo proposto na era JK, que logrou êxito em mudar o perfil industrial nacional, observou-se a continuação de práticas clientelistas no âmbito estatal. O ambicioso Plano de Metas, que propunha a realização de desenvolvimentos de “cinquenta anos em cinco”, impulsionou a contratação de diversos serviços por parte do governo federal.

Mas, a despeito de já existir uma legislação sobre as contratações públicas, muitos desses contratos não seguiram os ritos legais para sua contratação e execução. Casimiro, Santos (2019) explicam que “a proteção democrática proporcionada pela burocracia, veiculando legitimação por meio do procedimento, se perde em meio ao contexto institucional ainda permeado por valores patrimonialistas e clientelistas.” (CASIMIRO; SANTOS, 2019, p. 141).

É durante o período do nacional desenvolvimentismo que começa a se delimitar a divisão de funções entre o Estado e a iniciativa privada. Sobretudo no ramo da construção civil, os inúmeros contratos celebrados para a edificação da nova capital federal, além das várias outras obras de infraestrutura que se espalharam pelo país, trouxeram o exemplo definitivo da colocação do Estado como uma entidade que deveria ser capaz de fomentar e regular a economia, sem, necessariamente, se envolver na execução direta de todas as suas partes.

Nesse contexto, o Estado passa a desempenhar fortemente o papel de contratante e, apesar de já haver legislações que disciplinam parte das contratações públicas, muitos contratos foram feitos sem a observância de tais princípios legais. Sobre isso, Casimiro e Santos (2019) indicam que “durante a implementação do Plano de Metas de Juscelino, o Departamento Nacional de Estrada de Rodagem não utilizou procedimentos licitatórios para a seleção dos executores dos contratos, ficando a seleção a cargo do departamento, sob a alegação do elevado número de obras.” (CASIMIRO; SANTOS, 2019, p. 141).

O descompasso verificado entre a administração pública e as legislações sobre o tema de contratações durante a época do nacional desenvolvimentismo demonstram o distanciamento crescente entre a administração direta e indireta, na medida em que as regras impostas pela administração estatal não conseguem acompanhar a dinâmica de desenvolvimento do país.

No que diz respeito às compras e contratações públicas, a próxima grande regulamentação a surgir é a Lei nº 4.401, de 10 de novembro de 1964, já no período da Ditadura Militar. Ela estabelecia normas para a licitação de serviços e obras e a aquisição de materiais no Serviço Público da União. Esse instrumento foi o primeiro a introduzir o termo “licitação” no mundo jurídico brasileiro (CASIMIRO; SANTOS, 2019).

Logo em seguida, em 1967, entra em vigor uma das legislações mais relevantes na história do Direito Administrativo brasileiro: o Decreto-Lei nº 200/1967. Costa (2008) afirma que este decreto se baseava em uma doutrina mais consistente e definia os “preceitos claros de organização e funcionamento da máquina administrativa”. (COSTA, 2008, p. 851).

Esta norma sistematizou de maneira mais substancial as licitações e os contratos governamentais, determinando a obrigatoriedade do processo licitatório para aquisições e contratações no âmbito da Administração, salvo casos específicos, que deveriam ser justificados. Por meio do seu 133º artigo, estabelecia, ainda, que os critérios para julgamento das propostas nas licitações deveriam levar em conta o “interesse do serviço público, as condições de qualidade, rendimento, preços, condições de pagamento, prazos e outras pertinentes estabelecidas no edital.” (BRASIL, 1967).

O Decreto-lei nº 200/67 instituiu cinco modalidades de licitação, quais sejam: concorrência, tomada de preços, leilão, concurso e convite, cada qual com suas características específicas. Além disso, determinou critérios para habilitação das empresas participantes, tanto no aspecto fiscal, como econômico, técnico e jurídico. A norma inscreveu, ainda, os contratos governamentais num regime jurídico específico, conferindo à Administração, dentre outros direitos e deveres, a prerrogativa de exercer a fiscalização da execução dos contratos.

Nota-se que este foi o primeiro marco legal a legislar efetivamente sobre as compras governamentais, trazendo a obrigatoriedade do alinhamento destas aos interesses públicos. Por ser um decreto amplo, que tratava de vários aspectos da Reforma Administrativa, ele ainda era incipiente ao tratar de aspectos mais específicos, como a gestão e a fiscalização contratual, não trazendo um capítulo ou seção exclusivos para esses temas. Uma sistematização específica da temática de compras públicas no Brasil só veio a ocorrer em 1986, por meio do Decreto-Lei nº 2.300/86.

Casimiro, Santos (2019) apontam que o Decreto-lei nº 2.300/86 foi a norma responsável por consagrar a noção de que a licitação serviria para selecionar a proposta que fosse mais adequada e vantajosa para a Administração.

Em outubro de 1993, entretanto, o decreto citado foi revogado, dando lugar à Lei nº 8666/93, conhecida como Lei Geral de Licitações e Contratos (LGLC), que vigora como legislação guarda-chuva das compras públicas até os dias atuais, juntamente à nova Lei de Licitações e Contratos (Lei 14.133/2021), que foi recentemente publicada, sendo a LGLC (lei 8666/93) o instrumento legal que mais influenciou os procedimentos de compras públicas na história do país.

A promulgação da LGLC foi ancorada na Constituição de 1988, que previa a competência da União para legislar sobre o tema. Aquela foi a primeira vez que houve a menção ao termo licitação em um texto constitucional no país. Para Casimiro, Santos (2019), a falta de prestígio social da temática bem como o histórico desinteresse político a ela dispensado levaram a escassas regulamentações antes da redemocratização. Somente após a década de 1990 houve maiores tentativas de se levarem as compras públicas, assim como todo o aparato administrativo estatal, da burocracia, em direção ao modelo gerencial.

A Lei nº 8666/93 tinha a missão de blindar as compras governamentais contra as ingerências patrimonialistas historicamente constituídas. Além disso, cabe menção ao contexto político-social que o país vivia no momento de sua promulgação. A sensação no início da década de 1990 era de descrédito das instituições brasileiras, reflexo da recente saída do período da Ditadura Militar e da grande instabilidade política, devido ao *impeachment* do ex-presidente Collor.

Nesse cenário, a LGLC foi redigida com maior foco no processo de contratação pública e não na fiscalização *a posteriori* dos seus resultados. O intuito era eliminar ao máximo as possibilidades de corrupção por meio das compras governamentais. Isso acabou engessando os procedimentos licitatórios, causando morosidade e até mesmo sobrepreço nos itens adquiridos pelos governos, tendo em vista que a complexidade para se vender para o setor público acabava atraindo menos fornecedores em comparação a um cenário de livre mercado.

No mesmo contexto da promulgação da LGLC, houve também a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), posto em prática a partir de 1995, e que redimensionou o tamanho do Estado, configurando o terceiro marco de reforma administrativa no Brasil (COSTA, 2008). Esse instrumento baseava-se nos conceitos da NPM e apregoava que a administração pública deveria livrar-se da burocracia, que seria a causa de muitos dos problemas do Estado brasileiro. Foi também no PDRAE que surgiu, pela primeira vez no contexto da administração pública brasileira, o termo governança. (GUEDES; DA SILVA JÚNIOR, 2019).

A Lei nº 8666/93 foi centrada na parte procedimental da licitação, em vez de privilegiar o resultado, visando a mitigar os riscos de corrupção. Entretanto, com o passar do tempo, mostrou-se onerosa para o governo, sem, necessariamente, cumprir com a missão de impedir o uso das compras governamentais como instrumentos de corrupção. A mudança nas bases da sociedade, que se estruturava cada vez mais em arranjos de mercado e redes, também contribuiu para a crescente inadequação da LGLC ao novo contexto de governança exigido.

Esse novo contexto movia-se cada vez mais das bases burocráticas para os mercados e as redes e colocava o Estado em uma nova posição, reduzindo seu papel de provedor estrito dos serviços em direção àquele que deveria promover, mediar e induzir os demais agentes sociais na implementação de políticas públicas. (PINTO, 2018).

Apesar disso, a Lei 8.666/93 vigorou como legislação guarda-chuva de 1993 até os dias atuais. No entanto, a partir dos anos 2000, o que se observou foi uma intensa publicação de legislações e instruções complementares, que visavam a orientar os novos aspectos suscitados no exercício das compras públicas.

Não é objetivo deste capítulo esmiuçar as características de cada regulamentação que surgiu após o ano 2000, por se tratar de dezenas de leis, decretos, instruções normativas etc. Entretanto, algumas legislações se destacam e podem ser apontadas de modo a exemplificar a crescente preocupação com a regulamentação das atividades de compras públicas. São elas:

Quadro 1- Principais leis e decretos que tratam sobre aquisições públicas

Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021	Lei de Licitações e Contratos Administrativos
Decreto nº 10.132, de 25 de novembro de 2019	Altera o Decreto nº 7.983, de 8 de abril de 2013, que estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União.
Decreto nº 10.193, de 27 de dezembro de 2019	Estabelece limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços e para a realização de gastos com diárias e passagens no âmbito do Poder Executivo Federal.
Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019	Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal.
Decreto nº 8.540, de 9 de outubro de 2015	Estabelece, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, medidas de racionalização do gasto público nas contratações para aquisição de bens e prestação de serviços e na utilização de telefones celulares corporativos e outros dispositivos.
Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013	Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.
Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012	Regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP.

Lei nº 12.462, de 5 de agosto de 2011	Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC
Lei nº 12.232, de 29 de abril de 2010	Dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda e dá outras providências
Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005	Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.
Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002	Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.
Decreto nº 3.722, de 9 de janeiro de 2001	Regulamenta o art. 34 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, e dispõe sobre o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF.

Fonte: compilado pela autora a partir de dados extraídos de <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao>.

A divulgação de instruções normativas visando complementar as legislações também aumentou consideravelmente nos últimos anos. A seguir alguns exemplos de atos administrativos aplicados às compras e contratações públicas.

Quadro 2- Principais Instruções Normativas sobre compras públicas

Instrução Normativa AGU nº 1, de 13 de setembro de 2021	Dispõe sobre a não obrigatoriedade da manifestação jurídica nas contratações diretas de pequeno valor com fundamento no art. 75, I ou II, e § 3º da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.
Instrução Normativa SEGES/ME nº 75, de 13 de agosto de 2021	Estabelece regras para a designação e atuação dos fiscais e gestores de contratos nos processos de contratação direta, de que dispõe a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.
Instrução Normativa SEGES/ME nº 72, de 12 de agosto de 2021	Estabelece regras para a definição do valor estimado para a contratação de obras e serviços de engenharia nos processos de contratação direta, de que dispõe o § 2º do art. 23 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.
Instrução Normativa SEGES/ME nº 67, de 8 de julho de 2021	Dispõe sobre a dispensa de licitação, na forma eletrônica, de que trata a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e institui o Sistema de Dispensa Eletrônica, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.
Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021	Dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Instrução Normativa SEGES/ME nº 73, de 5 de agosto de 2020	Dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
Instrução Normativa SEGES/ME nº 40, de 22 de maio de 2020	Dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP - para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital.
Instrução Normativa SEGES/ME nº 1, de 10 de janeiro de 2019	Dispõe sobre Plano Anual de Contratações de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional e sobre o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações.
Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 3, de 26 de abril de 2018	Estabelece regras de funcionamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – Sicaf, no âmbito do Poder Executivo Federal.
Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 5, de 26 de maio de 2017	Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.
Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 1, de 19 de janeiro de 2010	Dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências.

Fonte: compilado pela autora a partir de informações extraídas de <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao>

Mudanças legislativas refletem a crescente permeabilidade do Estado às exigências sociais, reconhecendo que as atividades ligadas às compras e às contratações governamentais precisavam também transpor as barreiras das operações burocráticas para ocupar uma posição mais estratégica e efetiva. (FENILI, 2018; OECD, 2012).

Levantamentos recentes indicam que os valores empregados nas contratações públicas de diversas naturezas giram em torno de 15% do PIB brasileiro (BRASIL, 2014). Nesse cenário, as compras governamentais surgem como ferramentas importantes de fomento ao mercado e ao desenvolvimento de políticas públicas de bem-estar social. (FENILI, 2018).

O incremento no número de órgãos da administração indireta também proporcionou aumento no número de contratos de serviços de execução indireta - comumente chamada de terceirização. Esta tendência trouxe consigo vários desafios para as instituições públicas no que diz respeito ao planejamento, licitação e monitoramento dessas contratações. (MARINHO, 2018).

Hoje a terceirização é um fenômeno muito presente na realidade da Administração Pública, o que faz pensar sobre a necessidade urgente de um modelo de gestão efetivo desses instrumentos

contratuais. Modelo este que se debruce sobre a dinâmica organizacional da Administração Pública e que também considere as exigências procedimentais inerentes à atividade, bem como efetivem as premissas de transparência e eficiência na aplicação dos recursos públicos. (MARINHO, 2018; ALMEIDA, 2009; FURTADO et al., 2019).

Dentre as terceirizações, destacam-se as de obras e serviços de engenharia. Além destas, também são muito comuns a contratação de serviços que não representam a atividade-fim da organização pública, como limpeza, vigilância, dentre outros. Esta pesquisa se interessa especialmente pela fase de gestão e fiscalização contratual dos contratos de obras, com o intuito de melhor compreender essas atividades sob o ponto de vista dos estudos da gestão. (FENILI, 2018; FURTADO et al., 2019).

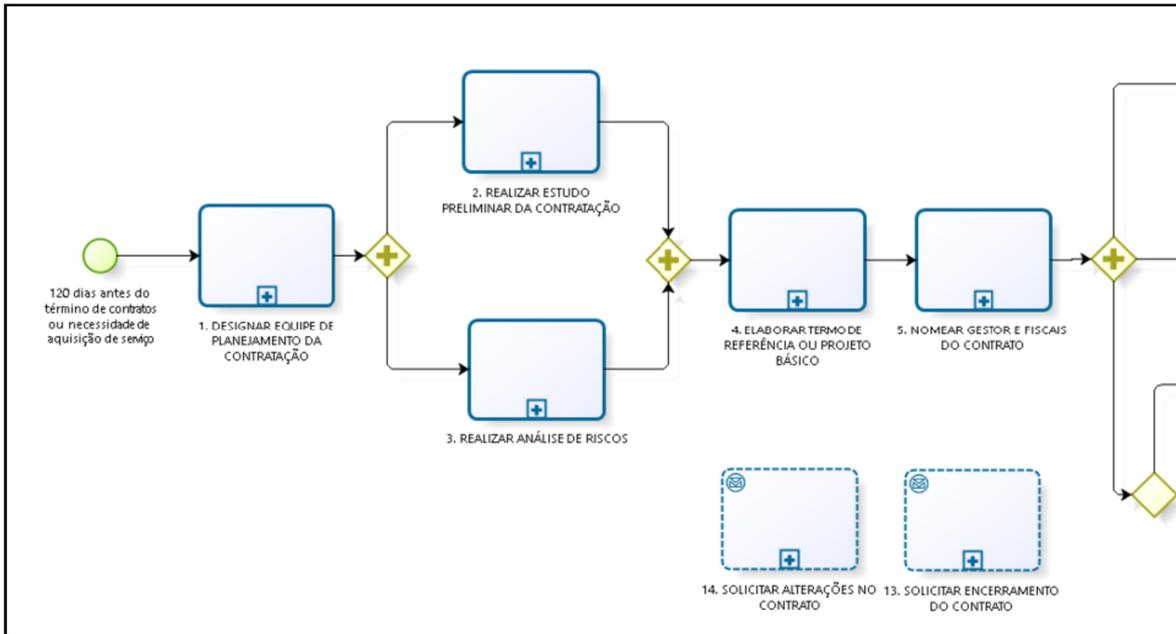
Após esta reflexão e contextualização da situação histórica das compras e contratações públicas brasileiras, a próxima seção trata especificamente das fases da contratação de obras públicas, com destaque para gestão e fiscalização desses contratos.

2.1.2 CONTRATAÇÃO, GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE OBRAS PÚBLICAS

O objetivo desta seção é descrever as diretrizes legais e procedimentais que regem as atividades de contratação, gestão e fiscalização de contratos de obras públicas. A maioria das descrições apresentadas são comuns a todos os serviços terceirizados.

Abaixo encontra-se a **primeira** parte do fluxograma representativo do processo de aquisição pública:

Figura 2 - Fluxograma do macroprocesso de contratação/aquisição pública (Parte 1)



Fonte: Extraído de: https://tutoriais.comprasgovernamentais.gov.br/fluxos_inep/#diagram/69174aed-6472-4fd9-b882-740f14269e81

As obras são notadamente tidas como serviços complexos, pois envolvem grande necessidade de planejamento, além do emprego de mão de obra em canteiros, altos valores despendidos, especificidades na execução, dentre outros fatores. Por isso, a gestão e fiscalização de contratos desse tipo de contrato traz muitos desafios.

Segundo dados da plataforma governamental Painel de Preços, dos mais de cinquenta e cinco bilhões de reais gastos em contratações no âmbito federal em 2021, cerca de vinte bilhões correspondem a serviços de obras civis, ou seja, mais de 36% dos valores investidos.

A seguir apresenta-se a definição de obra, de acordo com a legislação:

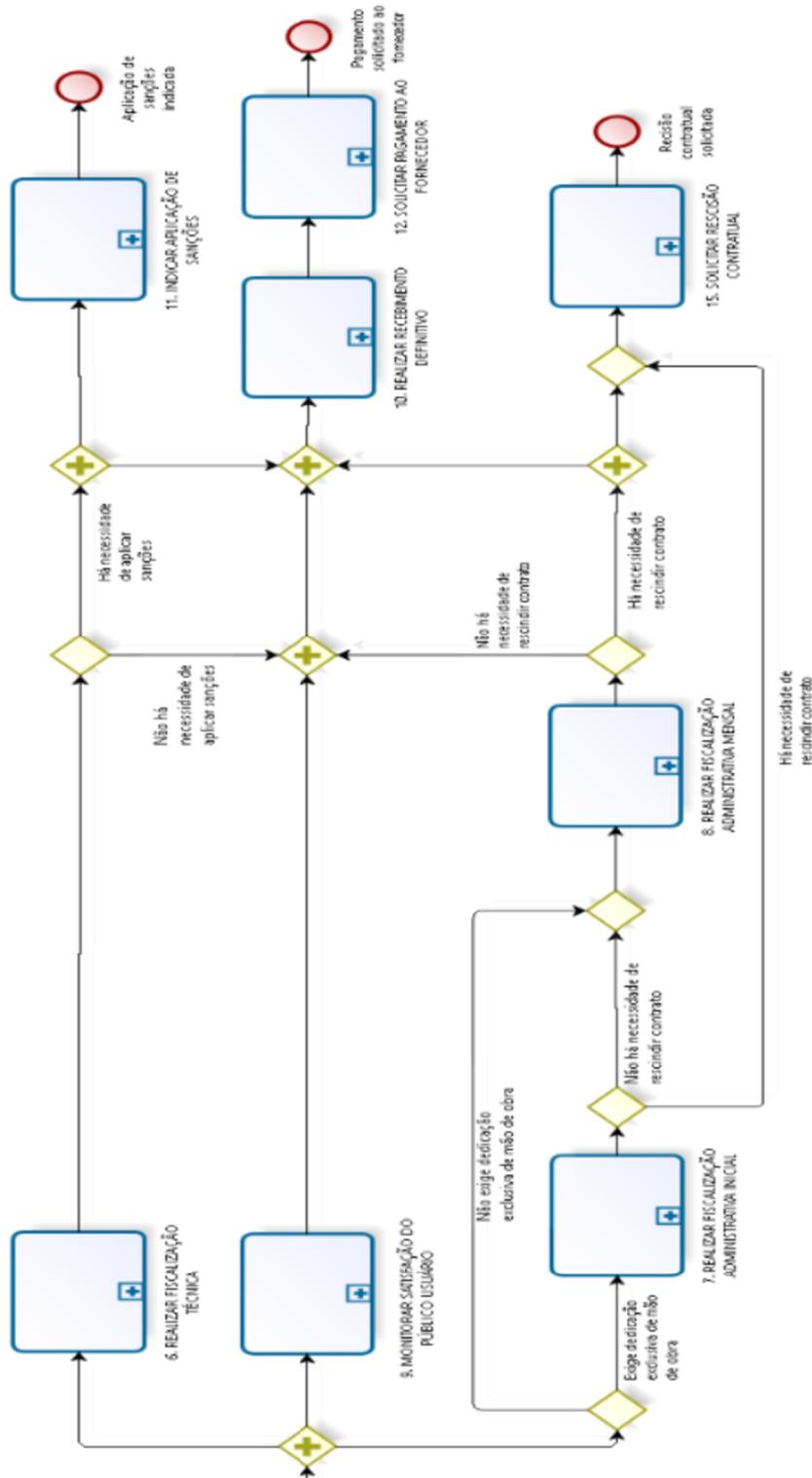
Quadro 3 - Definições de obra, de acordo com a legislação

Referência	Definição de obra
Lei 8666/93 - Art. 6º, inciso I	Toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta;
Lei 14.133/2021, art. 6º, inciso XII	Toda atividade estabelecida, por força de lei, como privativa das profissões de arquiteto e engenheiro que implica intervenção no meio ambiente por meio de um conjunto harmônico de ações que, agregadas, formam um todo que inova o espaço físico da natureza ou acarreta alteração substancial das características originais de bem imóvel.

Fonte: compilado pela autora a partir de informações extraídas de <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao>

Acompanhando a celebração do contrato, é obrigatório que o órgão designe formalmente o gestor de contratos e uma equipe de fiscalização, que ficará encarregada de acompanhar, monitorar e conduzir o contrato durante a sua execução pela empresa terceirizada. Neste momento, apresenta-se a **segunda parte** do fluxograma de contratação pública, que engloba a fase de acompanhamento contratual, foco deste trabalho.

Figura 3 - Fluxograma do macroprocesso de contratação/aquisição pública (Parte 2)



Fonte: Extraído de: [https://tutoriais.comprasgovernamentais.gov.br/fluxos_inep/#diagram/69174aed-6472-4fd9-b882-](https://tutoriais.comprasgovernamentais.gov.br/fluxos_inep/#diagram/69174aed-6472-4fd9-b882-740f14269e81)

[740f14269e81](https://tutoriais.comprasgovernamentais.gov.br/fluxos_inep/#diagram/69174aed-6472-4fd9-b882-740f14269e81)

As diretrizes para a contratação, gestão e fiscalização de contratos de obras encontram-se distribuídas, não sendo descritas em apenas um instrumento. Existe um arcabouço jurídico e legal que embasa a atividade de gestão de contratos. O quadro a seguir resume os principais tópicos legais sobre gestão e fiscalização de contratos de obras, bem como apresenta os trechos que tratam da temática.

Quadro 4 - Principais tópicos legais sobre gestão e fiscalização de contratos de obras públicas

Dispositivo	Trecho
Artigo 67º da Lei 8.666/93	A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.
Lei 1.4133/2021	<p>Art. 117º: A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados conforme requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição.</p> <p>Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei[...]</p>
Decreto nº 9507/2018	<p>Art. 10. A gestão e a fiscalização da execução dos contratos compreendem o conjunto de ações que objetivam:</p> <p>I - aferir o cumprimento dos resultados estabelecidos pela contratada;</p> <p>II - verificar a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas; e</p> <p>III - prestar apoio à instrução processual e ao encaminhamento da documentação pertinente para a formalização dos procedimentos relativos a repactuação, reajuste, alteração, reequilíbrio, prorrogação, pagamento, aplicação de sanções, extinção dos contratos, entre outras, com vistas a assegurar o cumprimento das cláusulas do contrato a solução de problemas relacionados ao objeto.</p> <p>Art. 11. A gestão e a fiscalização de que trata o art. 10 competem ao gestor da execução dos contratos, auxiliado pela fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário e, se necessário, poderá ter o auxílio de terceiro ou de empresa especializada, desde que justificada a necessidade de assistência especializada.</p>
IN 05/2017	Art. 39. As atividades de gestão e fiscalização da execução contratual são o conjunto de ações que tem por objetivo aferir o cumprimento dos resultados previstos pela Administração para os serviços contratados, verificar a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como prestar apoio à instrução processual e o encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para a formalização dos procedimentos relativos a repactuação, alteração, reequilíbrio, prorrogação, pagamento, eventual aplicação de sanções,

	<p>extinção dos contratos, dentre outras, com vista a assegurar o cumprimento das cláusulas avençadas e a solução de problemas relativos ao objeto.</p> <p>Art. 40. O conjunto de atividades de que trata o artigo anterior compete ao gestor da execução dos contratos, auxiliado pela fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário, conforme o caso, de acordo com as seguintes disposições:</p> <p>I - Gestão da Execução do Contrato: é a coordenação das atividades relacionadas à fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário, bem como dos atos preparatórios à instrução processual e ao encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para formalização dos procedimentos quanto aos aspectos que envolvam a prorrogação, alteração, reequilíbrio, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outros;</p> <p>II - Fiscalização Técnica: é o acompanhamento com o objetivo de avaliar a execução do objeto nos moldes contratados e, se for o caso, aferir se a quantidade, qualidade, tempo e modo da prestação dos serviços estão compatíveis com os indicadores de níveis mínimos de desempenho estipulados no ato convocatório, para efeito de pagamento conforme o resultado, podendo ser auxiliado pela fiscalização de que trata o inciso V deste artigo;</p> <p>III - Fiscalização Administrativa: é o acompanhamento dos aspectos administrativos da execução dos serviços nos contratos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra quanto às obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como quanto às providências tempestivas nos casos de inadimplemento;</p> <p>IV - Fiscalização Setorial: é o acompanhamento da execução do contrato nos aspectos técnicos ou administrativos, quando a prestação dos serviços ocorrer concomitantemente em setores distintos ou em unidades desconcentradas de um mesmo órgão ou entidade; e</p> <p>V - Fiscalização pelo Público Usuário: é o acompanhamento da execução contratual por pesquisa de satisfação junto ao usuário, com o objetivo de aferir os resultados da prestação dos serviços, os recursos materiais e os procedimentos utilizados pela contratada, quando for o caso, ou outro fator determinante para a avaliação dos aspectos qualitativos do objeto.</p>
--	--

Fonte: compilado pela autora a partir de informações extraídas de <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao>

Sobre o quadro acima esclarecemos que em 2021, foi promulgada a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Trata-se da nova lei de licitações e contratos, que revoga, em março de 2023, a Lei 8666/93, que, desde 1993, vigora como a principal legislação sobre compras públicas no país. Devido à importância dos dois textos e pelo fato de estarem vigentes concomitantemente, serão trazidas as determinações relativas à gestão e à fiscalização de ambos os normativos.

Percebe-se que o objetivo das atividades de gestão e fiscalização de contratos é a aferição do resultado daquilo que a Administração Pública está contratando. Além dos resultados, interessa também a maneira como se dá essa execução contratual e se a empresa contratada cumpre as normas legais e as boas práticas estipuladas no termo de contrato e em todas as legislações que regem as atividades desempenhadas. (FURTADO et al., 2019; MARINHO, 2018).

Pelo exposto nota-se que gerir e fiscalizar contratos não são atividades triviais. Exercer quaisquer dessas funções na Administração Pública exige dedicação, conhecimento, suporte e competências

específicas para que uma contratação tenha êxito e a Administração assuma seu papel de fomentar o desenvolvimento social e econômico por meio de contratações sustentáveis e eficientes. (FENILI, 2018; FURTADO et al, 2019; MARINHO, 2018).

Nesse contexto, os servidores designados como gestor e fiscais do contrato têm como demanda a boa execução do objeto que foi contratado pela Administração. É de interesse desses profissionais que o contrato seja cumprido de forma satisfatória, tendo em vista as responsabilidades a eles imputadas pela legislação, das as funções que exercem nos cargos, e também pelo seu compromisso como servidores, que devem prezar pela eficiente aplicação dos recursos públicos.

A próxima seção apresenta o estado da arte das pesquisas sobre gestão e fiscalização de contratos.

2.1.3 ESTADO DA ARTE

Visando definir um roteiro para esta investigação e mapear o estado da arte da temática, buscou-se por estudos relativos à gestão e fiscalização de contratos públicos no âmbito dos programas de pós-graduação *stricto-sensu* no Brasil.

2.1.3.1 LEVANTAMENTO DAS PESQUISAS

A revisão da literatura sobre gestão e fiscalização de contratos públicos consistiu na busca de artigos, teses e dissertações recentemente publicados, utilizando, para tanto, as plataformas disponibilizadas pela Capes. Os artigos foram encontrados pelo portal Periódicos Capes¹, utilizando o login de estudante do Cefet-MG, permitindo acesso a um número maior de trabalhos. Já para buscar teses e dissertações utilizou-se o Portal Catálogos de Teses e Dissertações² da mesma fundação, cujo acesso é aberto ao público em geral.

No site Periódicos Capes clicou-se em: “Acervo - Buscar assunto”. Em seguida a pesquisa foi feita com base nos seguintes critérios: as palavras “gestão”, “fiscalização”, “contratos” e “públicos” deveriam coexistir em qualquer parte do título, do resumo e/ou das palavras-chave dos trabalhos; adicionalmente, foi inserido o filtro de publicações de 2012 a 2022. A escolha das palavras-chave levou em conta os interesses da pesquisa, que deseja compreender tanto a gestão quanto a fiscalização de contratos públicos.

1 <https://www-periodicos-capes-gov-br.ez107.periodicos.capes.gov.br/index.php/buscaador-primo.html>

2 <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/>

Os resultados retornaram 57 ocorrências, dentre as quais 06 estavam repetidas, e 10 relacionavam-se, de fato, à gestão e/ou fiscalização de contratos administrativos públicos. Na busca de artigos não foi feita restrição por área do conhecimento, tendo em vista que o número de ocorrências na primeira triagem não foi alto (cinquenta e sete), o que permitiu que fosse realizada uma avaliação individual para se obter o quadro apresentado acima. Maiores detalhes de cada trabalho serão analisadas em seções seguintes.

O segundo passo foi o mapeamento das dissertações. Para tanto, acessou-se o portal Catálogo de Teses e Dissertações da Capes onde também foram inseridas no filtro de busca as palavras “gestão”, “fiscalização”, “contratos” e “públicos”, porém não foi possível inserir critério de concomitância das palavras. Filtrou-se então, por ano, de 2012 a 2022.

A busca retornou 7.544 resultados. A maior incidência (1.695 ocorrências) era de trabalhos da área do Direito. Entende-se que a grande quantidade de trabalhos listados deveu-se à impossibilidade da ferramenta em exibir resultados que contivessem necessariamente todas as palavras usadas como critério de entrada. Buscando otimizar o retorno, filtrou-se, então, pelas seguintes áreas: Administração, Administração de Empresas e Administração Pública, além de ter-se reduzido o período para os anos de 2017 até 2022. Com esses critérios, a quantidade de ocorrências caiu para 578 trabalhos.

Ao analisar os estudos disponíveis notou-se a seguinte estratificação dos resultados: doutorado - 46 ocorrências; mestrado 149 ocorrências; e mestrado profissional 397 ocorrências. A predominância de pesquisas promovidas em mestrados profissionais (69%) pode indicar de que a abordagem realizada para este tipo de temática atualmente possui um viés mais voltado para melhorar o desempenho e a qualificação do estudante da pós-graduação como profissional, contribuindo diretamente para a resolução de problemas ou para a otimização de questões institucionais aplicadas.

Entretanto, como esta pesquisa situa-se no âmbito de um mestrado acadêmico, optou-se por, inicialmente, filtrar as teses e dissertações dos programas de pós-graduação que também se encaixam nesse critério. Salienta-se, no entanto, que os trabalhos realizados em programas de pós-graduação profissionais são uma rica fonte de análise, além de gerarem contribuições importantes tanto para a academia quanto para as instituições onde os pesquisadores atuam, e há intenção de incluí-las em análise mais detalhada futuramente.

Dessa maneira, procedeu-se à aplicação do novo filtro, mantendo apenas as pesquisas derivadas de mestrados e doutorados acadêmicos. Após o recorte, restaram 190 registros, os quais foram submetidos à leitura individual para verificação de aderência ao tema aqui tratado. Após a apuração, obteve-se 10 trabalhos com a temática de gestão e fiscalização de contratos públicos, sendo todos eles dissertações.

Ao efetuar uma primeira leitura das pesquisas, observou-se que um dos trabalhos (Pires 2020) apresentava também um levantamento de investigações anteriores que tratavam do tema de gestão e fiscalização de contratos, além de ter sido aplicado em duas Ifes de Minas Gerais. Por se tratar de uma pesquisa bastante completa e alinhada aos objetivos deste estudo, as dissertações mapeadas por aquela pesquisadora foram também inseridas na planilha de achados deste estudo, mesmo não se enquadrando nos critérios iniciais aqui descritos. A adição destes textos levou ao mapeamento para dezesseis dissertações

Ao todo, foram mapeados 26 trabalhos, sendo 10 artigos e 16 dissertações. Não foi identificada nenhuma tese dentre as pesquisas filtradas. O levantamento empreendido não pretendeu ser exaustivo, e sim trazer um número razoável de trabalhos recentes capazes de indicar um norte para o escopo desta pesquisa, em especial aplicáveis ao contexto da Ifes. O quadro a seguir apresenta a lista compilada dos trabalhos levantados.

Quadro 5 - Lista de pesquisas mapeadas

Item	Título	Referência	Tipo
1	Instrumento de Medição de Resultados: sistema de certificação de qualidade de um serviço de alimentação público terceirizado	(THOMAZ; PEREIRA; THEREZO, 2021)	Artigo
2	Discrepância entre o trabalho prescrito e real: o caso dos fiscais de contrato de serviços terceirizados das universidades federais do estado de São Paulo	(BEDIN, FONTES, BRAATZ, 2020)	Artigo
3	Perspectivas da Terceirização na Administração Pública na Nova Abordagem de Contratação	(MIZAEEL, MURAD E ANTONIALLI, 2020)	Artigo
4	Proposta de implantação de procedimentos na área de fiscalização das obras públicas do município de Cascavel	(TINOCO, 2020)	Artigo
5	Capacitação de Gestores e Fiscais de Contratos Administrativos	(EGASHIRA E CAFFÉ FILHO, 2019)	Artigo
6	Gestão da Conta Vinculada, Teoria do	(MACHADO JÚNIOR;	Artigo

	<i>Stakeholder</i> e Performance Prism Aplicados aos Contratos de Terceirização: estudo de caso na Universidade Federal de Goiás	LOPES, 2019)	
7	Fiscalização de contratos de serviços terceirizados: desafios para a universidade pública	(MARINHO, ANDRADE E MOTTA, 2018)	Artigo
8	A Gestão de Contratos na Administração Pública	(GOMES, 2016)	Artigo
9	Transparência e gestão de contratos públicos no Brasil: três estudos de caso na administração pública federal	(TEIXEIRA; LINDENBERG, 2016)	Artigo
10	Aspectos gerais sobre o fiscal de contratos públicos;	(DA COSTA, 2013)	Artigo
11	Fiscalização de Contratos: Um olhar sob a atuação dos fiscais de contratos de duas universidades federais mineiras	(PIRES, 2020)	Dissertação
12	Gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados em uma instituição federal de ensino.	(ZUCOLOTO, 2019)	Dissertação
13	Comportamento de risco dos gestores/fiscais de contratos administrativos federais sob a influência da percepção de riscos operacionais e da rotina organizacional	(FREITAS FILHO, 2019)	Dissertação
14	Gestão de contratos administrativos na Universidade Federal de Viçosa: um estudo de caso à luz da teoria dos custos de transação	(ROCHA, 2019)	Dissertação
15	Fiscalização de contratos de terceirização de mão de obra na Universidade Federal de Sergipe: uma análise sobre a atuação e percepção dos agentes envolvidos no processo.	(CONCEIÇÃO, 2018)	Dissertação
16	A percepção dos fiscais quanto ao acompanhamento e fiscalização dos contratos de terceirização de mão de obra na UNIFAL-MG	(TERRA, 2018)	Dissertação
17	Gestão de contratos e os mecanismos de controle na terceirização de mão de obra: estudo de caso no IAM/FIOCRUZ/PE.	(NEVES, 2018)	Dissertação
18	A atividade de fiscalização de contratos de terceirização em uma instituição federal de ensino superior.	(CUNHA, 2019)	Dissertação
19	Estudo dos fatores relacionados ao desempenho da fiscalização de contratos	(MOTA, 2017)	Dissertação

	administrativos no IFNMG - Campus Montes Claros.		
20	Sistema de gestão de contratos continuados: uma análise das limitações enfrentadas na gestão da Universidade Federal de Juiz de Fora	(PEREIRA, 2017)	Dissertação
21	A política institucional de fiscalização dos contratos de serviços de mão de obra terceirizada: um olhar dos fiscais de contratos.	(ROSA, 2017)	Dissertação
22	Organização do trabalho dos fiscais de contrato de uma empresa de energia: o ponto de vista da atividade.	(FERNANDES, 2017)	Dissertação
23	Gestão e fiscalização de contratos de terceirização de mão de obra: o caso da universidade federal de Juiz de Fora em um estudo comparativo.	(MANARINO, 2017)	Dissertação
24	Guia para auxiliar a avaliação do desempenho do prestador de serviços em contratos administrativos: uma proposta para gestores e fiscais de contratos	(GUIDI NETO, 2017)	Dissertação
25	Fiscalização de contratos administrativos na Universidade Federal do Ceará.	(SILVA, 2015)	Dissertação
26	Desafios e perspectivas na gestão do contrato de prestação de serviços terceirizados de limpeza na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).	(LAPA, 2015)	Dissertação

Fonte: Compilado pela autora a partir dos dados extraídos do Portal Periódicos Capes e Banco de Teses e Dissertações da Capes

Sugere-se que nova rodada de busca incluindo ou excluindo palavras-chave seja realizada em estudos futuros, com vistas a enriquecer a base de dados. Também foi identificado crescente interesse dos pesquisadores da pós-graduação pela temática, e, por isso, parece pertinente a realização de um estudo bibliométrico mais amplo, bem como a análise de outros aspectos, os quais não se restrinjam aos objetivos da presente pesquisa.

No próximo tópico procedeu-se à apresentação das pesquisas a partir dos seguintes aspectos: a) método; b) resultados; c) referencial teórico e d) sugestões de novas pesquisas;

2.1.3.2 ANÁLISE DAS PESQUISAS ENCONTRADAS

A) MÉTODO

Prevalece a estratégia de estudo de caso e seus derivados dentre as pesquisas apuradas, correspondendo a 81% do total (21 ocorrências). Destes, a maioria (18) trata-se de estudos de caso único. A abordagem para todos eles foi essencialmente qualitativa, lançando mão da análise de conteúdo como base para análise dos dados coletados. A maioria dos estudos de caso ocorreu em Ifes.

Dos cinco trabalhos restantes, quatro configuram-se como essencialmente teóricos, sendo que três deles são análises diretas da legislação e/ou normativos infralegais, e um corresponde à proposição de padronização e implementação de procedimentos, com base em análise bibliográfica e documental.

Por fim, apurou-se que apenas um trabalho adotou a estratégia *survey*, o qual aplicou questionários a uma amostra mais ampla de participantes (923 gestores e fiscais), sendo também o único a adotar abordagem quantitativa para análises dos dados.

B) RESULTADOS

As pesquisas indicaram, de maneira geral, que há muitos problemas, lacunas e desafios nas atividades de gestão e fiscalização de contratos. Para facilitar a compreensão, foram listados no quadro a seguir os principais aspectos identificados pelos pesquisadores e suas conclusões.

Quadro 6 - Principais resultados das pesquisas

Item	Descrição	Referências	Incidência	Categoria compilada
1	Capacitação (falta de capacitação efetiva/continuada, aperfeiçoamento e desenvolvimento de competências)	BEDIN, FONTES E BRAATZ (2020); PIRES (2020); ZUCOLOTO (2019); ROCHA (2019); CUNHA (2019); TERRA (2018); NEVES (2018); MOTA (2017); PEREIRA (2017); MANARINO (2017), SILVA (2015); LAPA (2015).	12 pesquisas	Capacitação
2	Apoio institucional (falta de setor específico para gestão e fiscalização, falta de política institucional, leva a fragmentação, retrabalho, dificulta especialmente em relação a aspectos contábeis e jurídicos ou apoio institucional mais estruturado, fiscais não são um grupo organicamente constituído)	PIRES (2020); MACHADO JÚNIOR; LOPES (2019); ZUCOLOTO (2019); ROCHA (2019); MARINHO, ANDRADE; E MOTTA (2018); PEREIRA (2017); ROSA (2017); GOMES (2016); SILVA (2015).	9 pesquisas	Apoio institucional

3	Padronização (procedimentos, rotinas e diretrizes, orientações)	THOMAZ, PEREIRA E THEREZO (2021); TINOCO (2020); TERRA (2018); NEVES (2018); GUIDI NETO (2017); MOTA (2017); PEREIRA (2017); SILVA (2015).	8 pesquisas	Padronização
4	Mão de obra para a Gestão e Fiscalização (pouca quantidade, experiência, formação, engajamento)	BEDIN, FONTES E BRAATZ (2020), MACHADO JÚNIOR; LOPES (2019); MARINHO, ANDRADE E MOTTA (2018); TERRA (2018); NEVES (2018); MOTA (2017); MANARINO (2017); LAPA (2015)	8 pesquisas	Mão de obra para fiscalização
5	Legislação (densa e dinâmica, muitas atribuições para o fiscal, previsão de responsabilização)	MIZAEEL, MURAD E ANTONIALLI (2020); TERRA (2018); NEVES (2018); MOTA (2017), GOMES (2016); DA COSTA (2013);	6 pesquisas	Densidade e dinamismo da legislação
6	Sobrecarga – acúmulo de outras atividades com as de fiscalização;	GOMES (2016), DA COSTA (2013), PIRES (2020), TERRA (2018), NEVES (2018), FERNANDES (2017)	6 pesquisas	Sobrecarga de trabalho
7	Planejamento da contratação (falta de planejamento sistemático e efetivo, estudo técnico preliminar, planejamento contratações, envolvimento do fiscal na contratação)	TINOCO (2020); EGASHIRA E CAFFÉ FILHO (2019); ROCHA (2019); (GOMES, 2016)	3 pesquisas	Planejamento
8	Tecnologia e inovação (sistemas para recebimento, compilação e automatização da análise dos dados. Redesenho de processos internos)	TINOCO (2020); PEREIRA (2017); TEIXEIRA E LINDENBERG (2016);	3 pesquisas	Tecnologia e inovação
9	Estratégia institucional (não detecção de evidências de que há uma visão mais ampla por parte da instituição sobre as atividades de gestão e fiscalização de contratos como sendo estratégicas)	EGASHIRA E CAFFÉ FILHO (2019); GOMES (2016)	2 pesquisas	Estratégia

10	Capacidade da empresa contratada – Falta de competências técnicas às empresas	THOMAZ, PEREIRA E THEREZO (2021); LAPA (2015)	2 pesquisas	Capacidade da empresa contratada
----	---	---	-------------	----------------------------------

Fonte: Compilado pela autora a partir dos trabalhos levantados

Aspectos relacionados à **(1) capacitação** foram os que mais apareceram nas conclusões das pesquisas (12 vezes). Em todos os casos os resultados apontaram para a *falta de capacitação efetiva* dos servidores que desempenham a função de fiscal de contratos.

Evidenciou-se a premente necessidade de implementação de políticas de aperfeiçoamento continuadas pelas instituições, voltadas para as necessidades da GF, com o objetivo de capacitar os profissionais para estarem em condições de acompanhar as constantes mudanças normativas e aplicá-las.

A necessidade de desenvolvimento de competências também foi levantada sob o aspecto da capacitação, indicando que não apenas necessidade de aperfeiçoamento dos conhecimentos dos profissionais, mas também suas habilidades, atitudes e comportamentos precisam ser desenvolvidos por meio de políticas mais institucionalizadas, com vistas a melhorar sua atuação no processo fiscalizatório.

O segundo aspecto mais incidente nos resultados das pesquisas foi o **(2) apoio institucional**, diretamente mencionado em 09 estudos. Dentre os apontamentos, prevaleceu a conclusão de que falta considerável apoio das instituições para o desenvolvimento das atividades.

A ausência de setor específico voltado para as questões de fiscalização de contratos foi indicada como um problema da estrutura organizacional, que contribui para a fragmentação de processos, erros e retrabalho. A ausência de órgão de assessoria jurídica e contábil voltada às demandas específicas de acompanhamento de contratos que envolvem mão de obra, foi também apontada como um dos principais problemas.

A não configuração dos fiscais como grupo organicamente constituído, identificada especialmente por Marinho, Andrade, Motta (2018) derivaria também da falta de apoio institucional nestas várias frentes. A dispersão de servidores pelos setores da organização, executando atividades complexas de maneira descoordenada, e, muitas vezes solitária, dificulta a identificação das necessidades desse grupo. Por consequência, limita-se o desenvolvimento e implementação de políticas institucionais de capacitação, padronização de procedimentos, dentre outras que poderiam melhorar a efetividade da GF e o bem estar dos que a desempenham.

Apresentando a mesma incidência na bibliografia, estão os aspectos da padronização e da mão de obra que fiscaliza, contando, cada um, com 08 apontamentos. Observando primeiramente a **(3) padronização**, as conclusões indicam que a falta desta é uma das principais causas da ocorrência de inadimplementos contratuais advindos da ação deficitária da GF.

A ausência de padronização e diretrizes claras é ainda apontada como uma das maiores fontes de desgaste para os fiscais e gestores de contratos, obrigados a desempenhar atividades extensas sem um roteiro que os oriente de maneira segura, convivendo com uma desorganização crônica e com a sensação de que o trabalho que deve ser feito nunca é totalmente cumprido.

A falta de alinhamento é generalizada, e engloba, segundo os autores, os procedimentos, rotinas e diretrizes institucionais, o que nos leva a pensar que esta situação advém, sobretudo, da falta de apoio institucional, relacionando-se diretamente com este aspecto já mencionado.

Já sobre a **(4) mão de obra que fiscaliza**, os principais problemas apontados dizem respeito a: (i) quantidade de servidores disponibilizada para gerir e fiscalizar contratos, bem como seu (ii) tempo de experiência, (iii) formação acadêmica e (iv) engajamento.

A maioria das instituições mapeadas têm carência de servidores para fiscalizar contratos de serviços terceirizados, que são os que mais demandam acompanhamento. Esta falta pode ser explicada por vários fatores indicados na bibliografia, como defasagem de preenchimento de vagas por meio de concurso, a determinação de que a gestão e fiscalização sejam executadas somente por servidor efetivo e a dificuldade em encontrar pessoas com perfil para tal.

Neste sentido, a literatura mapeada indica que a atuação de quem acompanha contratos depende justamente do seu tempo de experiência na função, bem como de uma formação acadêmica adequada e engajamento e afinidade da pessoa com a atividade. Esta miríade de competências desejáveis restringem a disponibilidade deste profissional, afetando o acompanhamento efetivo dos contratos.

Também foi identificado como relevante nos estudos em pauta, o aspecto da **(5) densidade e dinamismo da legislação** que disciplina os contratos públicos. Identificou-se que os normativos mudam com muita frequência, bem como agregam cada vez mais atribuições aos gestores e fiscais de contratos, sem que, necessariamente, as instituições tenham incremento de tempo e de recursos para acompanhar as novas exigências.

Também evidenciou-se o grande peso da previsão de responsabilização jurídica dos agentes e do órgão em função dos problemas advindos dos contratos, o que coloca os servidores em um constante estado de alerta quando estes verificam que há uma distância entre o que deveria ser feito e o que de fato é realizado. Os estudos sinalizam adoecimento e adoção de estratégias coletivas dos servidores para lidar com esta situação.

Nesta mesma linha, a **(6) sobrecarga de trabalho** surge lado a lado com a densidade da legislação em número de citações nos resultados apurados. Fatores já mencionados, como a falta de pessoas para executar a função, a extensa legislação, a ausência de padronização, dentre outros, acabam provocando aumento de volume de trabalho.

Há também a indicação de que uma das maiores causas da sobrecarga de gestores e fiscais é o acúmulo de outras atividades com as de acompanhamento contratual. Observa-se, em muitas das instituições analisadas nos estudos de caso, que não há dedicação exclusiva destes servidores. Esta constatação é mais um indicativo do baixo nível de institucionalização de políticas voltadas para a GF na Administração Pública.

As falhas relacionadas ao **(7) planejamento** também emergem como aspectos relevantes para a incidência de problemas na etapa de acompanhamento contratual. A não participação do futuro fiscal na etapa de concepção e planejamento da contratação, por exemplo, gera deficiências contratuais que poderiam ser evitadas, de acordo com evidências apontadas.

Ao observar mais detidamente os três estudos onde este aspecto planejamento aparece com destaque, vemos que dois deles tratam-se de ensaios teóricos. O primeiro faz análise direta da legislação e da literatura de contratos, buscando evidenciar a distinção entre gestor e fiscal (EGASHIRA e CAFFÉ FILHO, 2019); o segundo trata da proposta de implementação de procedimentos relacionados à fiscalização técnica de obras em âmbito municipal. (TINOCO, 2020).

Somente uma dissertação (ROCHA, 2019) menciona deficiências de planejamento diretamente nos resultados, e, inclusive, apresenta uma visão a partir da Teoria dos Custos de Transação, uma das abordagens econômicas utilizadas para análise das organizações.

Três estudos apontaram diretamente a falta de **(8) tecnologia e inovação** como um dos aspectos relevantes para os problemas detectados na GF. A ausência ou deficiência de sistema de TI que viabilizem recebimento, compilação e automatização da análise de dados específicos para a gestão e fiscalização compromete a confiabilidade do acompanhamento contratual e culmina em retrabalho e

sobrecarga. A baixa possibilidade inovação nos processos de contratações públicas como um todo, inclusive na fase da licitação, também foi mencionada como fator dificultador.

A menção à **(9) estratégia institucional** figurou em dois resultados de pesquisa. Sobre este aspecto, a reflexão suscitada é se visão mais ampla da organização sobre as atividades de acompanhamento contratual encontra-se ou não presente nas premissas que embasam o planejamento estratégico da instituição.

Por fim, apareceram nos resultados aspectos relativos às **(10) capacidades da contratada**. Tais aspectos, apesar de terem pouca ocorrência nos resultados, mostram-se relevantes e também necessitam de atenção por parte dos pesquisadores. Sua menor ocorrência pode ser indicativo de que talvez eles estejam situados em uma segunda camada de análise, encoberta por outros problemas mais urgentes da GF e que ainda não puderam ser explorados pelos estudos.

Esclarecemos que a maioria das pesquisas levantadas trouxe referências a outros aspectos elencados, principalmente a respeito da necessidade de apoio institucional para o desempenho das atividades de gestão e fiscalização. No entanto, priorizou-se a classificação segundo os resultados mais relevantes indicados como pontos focais das pesquisas.

C) TÓPICOS ABORDADOS NO REFERENCIAL TEÓRICO

O quadro a seguir sintetiza as abordagens teóricas identificadas:

Quadro 7 - Referenciais teóricos das pesquisas

Item	Tópicos trabalhados no referencial	Referências	Incidência
1	Aspectos legais, normativos e procedimentais da contratação pública: Licitação, Gestão e Fiscalização de Contratos – obrigações, responsabilidades e rotinas.	THOMAZ, PEREIRA E THEREZO (2021); MIZAE, MURAD E ANTONIALLI (2020); TINOCO (2020); EGASHIRA E CAFFÉ FILHO (2019); MACHADO JÚNIOR; LOPES (2019); MARINHO, ANDRADE E MOTTA (2018); GOMES (2016); TEIXEIRA E LINDENBERG (2016); PIRES (2020), ZUCOLOTO (2019); FREITAS FILHO (2019); ROCHA (2019); TERRA (2018); CUNHA (2019); PEREIRA (2017); ROSA (2017); MANARINO (2017); GUIDI NETO (2017); SILVA (2015);	20 pesquisas

		LAPA (2015)	
2	Administração Pública Gerencial – Transparência, controle, accountability	MIZAEI, MURAD E ANTONIALLI (2020), GOMES (2016); ZUCOLOTO (2019); TEIXEIRA E LINDENBERG (2016); PEREIRA (2017); GUIDI NETO (2017)	6 pesquisas
3	Terceirização na Administração Pública	ZUCOLOTO (2019); TERRA (2018); CONCEIÇÃO (2018); MANARINO (2017); LAPA (2015)	5 pesquisas
4	Clínica da Atividade	BEDIN, FONTES E BRAATZ (2020); FERNANDES (2017)	2 pesquisas
5	Desempenho	MACHADO JÚNIOR; LOPES (2019); GUIDI NETO (2017)	2 pesquisas
6	Gestão de Riscos	FREITAS FILHO (2019)	1 pesquisa
7	Teoria dos Custos de Transação	ROCHA (2019)	1 pesquisa
8	Teoria dos <i>stakeholders</i>	MACHADO JÚNIOR; LOPES (2019)	1 pesquisa
9	Aprendizagem organizacional	MARINHO, ANDRADE E MOTTA (2018)	1 pesquisa
10	Teoria da Agência	NEVES (2018)	1 pesquisa

Fonte: Compilado pela autora a partir dos trabalhos levantados

Predominam nas bases teóricas das pesquisas catalogadas o foco na descrição e análise de **aspectos legais, normativos e procedimentais** que disciplinam e orientam a contratação pública e de seus desdobramentos nas organizações. Há reflexões em torno das etapas da licitação, gestão e fiscalização de contratos, bem como sobre as responsabilidades dos fiscais e gestores, problemas, dificuldades e rotinas organizacionais. O mais importante dos normativos mapeados é a Instrução Normativa nº05/2017, que trata das regras e diretrizes dos procedimentos de contratação de serviços sob o regime de execução indireta pela Administração Pública federal.

Presentes ainda em boa parte espaços dedicados ao referencial estão reflexões sobre a **Administração Pública gerencial** e a influência de seus princípios na gênese legislativa que rege a contratação pública. Controle, transparência e/ou *accountability* aparecem diretamente em seis das pesquisas catalogadas.

O processo de **terceirização** também é discutido no bloco teórico de cinco trabalhos, os quais abordam o incremento deste instituto na Administração Pública, seu arcabouço legislativo, riscos, consequências e também análise de suas vantagens e desvantagens para o órgão público. Em geral, as pesquisas identificaram que a terceirização é um fenômeno crescente, com o qual a AP precisa lidar, não estando, porém, preparada para fazê-lo de maneira plena.

Com menor número de ocorrências, observou-se que os trabalhos elencados nos itens 4 a 10 do Quadro 7 agregaram também tópicos teóricos menos procedimentais e normativos, lançando mão de outras bases teóricas aplicadas ao estudo das organizações.

A utilização de outras aproximações teóricas é bastante interessante pois possibilita a ampliação da análise dos fenômenos da gestão e fiscalização de contratos. A economia das organizações, por exemplo, representada nos estudos que utilizaram a **teoria da agência** e da **teoria dos custos de transação**, permite analisar a GF a partir de reflexões importantes, como os motivos da existência das firmas, bem como da cooperação entre elas, além das consequências dos conflitos de interesses entre os diversos atores envolvidos numa organização.

Já a **clínica da atividade** é parte de campo mais amplo das clínicas do trabalho, caracterizadas como conjunto de abordagens que tem como objeto de análise e intervenção a realidade experimentada pelos sujeitos em relação às atividades laborais. Como foco no aspecto social e psíquico do trabalho, preocupa-se especialmente com o sofrimento relacionado a este, vivenciado pelos trabalhadores bem como suas estratégias para lidar com as situações.

Outros tópicos teóricos tipicamente abordados no estudo das organizações como **gestão de riscos**, **gestão do conhecimento e desempenho** aparecem nos estudos listados. Nessas pesquisas evidencia-se a preocupação com os aspectos internos e externos da organização, seus processos de aprendizagem contínua e inovação, além da busca de instrumentos para a otimização, de modo a aumentar a competitividade e eficiência das organizações.

Utilizando a **teoria dos stakeholders**, Machado Júnior, Lopes (2019) analisaram a fiscalização de contratos com foco na administração de conflitos entre grupos envolvidos, especialmente voltada para a gestão da conta-depósito vinculada bloqueada para movimentação, advento da mencionada IN 05/2017. Naquele quadro teórico discute-se a função da organização pública na sociedade em representar o interesse de grupos sociais que baseiam sua existência e, também, desta como gestora de uma miríade de processos internos que afetam diversos grupos.

A próxima seção apresenta a síntese e análise das sugestões de novas pesquisas indicadas na literatura.

D) SUGESTÕES DE PESQUISAS FUTURAS

Com base nas indicações dos autores em pauta, compilou-se uma agenda de novos estudos sobre o tema:

Quadro 8 - Agenda de pesquisas futuras indicadas nos trabalhos

Item	Sugestão dos autores	Referências	Incidência
1	Aumentar a abrangência territorial do estudo (aplicar em outras instituições)	BEDIN, FONTES E BRAATZ (2020); PIRES (2020); FREITAS FILHO (2019); ROCHA (2019); CONCEIÇÃO (2018); NEVES (2018); LAPA (2015)	7 pesquisas
2	Estender a análise a outros atores envolvidos (gestores, chefias, prepostos, etc)	PIRES (2020); ZUCOLOTO (2019); CONCEIÇÃO (2018); MOTA (2017); ROSA (2017); SILVA (2015)	6 pesquisas
3	Testar e aprimorar o instrumento proposto OU verificar a aderência da realidade às conclusões teóricas da pesquisa(ensaios)	MIZAEL, MURAD E ANTONIALLI (2020); TINOCO (2020); MACHADO JÚNIOR; LOPES (2019); ZUCOLOTO (2019); PEREIRA (2017); GUIDI NETO (2017)	6 pesquisas
	Aumentar a abrangência teórica e epistemológica do estudo	MARINHO, ANDRADE E MOTTA (2018); FREITAS FILHO (2019); CONCEIÇÃO (2018); TERRA (2018); CUNHA (2019)	5 pesquisas
4	Aplicar estudos similares a outros tipos de contratos (obras, compras, etc)	ZUCOLOTO (2019); MOTA (2017); SILVA (2015); LAPA (2015)	4 pesquisas
6	Não identificada	THOMAZ, PEREIRA E THEREZO (2021), EGASHIRA E CAFFÉ FILHO (2019); FERNANDES (2017); MANARINO (2017); GOMES (2016), TEIXEIRA E LINDENBERG (2016), DA COSTA (2013)	7 pesquisas

Fonte: Compilado pela autora a partir dos trabalhos mapeados

A sugestão mais frequente para novas investigações foi a **realização de pesquisas similares em outras organizações** com o intuito de aumentar sua abrangência territorial, observando como as situações se aproximam ou se afastam dos achados da pesquisa original. A alta incidência deste tipo

de sugestão deve-se, dentre outros motivos, à prevalência de estudos de caso como método empregado nas investigações catalogadas.

Outra sugestão frequente foi a **aplicação e aprimoramento do instrumento gerado pela pesquisa** (guia, manual, plano de ação, instrumentos de medição de desempenho) ou a verificação das conclusões das análises teóricas, com objetivo de observar o quanto refletem os fenômenos na prática.

A **extensão da investigação a outros atores envolvidos** no processo de gestão e fiscalização apareceu também como uma das indicações frequentes dos pesquisadores. Na maioria dos casos, sugeriu-se a coleta de dados com gestores de contratos, chefias, prepostos das empresas, dentre outros. Esta recomendação é fruto da percepção evidenciada, explícita ou tacitamente, em todos os estudos em pauta de que as atividades de GF são complexas e envolvem múltiplos atores, dentro e fora da organização.

Outra agenda proposta pelos pesquisadores foi a **ampliação da abrangência teórica e epistemológica dos estudos**, lançando mão de outras bases teóricas e elementos para compreensão dos fenômenos, como a análise da cultura organizacional e da gestão do conhecimento ou a partir de posicionamentos epistemológicos diferentes. Nos estudos catalogados a abordagem é feita essencialmente a partir da própria legislação sobre o tema, sem a aplicação direta de uma teoria organizacional para análise da GF.

Por fim, a **aplicação de pesquisas similares a outros tipos de contratos**, como de obras e compras de materiais, foi estimulada por quatro dos estudos mapeados. Sobre este aspecto, observou-se que, de fato, a maioria dos estudos que realizaram pesquisa de campo detiveram-se sobre os serviços continuados de mão de obra com dedicação exclusiva, como serviços de limpeza e vigilância. Entretanto, outros contratos também exigem grande esforço de acompanhamento contratual, como é o caso das contratações de obras públicas.

Encerra-se aqui a apresentação das investigações catalogadas a partir do método, dos resultados, do referencial teórico e das sugestões de novas pesquisas. A próxima seção apresenta as considerações gerais sobre os achados da pesquisa bibliográfica.

2.1.3.3 CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE A PESQUISA BIBLIOGRÁFICA

A realização deste levantamento teve como principal objetivo estabelecer um norte para esta investigação, aumentando seu potencial contributivo na geração de conhecimento. Foi possível

observar a grande incidência de problemas na execução das atividades de gestão e fiscalização de contratos, o que as torna um especial desafio para a Administração Pública diante do cenário de incremento da terceirização.

O desenvolvimento do país passa pela melhoria das capacidades estatais em gerenciar e fiscalizar seus contratos. Por isso mostra-se relevante o estudo do instituto da gestão e fiscalização de contratos e seus desdobramentos organizacionais, buscando encontrar problemas, mas também promover reflexões que possam levar a GF para um patamar de política pública.

O quadro a seguir apresenta a síntese das características encontradas no mapeamento empreendido.

Quadro 9 - Resumo do levantamento bibliográfico

Aspecto analisado	Características mapeadas	Conclusão do levantamento
Método	Estudo de caso Survey Ensaio teórico	Predomínio de estudos de caso único
Resultados	Capacitação; Apoio institucional; Mão de obra para fiscalização; Padronização; Dinamismo e densidade da legislação; Sobrecarga de trabalho; Planejamento; Tecnologia e inovação; Estratégia; Capacidade da empresa contratada; Desempenho da contratada.	Há incidência de muitos problemas na GF, distribuídos especialmente entre os aspectos da coluna anterior.
Referencial Teórico	Aspectos legais, normativos e procedimentais; Administração Pública Gerencial; Terceirização na Administração Pública; Clínica da Atividade; Desempenho; Gestão de Riscos; Teoria dos Custos de Transação; Teoria dos <i>stakeholders</i> ; Aprendizagem organizacional/Gestão do conhecimento ; Teoria da Agência;	Predomínio de referenciais que tratam de descrever as atividades de GF com base em aspectos legais e procedimentais.
Agenda	Aumentar a abrangência territorial; Estender a análise a outros atores envolvidos; Testar e aprimorar o instrumento proposto; Ampliar a abrangência teórica e epistemológica; Aplicar estudos similares a outros tipos de contratos.	Sugere-se ampliação teórica, geográfica e metodológica das pesquisas futuras.

Fonte: Compilado pela autora a partir dos trabalhos levantados

Neste primeiro capítulo do referencial foram apresentados o histórico das regulamentações de contratações públicas, as principais características normativas das atividades de fiscalização de contratos públicos de obras, bem como o estado da arte sobre o tema. O próximo bloco teórico apresenta a teoria dos *stakeholders* como abordagem possível para a temática.

2.2 TEORIA DOS *STAKEHOLDERS*

A teoria dos *stakeholders* caracteriza-se como uma tradição de pesquisa diversificada que abrange aspectos conceituais e práticos com ênfase nas partes interessadas. (DE GOOYERT et al., 2017; FREEMAN, 1984; MAINARDES; ALVES; RAPOSO, 2012).

Originada principalmente na década de 1980, surgiu das observações de que o contexto social exigia novas formas de ação por parte dos gestores e proprietários, conscientes de sua insuficiência e dependência diante do ambiente externo. Era necessária a estruturação de um novo modelo conceitual para identificar e operacionalizar meios de gestão afinados com a realidade e adequados às novas exigências mercadológicas e sociais. (FREEMAN, 1984; FREEMAN et al., 2010; MAINARDES; ALVES; RAPOSO, 2012).

Scholes, Clutterbuck (1998) deixam claro os motivos pelos quais as partes interessadas estavam sendo crescentemente estudadas:

Já se foi o tempo em que as empresas podiam fazer o que bem entendessem, desafiar a opinião pública, fazer ouvidos moucos aos gritos dos funcionários, rotineiramente “não fazer comentários” à imprensa [...]. Na década de 1990, a reputação corporativa tornou-se mais importante e mais vulnerável do que nunca. Ainda mais impressionante do que o crescente poder de grupos específicos, é sua capacidade de agir em conjunto na organização. [...] e é por isso que ser um bom cidadão corporativo está rapidamente se tornando uma questão de interesse.” (SCHOLES; CLUTTERBUCK, 1998, p. 227, tradução nossa).

Ao longo do tempo a literatura sobre o tema se desenvolveu vastamente. Mainardes, Alves, Raposo (2012) apresentam alguns **pressupostos** principais mapeados dentre os estudos das partes interessadas: As organizações se relacionam com grupos e indivíduos que as influenciam e são influenciadas por eles; (FREEMAN, 1984); A teoria dos *stakeholders* tem como foco os processos vinculados a essas relações, objetivando obter resultados para a empresa e para a parte interessada; É atribuído valor intrínseco aos interesses de todas as partes interessadas legítimas. Clarkson (1995) e Donaldson, Preston (1995); A teoria tem como ponto focal a tomada de decisão gerencial; A teoria observa e estuda como os *stakeholders* tentam influenciar a decisão organizacional buscando moldar os processos de acordo com suas necessidades e prioridades; Relativamente às próprias organizações, a teoria indica que elas devem se esforçar para compreender, conciliar e balancear os vários interesses das partes envolvidas.

Considerado fundador da teoria, Robert Edward Freeman publicou em 1984 a obra *Strategic Management: a Stakeholder Approach*. No meio acadêmico, o arcabouço das partes interessadas é tratado especialmente a partir de disciplinas da Sociologia, Economia, Política e Ética. No campo

da gestão, as principais literaturas a abordar o tema são a Gestão Estratégica, a Teoria dos Sistemas, a Responsabilidade Social da Empresa e a Teoria da Organização. (MAINARDES; ALVES; RAPOSO, 2012; TEIXEIRA NETO, 2019).

Há indicações de que a primeira menção termo *stakeholder* teria sido feita no ano de 1963, em um memorando interno do Instituto de Pesquisa de Stanford (SRI), atualmente chamado de SRI International Inc. Entretanto, Freeman é conhecido por consagrar o termo em sua publicação de 1984. No livro e em obras subsequentes, o autor apresenta o conceito de *stakeholders* como sendo aqueles indivíduos ou grupos afetados ou interessados, direta ou indiretamente, pela organização. (FREEMAN, 1984; FREEMAN; MCVEA, 2001).

Além disso, aponta que esses grupos e seus interesses deveriam ser conhecidos pelos gestores, com vistas a oferecer respostas adequadas, sob o risco de de insucesso da organização, ou seja, para Freeman as organizações deveriam promover a gestão deliberada e consciente de seus *stakeholders*. (FREEMAN, 1984; FREEMAN; MCVEA, 2001; MAINARDES; ALVES; RAPOSO, 2012).

A pesquisa de Donaldson e Preston (1995), identificou padrões da literatura das partes interessadas, indicando que o tema até então era abordado a partir de três perspectivas principais: **descritiva, instrumental e normativa**. O objetivo dos autores foi apontar as diferenças, problemas e implicações associadas às abordagens de *stakeholders* encontradas nos estudos acadêmicos até aquele momento, além de esclarecer seu significado essencial do termo.

As abordagens mapeadas não seriam enfoques separados, mas sim mutuamente apoiadas, sendo a abordagem normativa aquela que sustenta as demais. Para os autores, é este suporte normativo que justifica teoria do *stakeholder*, uma vez que nele se assumem determinações sobre valores morais bem como pressupostos advindos da teoria dos direitos de propriedade. (DONALDSON; PRESTON, 1995; LOPES, 2018).

O quadro abaixo apresenta as características dos enfoques mapeadas por Donaldson, Preston (1995):

Quadro 10 - Descrição das abordagens da teoria dos *stakeholders* indicadas por Donaldson, Preston (1995)

Abordagem	Explicação	Tese dos autores
Descritiva	O objetivo desta abordagem está em descrever e explicar as características e comportamentos corporativos da organização em relação aos seus <i>stakeholders</i> .	A teoria dos <i>stakeholders</i> é indiscutivelmente descritiva. Descreve a corporação como uma constelação de interesses cooperativos e competitivos possuindo valor. (DONALDSON, PRESTON, 1995, p. 67)
Instrumental	Os estudos com este enfoque	Estabelece uma estrutura para examinar as conexões, se

	buscam basicamente analisar a influência dos <i>stakeholders</i> sobre o desempenho das organizações, utilizando para tanto, modelos que examinam e aproximam o desempenho organizacional e a gestão dos <i>stakeholders</i> . (LOPES, 2018)	houver, entre a prática de gestão de <i>stakeholders</i> e o alcance de diversas metas de desempenho da organização. O principal foco de interesse sob o enfoque instrumental tem sido a proposição de que as empresas que praticam o gerenciamento de partes interessadas serão, em igualdade de condições, relativamente mais bem sucedidas em termos de desempenho convencionais (rentabilidade, estabilidade, crescimento, etc.) (DONALDSON, PRESTON, 1995, p. 67-68)
Normativa	Preocupa-se em interpretar e definir a finalidade da organização, incluindo o reconhecimento dos princípios morais e éticos que orientam suas operações e sua gestão. (Lopes, 2018, p. 55)	Embora as abordagens descritiva e instrumental sejam aspectos significativos da teoria dos <i>stakeholders</i> , sua base fundamental é normativa e envolve a aceitação das seguintes ideias: (a) Partes interessadas são pessoas ou grupos com interesses em aspectos processuais e/ou substantivos da atividade empresarial. (b) Os interesses de todas as partes interessadas são de valor intrínseco. (DONALDSON E PRESTON, 1995, p. 68)

Fonte: Donaldson, Preston (1995); Lopes (2018)

Com o tempo, problematizou-se que a definição de *stakeholder* era muito ampla, tornando imperiosa a definição de critérios para identificação e classificação de partes interessadas prioritárias para as empresas. Somente após a identificação e classificação, seria possível operar uma estratégia de gestão efetiva desses *stakeholders*. (MAINARDES; ALVES; RAPOSO, 2012).

A próxima seção apresenta as principais tipologias de identificação e classificação das partes interessadas encontradas na literatura.

2.2.1 TIPOLOGIAS DE CLASSIFICAÇÃO DOS *STAKEHOLDERS*

Além de Freeman (1984), outros autores contribuíram substancialmente para o desenvolvimento da teoria das partes interessadas, propondo maneiras de identificar e classificar os *stakeholders*. O quadro abaixo apresenta a síntese das principais tipologias encontradas na literatura.

Quadro 11 - Principais tipologias de classificação dos *stakeholders*

Autores	Classificação/Critério utilizado
GOODPASTER (1991)	A dimensão ética e a estratégica – <i>stakeholder</i> estratégico e moral (multi-fiduciário);
SAVAGE, WHITEHEAD, BLAIR (1991)	A capacidade potencial da parte interessada para ameaçar ou cooperar com a organização – <i>stakeholders</i> ambíguos, disposto a apoiar, indispostos a apoiar e marginais;
CLARKSON (1995)	O <i>stakeholder</i> primário (com relação formal com a organização) e o <i>stakeholder</i> secundário (sem relação formal com a organização);
MITCHELL, AGLE, WOOD (1997)	Poder, legitimidade e urgência; <i>stakeholders</i> : 1 – Adormecido; 2 – Coativo; 3 – Determinante; 4 – Definitivo; 5 – Exigente; 6 – Dependente; 7 – Discricionário,

ROWLEY (1997)	Densidade da rede e a centralidade do foco da organização;
MAINARDES, ALVES, RAPOSO (2012)	Relevância, influência mútua e participação: <i>stakeholder</i> : regulador; dependente; passivo; parceiro; e controlador e não interessado.

Fonte: Adaptado de Mainardes, Alves, Raposo (2012)

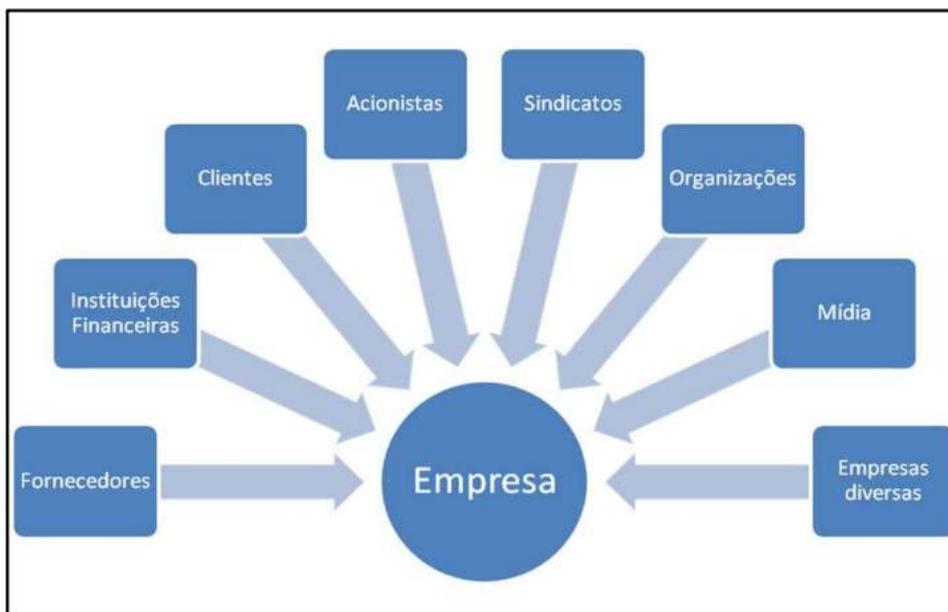
Freeman (1984) teve como objetivo fornecer aos gestores e proprietários um meio para compreender os interesses e os desejos do outro, daquele que influenciava a organização e vice-versa. Seu foco foi no desenvolvimento de estratégias por parte dos gestores para lidar com os interesses e aspirações dos *stakeholders*. A ideia do autor sempre foi a de propor uma maneira de realizar a **gestão dos *stakeholders*** pelas organizações.

Para tanto, os passos indicados pelo autor eram (1) a identificação dos *stakeholders* (traçar seu perfil, identificar seus atributos e características comportamentais); (2) descobrir o que esses interessados/influenciados querem (seus interesses e metas); e (3) entender de que maneiras eles tentarão atingir suas metas e satisfazer seus interesses. A partir desses questionamentos, os gestores organizacionais deveriam considerar seus achados sobre as partes interessadas no desenvolvimento de estratégias da organização. (FREEMAN, 1984; SCHIAVONI et al., 2013).

Neste sentido, fica evidente que a aceitação de que existem *stakeholders* e que estes influenciam e são influenciados pela organização leva a necessidade de processos e técnicas que aumentem a capacidade de gestão estratégica da organização. (FREEMAN, 1984; SCHIAVONI et al., 2013).

Freeman mapeou os *stakeholders*, representando-os em um sociograma, apresentado a seguir:

Figura 4 - Representação dos *stakeholders* segundo Freeman (1984)



Fonte: Teixeira Neto (2019), p. 4 baseado em Freeman (1984)

Goodpaster (1991), por sua vez, debate criticamente os pressupostos que baseiam a análise das partes interessadas como forma de introdução de valores éticos no processo de tomada de decisão dos gerentes. O autor identifica a presença de dois tipos de *stakeholders*: o **estratégico** e o **multi-fiduciário (moral)**. A gestão do primeiro grupo seria capaz de proporcionar à organização incremento dos negócios, porém de maneira desvinculada da ética. Já o gerenciamento das partes interessadas multi-fiduciárias promoveria a ética nas relações, sem, no entanto, contribuir para os negócios.

No mesmo sentido, Teixeira Neto (2019) indica que a literatura dos anos 1990 sobre os *stakeholders* ramificou-se em duas vertentes, sendo a primeira delas, com ênfase na gestão estratégica, dando relevância ao gerenciamento ativo dos interesses das partes na tomada de decisão pela organização. Estudiosos situados nesta área preocupam-se especialmente em compreender e instrumentalizar formas para a organização atingir seus objetivos, lançando mão de maneira ativa e consistente da gestão dos *stakeholders*.

O segundo apêndice, tem como enfoque a **postura ética e moral** dos gestores da empresa, e, por sua vez, deriva-se em outros dois caminhos: o primeiro ocupa-se majoritariamente de **descrever** a maneira como as organizações operam, com foco ou com o pressuposto de que deve existir equilíbrio da miríade de interesses. Já a segunda ramificação apresenta uma postura mais **normativa**, buscando prescrever como a organização deve gerenciar seus *stakeholders* tendo a ética e os princípios morais como diretriz central. (TEIXEIRA NETO, 2019).

Considerações relacionadas à ética no gerenciamento das partes interessadas também foram identificadas na literatura levantada por Garber, Sarkani, Mazzuchi (2017). Neste sentido, há trabalhos que problematizam se a gestão do SH não seria simplesmente uma maneira de incrementar o resultado das empresas, por meio do manejo dos interesses das partes, e não porque de fato as organizações tenham se tornado éticas.

Prosseguindo com a apresentação das tipologias, Savage, Whitehead, Blair. (1991) apontam que a avaliação do potencial de cada parte interessada em ameaçar ou cooperar com a organização possibilita aos gerentes sua classificação entre *stakeholders* **ambíguos; disposto a apoiar; indispostos a apoiar; e marginais**. A figura a seguir representa o modelo proposto pelo autor:

Figura 5 - Tipologia de classificação de *stakeholders* proposta por Savage, Whitehead, Blair, 1991

		Potencial dos <i>stakeholders</i> em ameaçar a organização	
		Alto	Baixo
Potencial dos <i>stakeholders</i> em colaborar com a organização	Alto	<p><u>Tipo 4: Ambíguo</u></p> <p>Estratégia: Colaborar</p>	<p><u>Tipo 1: Dispostos a apoiar</u></p> <p>Estratégia: Envolver os dispostos</p>
	Baixo	<p><u>Tipo 3: Indispostos a apoiar</u></p> <p>Estratégia: Defender</p>	<p><u>Tipo 2: Marginais</u></p> <p>Estratégia: Monitorar</p>

Fonte: Savage, Whitehead, Blair, 1991, p. 65 *apud* Bispo, Gomes, 2018, p. 1261.

O estudo de Clarkson (1995) conclui que o desempenho social de uma empresa pode ser melhor avaliado usando uma estrutura baseada na gestão das relações da organização com seus *stakeholders*. Para chegar a este resultado, o autor conduziu um programa de pesquisa entre 1983 e 1993, o qual teve como objetivo desenvolver uma metodologia para analisar o desempenho social de empresas baseada na relação com *stakeholders* e nas respostas obtidas pelas organizações para as ações de responsabilidade social com as partes interessadas.

Na pesquisa foram classificados dois tipos de partes interessadas: **primários** - que possuem relação formal com a organização - e os **secundários** - que não possuem relações formais com esta. Ficou também evidenciada a importância de se identificar os principais *stakeholders*, bem como a necessidade de que a organização trabalhe para atender prioritariamente os interesses destes, dentro dos preceitos de responsabilidade social. Os *stakeholders* principais (primários) seriam, basicamente, proprietários, funcionários, clientes, fornecedores e outros. (CLARKSON, 1995).

É reconhecido, entretanto, que outras partes interessadas, ainda que não estejam dentre os principais, também afetam e são afetados pela organização, porém para Clarkson (1995), a prioridade deve ser dada aos grupos principais de maneira a se viabilizar a gestão prática da organização. A imprensa e sindicatos, por exemplo, são denominados *stakeholders* secundários. (CLARKSON, 1995; LOPES, 2018).

Rowley (1997) contribui com a teoria ao propor uma tipologia baseada na influência múltiplas e interdependentes das partes interessadas. Diferentemente da abordagem diática empreendida pela

maioria dos autores, que situam a organização como ponto focal e os demais *stakeholders* orbitando ao seu redor, o autor teoriza sobre as influências múltiplas das partes interessadas. Lançando mão dos construtos de rede social (densidade e centralidade) e analisando a combinação destes, consegue mapear o impacto simultâneo das partes interessadas. A classificação de Rowley (1997) está indicada a seguir:

Figura 6 - Tipologia para classificação das influências das partes interessadas segundo Rowley (1997)

		Centrality of the Focal Organization	
		High	Low
Density of the Stakeholder Network	High	Compromiser	Subordinate
	Low	Commander	Solitarian

Fonte: Extraído de Rowley, 1997, p. 901.

Mitchell, Agle, Wood (1997) constroem a tipologia mais popular para identificação das partes interessadas e sua relevância, denominada modelo de **saliência dos stakeholders**. O objetivo dos autores foi propor um modelo para identificação e classificação com base na avaliação de três atributos de relacionamento das partes com a organização: **poder, legitimidade e urgência**. A análise da combinação dos atributos gerou um *framework* orientativo a pesquisadores e gerentes em suas análises das partes interessadas. (MAINARDES; ALVES; RAPOSO, 2012; MITCHELL; AGLE; WOOD, 1997).

Os autores, após mapeamento sobre o tema, observaram que o conceito de *stakeholders* era muito abrangente, o que dificultava a instrumentalização da teoria. Observaram também que os pesquisadores que trabalhavam com as partes interessadas o faziam levando em conta algumas características ou pressupostos comuns das relações entre os *stakeholders* e a organização, os quais eles sintetizaram: poder, legitimidade e urgência. (MITCHELL; AGLE; WOOD, 1997).

O primeiro dos atributos é o poder, sendo seu exercício descrito pelos autores de três maneiras: coercitivamente (força, violência e restrição), utilitariamente (usando recursos financeiros e materiais para exercer o controle) e normativamente (normas sociais, prestígio, símbolos sociais, etc.) (MITCHELL; AGLE; WOOD, 1997).

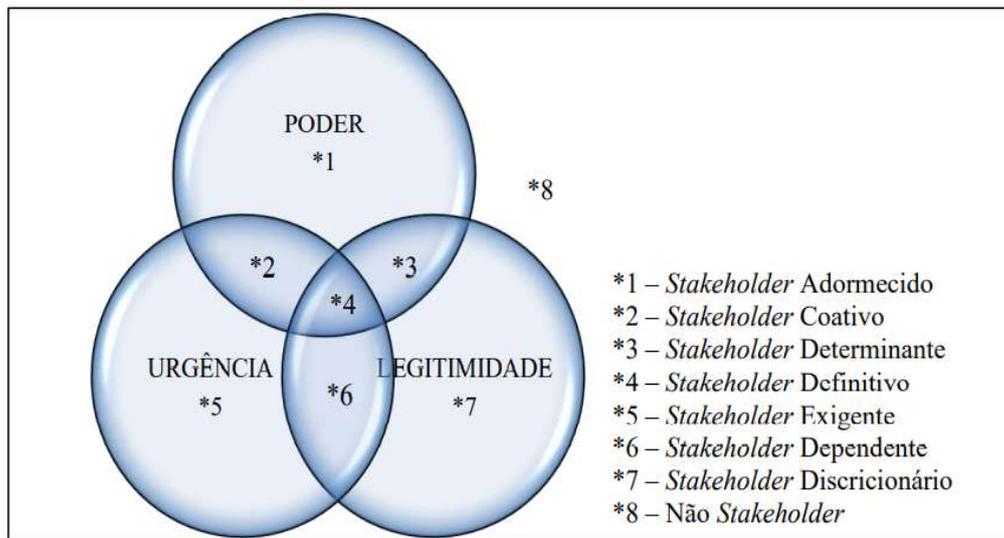
A legitimidade, por sua vez, é descrita como atributo que pode facilmente ser atrelado ao poder de acordo com a literatura, porém optou-se por tratá-lo em separado em Mitchell, Agle, Wood (1997). O conceito adotado é o de Suchman (1995) que define legitimidade como "uma percepção generalizada ou suposição de que as ações de uma entidade são desejáveis, ou apropriadas dentro de

algum sistema socialmente construído de normas, valores, crenças e definições”. (SUCHMAN, 1995 *apud* MITCHELL; AGLE; WOOD, 1997, p. 867).

Por fim, o atributo da urgência relaciona-se ao quanto a parte interessada reivindica atenção imediata, ou seja, pondera-se sobre o quanto o relacionamento é sensível ao tempo e o quanto as reivindicações são importantes ou críticas para o *stakeholder* e para a organização.

A partir do ponto de vista do gerente e da combinação dos atributos, a parte interessada recebe uma classificação que indica sua relevância - ou saliência - sendo positivamente relacionada à apresentação cumulativa dos atributos descritos. São sete as classificações: **1 – Adormecido; 2 – Coativo; 3 – Determinante; 4 – Definitivo; 5 – Exigente; 6 – Dependente; 7 – Discricionário**, conforme ilustrado na figura a seguir:

Figura 7: Representação do modelo de saliência dos *stakeholders*



Fonte: Lopes, 2018, p. 58, com base em Mitchell, Agle, Wood, 1997, p. 874.

O detalhamento da classificação por seus atributos, de acordo com o modelo de saliência dos *stakeholders*, está indicado no quadro a seguir:

Quadro 12 - Descrição das partes interessadas de acordo com o modelo de saliência dos *stakeholders* (Mitchell, Agle, Wood, 1997)

Classe	Tipo	Atributo(s) que possui	Características e implicações
<i>Stakeholders</i> Latentes -	Adormecido ou Inativo (Dormant)	Poder	Têm pouca ou nenhuma interação com a empresa. No entanto, devido ao seu potencial Para adquirir um segundo atributo, a administração deve permanecer ciente de tais partes interessadas, pois a natureza dinâmica do relacionamento sugere que as partes interessadas inativas

			se tornarão mais salientes se adquirirem urgência ou legitimidade.
	Discricionário (Discretionary)	Legitimidade	São os mais propensos a ser alvo da responsabilidade social corporativa discricionária, (filantropia corporativa). Na ausência de poder e reivindicações urgentes, não há nenhuma pressão sobre os gerentes para se envolverem em um relacionamento ativo com tal parte interessada, embora os gerentes possam optar por fazê-lo.
	Exigente (Demanding)	Urgência	São os "mosquitos zumbido nos ouvidos" dos gerentes: incômodos, mas não perigosos. Quando as partes interessadas não puderem ou não quiserem adquirir o poder e/ou a legitimidade necessária para mover sua reivindicação para uma posição mais saliente, o "ruído" da urgência é insuficiente para projetar uma reivindicação do interessado além da latência.
<i>Stakeholders</i> Expectantes partes interessadas	Determinante ou Dominante (Dominant)	Poder + Legitimidade	Formam a "coalizão dominante" na empresa (Cyert & March, 1963). Caracterizadas como "dominantes", em referência às reivindicações legítimas que eles têm sobre a empresa e sua capacidade de agir sobre essas reivindicações. Quaisquer partes interessadas percebidas pelos gerentes como tendo poder e legitimidade serão "importantes" para os gerentes. Assim, podemos esperar que as partes interessadas dominantes tenham algum mecanismo formal em vigor que reconheça a importância de seu relacionamento com a organização.
	Coativo/perigoso	Poder + Urgência	Onde a urgência e o poder caracterizar uma parte interessada que carece de legitimidade, essa parte interessada será coerciva e possivelmente violenta, tornando o <i>stakeholder</i> "perigoso", literalmente, para a empresa. "Coerção" é sugerido como um descritor porque o uso de poder coercitivo geralmente acompanha o status ilegítimo.
	Dependente	Urgência + Legitimidade	Como o poder nesta relação não é recíproco, o seu exercício é regulado ou através da defesa ou tutela de outras partes interessadas, ou através da orientação dos valores da gestão interna.
<i>Stakeholders</i> Definitivos	Definitivo	Poder + Urgência + Legitimidade	Quando a reivindicação de tal parte interessada poderosa e legítima é também urgente, os gerentes têm um mandato claro e imediato para atender e dar prioridade à reivindicação dessa parte interessada. A ocorrência mais comum provavelmente será o movimento de uma parte interessada dominante para a categoria "definitiva".

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Mitchell, Agle, Wood (1997)

Três implicações adicionais são ainda relevantes sobre o modelo de Mitchell, Agle, Wood (1997). Primeiramente, os autores reforçam que há um dinamismo fundamental nas relações entre a

organização e as partes interessadas, sendo variável a incidência dos atributos, uma vez que são construídos pela interação social. Em segundo lugar, pondera-se que nem sempre há consciência da posse de tais características e nem o exercício voluntário do atributo. Por fim, indica-se que este é um modelo essencialmente gerencial, que tem como foco a relação entre gerente e *stakeholder*, portanto, baseia-se e apoia o pensamento normativo a partir da percepção exclusiva dos gerentes.

Buscando avaliar o impacto e as possibilidades abertas pelo modelo, os pesquisadores publicaram um balanço dos efeitos de sua própria pesquisa de 1997. Eles mapearam a literatura sobre o tema ao longo de vinte anos, e evidenciaram a relevância do artigo original em função do número de trabalhos acadêmicos que o citam. Na visão dos autores, a validade do modelo foi confirmada, sendo possível identificar, em uma primeira análise, cinco tendências principais da literatura derivadas de Mitchell, Agle, Wood (1997): validar, ampliar, criticar, reposicionar e conectar o modelo de saliência dos *stakeholders* a outras disciplinas teóricas. (WOOD et al., 2018).

A análise retrospectiva também evidenciou que é fundamental que haja novos refinamentos e esforços em especial à tarefa de identificação e dos critérios para determinar a relevância das partes interessadas, bem como uma maior ênfase no atributo mais complexo: o poder. (WOOD et al., 2018).

Outro ponto indicado por Wood et al. (2018) como carente de maior desenvolvimento é o fato de o modelo se basear exclusivamente na percepção dos gerentes para identificar e classificar a relevância dos *stakeholders*. Foi possível observar que, a despeito da saliência real que algumas partes interessadas possuem, os gerentes podem não perceber esta relevância ou deliberadamente ignorar certas partes importantes, o que compromete a aplicação do modelo.

Mainardes, Alves, Raposo (2012) também compilaram algumas limitações identificadas por outros pesquisadores na aplicação modelo de saliência dos *stakeholders*. Por exemplo, observou-se que os atributos poder, urgência e legitimidade são atribuídos de forma binária (ou o *stakeholder* tem ou não tem), porém, ao avaliar as características de cada parte interessada, a classificação binária não reflete a realidade.

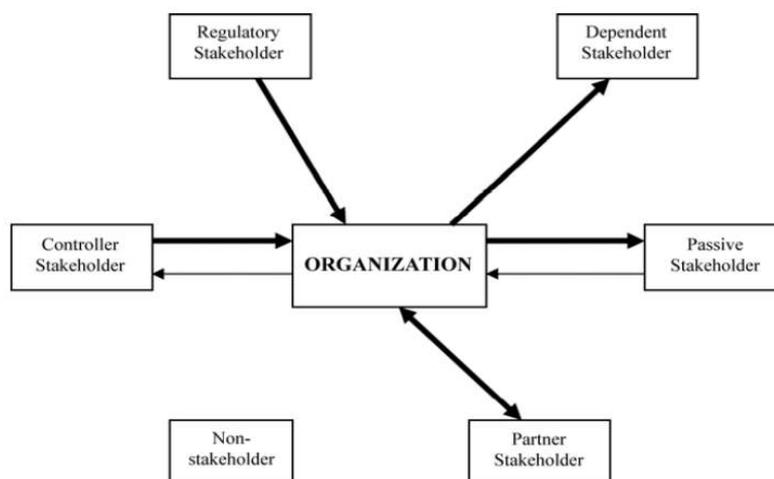
Consequentemente, a gestão e a priorização de partes interessadas dotadas dos mesmos atributos, havendo diferença entre os graus de incidência de cada atributo, não fica clara, restando poucos meios de diferenciar e priorizar as ações de gerenciamento a *stakeholders* classificados no mesmo conjunto. Portanto, a falta de uma escala para determinar os graus de posse da cada atributo é

apontada como uma das desvantagens mais relevantes para a aplicação do modelo de saliência das partes interessadas. (MAINARDES; ALVES; RAPOSO, 2012).

Mainardes, Alves, Raposo (2012) propuseram sua própria tipologia baseada em Mitchell, Agle, Wood (1997) classificando os *stakeholders* com base nas variáveis **relevância, influência mútua e participação** capazes de explicar a relação entre a parte e a organização. Para tanto, baseiam-se em um estudo empírico exploratório contendo 15 entrevistas em profundidade e um estudo confirmatório com 684 questionários respondidos por servidores de 11 universidades públicas de Portugal.

A principal variável encontrada pelos pesquisadores foi o *nível de influência das partes interessadas* do ponto de vista da gestão da organização, inferida a partir da análise da presença dos atributos legitimidade, poder e urgência. Como resultado, o modelo tipifica seis tipos de *stakeholders*: **regulador, controlador, parceiro, passivo, dependente e não interessado**. A seguir está representado o esquema ilustrativo original dos autores:

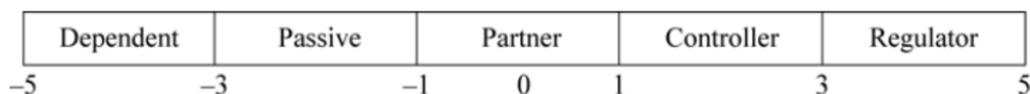
Figura 8: Representação do modelo de classificação dos *stakeholders* segundo Mainardes, Alves, Raposo (2012)



Fonte: Mainardes, Alves, Raposo (2012)

As setas indicam a influência entre as partes, sendo que quanto mais espessa, maior a força desta variável. Para medir tal influência e classificar as partes interessadas os autores propõem uma escala representada na figura a seguir:

Figura 9: Representação do modelo de classificação dos *stakeholders* segundo Mainardes, Alves, Raposo (2012)



Fonte: Mainardes, Alves, Raposo (2012)

2.2.2 GESTÃO DOS *STAKEHOLDERS* E TOMADA DE DECISÃO ORGANIZACIONAL

O gerenciamento das partes interessadas é o processo dinâmico de identificação, classificação e interação intencional da organização com os *stakeholders*. Quando vinculado à estratégia, tem como foco impactar positivamente o resultado da organização, contribuindo para seu sucesso e longevidade. Relaciona-se diretamente aos processos decisórios organizacionais, uma vez que, a teoria dos *stakeholders* tem como ponto focal a tomada de decisão dos gestores.(GARBER; SARKANI; MAZZUCHI, 2017; MAINARDES; ALVES; RAPOSO, 2012).

A gestão dos *stakeholders* acontece em três níveis: identificação e classificação das partes interessadas, desenvolvimento de processos com objetivo de reconhecer suas necessidades e interesses, e estabelecimento de relacionamentos com as partes em consonância com os objetivos organizacionais. Nas etapas de identificação e classificação normalmente utiliza-se uma das tipologias apresentadas na seção anterior. Já a construção da interação com essas partes será determinada pelos esforços da organização para gerir as partes interessadas mais relevantes observando em que aspectos esta carece de reestruturação para conciliar e atender os interesses dos que realmente importam. (MAINARDES; ALVES; RAPOSO, 2012).

Apesar de pesquisadores tenderem a representar o esquema de partes interessadas com a organização situada no centro da rede de relacionamentos, vários autores acreditam que a teoria seja melhor descrita com o gestor ao centro, uma vez que este é o principal tomador de decisão. Este apontamento deriva da ideia que concebe os “gestores como indivíduos que geralmente estão interessados e motivados a equilibrar recursos entre os *stakeholders*” REYNOLDS; SCHULTZ; HEKMAN, 2006, p. 298 *apud* MACHADO JR, 2011, p. 10).

Há algumas considerações a esse respeito. Primeiramente, a alocação do gestor no centro da gestão das partes interessadas pode ser falha. Como indicado em Wood et al. (2018) os gestores podem não ter a percepção da relevância ou mesmo da existência de uma parte interessada, ainda que esta seja incontestavelmente importante. Podem também deliberadamente ignorar certas partes importantes, devido a fatores desconhecidos, o que compromete a aplicação do modelo.

O segundo ponto de reflexão sobre o gestor na teoria dos *stakeholders* diz respeito a qual deles será “eleito” para gerenciar as partes interessadas. Será o CEO da organização? O diretor financeiro? O diretor administrativo? Entendemos que a análise a partir da teoria das partes interessadas pode ser aplicada para avaliar vários processos dentro de uma organização. Assim, o gestor a ser considerado

irá variar de acordo com o processo mapeado pois um único tomador de decisão não é capaz de avaliar e decidir sobre tudo o que ocorre na organização. (MACHADO JR, 2011; LOPES, 2018).

Machado Jr, Lopes (2019) por exemplo, aplicaram um modelo de avaliação de desempenho baseado na teoria dos *stakeholders* para mapear e analisar especificamente as partes interessadas envolvidas na gestão da conta vinculada dos contratos terceirizados de uma universidade. Este aspecto foi melhor trabalhado na metodologia desta pesquisa.

O terceiro aspecto a ser ponderado, relaciona-se à concepção de decisão subjacente quando se trata de teoria dos *stakeholders*. O estudo da tomada de decisão sempre se manteve na arena dos debates organizacionais, embora tenha oscilado sua popularidade e suas formas de abordagem ao longo deste tempo. Neste sentido, aprofundou-se um pouco mais nas características do processo decisório, com vistas a situar a teoria das partes interessadas em relação às abordagens que tratam sobre a decisão (MAINARDES; ALVES; RAPOSO, 2012; MILLER; HICKSON; WILSON, 2014).

No campo dos estudos da decisão, assim como nos estudos das partes interessadas predomina a concepção da atividade administrativa como essencialmente relacionada à tomada de decisão baseada na racionalidade, destinando-se a conduzir as organizações modernas ao alcance de seus objetivos. (MILLER; HICKSON; WILSON, 2014).

Também é um tópico proeminente nos estudos do processo decisório a relação intrínseca das decisões com a alocação e exercício de poder. Sob esta perspectiva, a tomada de decisão pode ser vista como um ponto focal da atividade política e, portanto, como exercício de poder nas organizações e na sociedade. (MILLER; HICKSON; WILSON, 2014).

Da mesma maneira, a teoria dos *stakeholders* também reconhece o poder como elemento fundamental em sua análise da dinâmica entre as partes interessadas. O modelo de saliência dos *stakeholders*, por exemplo, indica o poder como um dos atributos bases de sua análise. (MAINARDES; ALVES; RAPOSO, 2012).

De forma abrangente, duas correntes teóricas são identificadas nos estudos sobre decisão: a normativa e a descritiva. A primeira busca explicar a maneira pela qual uma decisão deveria ser tomada, indicando os passos que o decisor precisaria percorrer para alcançar a resposta mais lógica para o problema. Já a corrente descritiva preocupa-se em explicar como ocorre, na prática, o processo de tomada de decisão. (PRÉVE; MORITZ; PEREIRA, 2010).

As abordagens normativas destacam a ideia da racionalidade administrativa como núcleo do processo decisório. Essa ideia advém dos pressupostos econômicos neoclássicos, os quais enxergam os gestores como maximizadores das recompensas e minimizadores dos prejuízos, pregando, ainda, que o processo de decidir ocorreria de forma sequencial e linear, sendo passível de prescrições. Esta visão vem sendo questionada há algum tempo, especialmente a partir dos trabalhos de Simon (1979), entretanto, a ideia da racionalidade ainda influencia fortemente os estudos da decisão, ainda que de maneiras diferentes. (MILLER; HICKSON; WILSON, 2014).

Por outro lado, a corrente descritiva preocupa-se majoritariamente em compreender o processo de decisão em si, teorizando a respeito das formas como este ocorre na prática. Nessa linha teórica existe uma variedade de abordagens, que incluem modelos comportamentais e também administrativos voltados para a solução de problemas, mas reconhecendo que os atores organizacionais vivem em um ambiente de limitações e contingências diversas que impactam a decisão. (PRÉVE; MORITZ; PEREIRA, 2010).

Um dos autores mais influentes para os estudos da decisão é Herbert Simon, pioneiro em questionar o modelo normativo racional de tomada de decisão que concebe o processo como totalmente linear e racional. Simon cunhou a expressão “racionalidade limitada” como contraponto a essa ideia. (PRÉVE; MORITZ; PEREIRA, 2010).

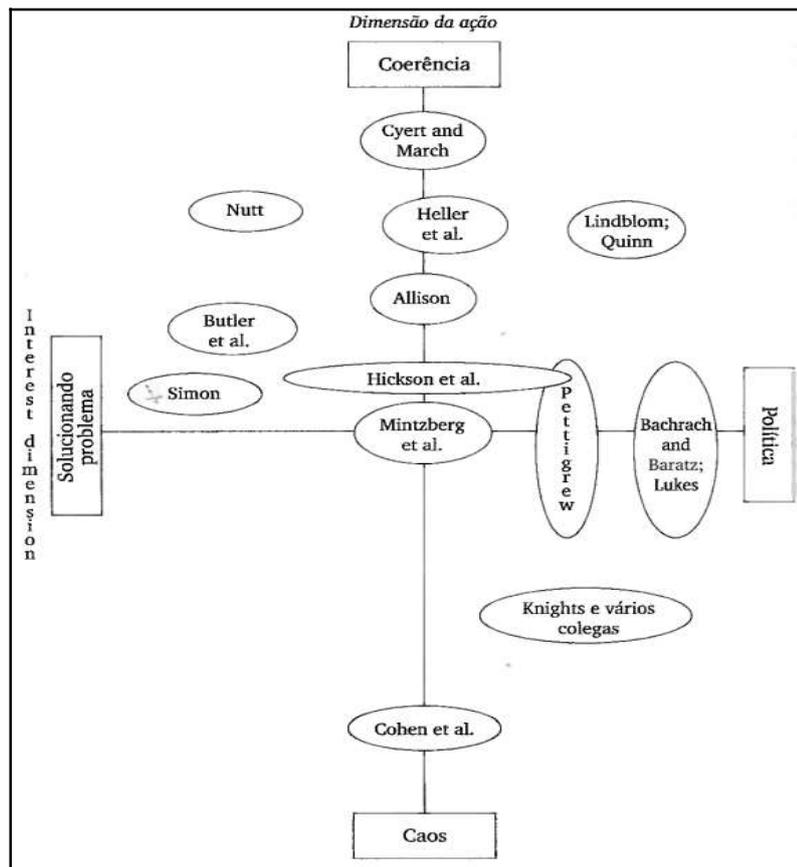
A racionalidade limitada baseia-se na ideia de que, no ambiente complexo da organização, é impossível aos atores acessar e conhecer todos os fatores que impactam suas escolhas. Além disso, limitações cognitivas e vieses comportamentais são naturais a todos os seres humanos, bem como existe escassez de tempo e de recursos na dinâmica organizacional, o que torna racionalidade perfeita na tomada de decisão um mito. O que ocorreria, na visão de Simon, seriam tentativas de se tomar decisões razoáveis, com base em um acesso limitado às informações da realidade. (SIMON, 1979; MILLER; HICKSON; WILSON, 2014).

Ainda assim, não se pode dizer que esses atores se comportam de maneira irracional, mas sim, que teriam a intenção de ser coerentes, apesar de esbarrar em diversas limitações. Simon reconhece, ainda, a influência dos jogos de poder, dos aspectos políticos, bem como da história pessoal dos envolvidos, porém não se detêm sobre a análise de todos esses fatores, alocando todos eles no conceito de racionalidade limitada. (SIMON, 1979).

Entendendo que o autor deu um importante passo, porém enxergando que a temática já se desenvolveu, Miller, Hickson, Wilson (2014) expandem a classificação das pesquisas acadêmicas

sobre o tema. Os pesquisadores mapeiam o terreno da pesquisa em processos decisórios e estruturam duas dimensões de análise: a do *interesse* a da *ação*, e criando um *continuum* para situar tais estudos, de forma a auxiliar sua compreensão. O esquema por eles proposto está representado na figura a seguir:

Figura 9: Mapeamento das pesquisas em processos decisórios organizacionais



Fonte: MILLER; HICKSON; WILSON, 2014, p. 298.

A dimensão do interesse teria como extremos a busca pela *solução de problemas* e a *política*. Os trabalhos situados mais próximos da solução de problemas são aqueles que enxergam a decisão, dentro da teoria administrativa, como um esforço, mesmo que imperfeito e com restrições, para responder os problemas organizacionais. Já no outro extremo da dimensão do interesse, localizam-se os pesquisadores que atribuem à decisão organizacional contornos puramente políticos, baseados em jogos de poder e que trazem a tona questões como a não-decisão como esforço intencional de deixar de lado a discussão de temas polêmicos e que não representam interesses de determinados grupos. (MILLER; HICKSON; WILSON, 2014).

Em relação aos *stakeholders*, como se trata majoritariamente de uma teoria gerencial, entende-se que o enfoque da tomada de decisão situa-se mais próximo do polo da “solução de problemas”. A

ideia de que as partes interessadas podem ser geridas indica, por si só, o objetivo da aplicação da TSH para promover cumprimento dos objetivos da organização, lançando mão da energia dos envolvidos. (DE GOOYERT et al., 2017; GARBER, SARKANI; MAZZUCHI, 2017; HARRISON; FREEMAN; ABREU, 2015).

Já na dimensão da *ação* os processos decisórios estão posicionados ao longo de um eixo contínuo que vai do *coerente* ao *caótico*. Nessa análise transparece o quanto os pesquisadores consideram os processos decisórios como atividades sequenciais e lineares - portanto mais próximas de uma ordem lógica – ou, em oposição, aqueles que creem que a análise sequencial é derivada do mito da racionalidade econômica e que, por isso, defendem que as descrições precisas jamais refletem a realidade, pois a tomada de decisão seria sempre um processo desordenado. (MILLER; HICKSON; WILSON, 2014).

Situando as abordagens sobre a teoria dos *stakeholders* no eixo da *ação*, pode-se dizer que sua concepção do processo decisório encontra-se mais próxima do polo da *ação coerente*, apesar de existirem trabalhos da TSH mais centralizados no gráfico, que consideram com maior detalhe as características caóticas e políticas das ações decisórias, por exemplo, Fassin (2009) e Reed et al. (2018).

O entendimento de que o gestor pode perceber como os *stakeholders* pensam e agem e incorporar essa lista de anseios em sua tomada de decisão já indica que há uma pressuposição de linearidade e lógica no pensamento atribuído ao tomador de decisão.

Segundo a abordagem voltada para a solução de problemas, a manutenção dos processos decisórios implica na necessidade de se estabelecer instrumentos, práticas e estruturas capazes de aferir e implementar as decisões dentro de um escopo. Esta necessidade é a mesma essencial para operacionalizar o gerenciamento das partes interessadas. Evidencia-se que, tanto para a tomada de decisão quanto para a gestão dos *stakeholders* é necessário avaliar e reestruturar processos organizacionais. (MAINARDES; ALVES; RAPOSO, 2012).

Alguns trabalhos recentes que tratam tanto da teoria das partes interessadas quanto da decisão servem de exemplo sobre o posicionamento da teoria dos *stakeholders* mais próximos da coerência e da solução de problemas.

Garber, Sarkani, Mazzuchi (2017), por exemplo, efetivam uma proposta de metodologia para a tomada de decisão que leva em conta as visões das várias partes interessadas, incluindo líderes,

usuários, concorrentes, fornecedores, organizações sociais e ambientais. O modelo combina matematicamente os dados para facilitar a interpretação de perspectivas. Trata-se de uma pesquisa realizada na área de engenharia de processos.

De Gooyert et al. (2017) fazem uma revisão bibliográfica para identificar as características da literatura que trata simultaneamente de Pesquisa Operacional (PO) e teoria dos *stakeholders*. Desenhada como uma disciplina colaborativa, a PO sempre endereçou esforços para subsidiar decisões organizacionais considerando fatores provenientes da interação com múltiplos *stakeholders*.

A partir da revisão sistemática observou-se que as pesquisas em PO, quando focam nas partes interessadas, o fazem com objetivo de otimizar, balancear, estruturar ou envolver os *stakeholders*. Um dos *insights* dos autores diz respeito ao foco de algumas das pesquisas mapeadas que se dividem entre a tomada de decisão organizacional versus o engajamento das partes interessadas. (DE GOOYERT ET AL., 2017).

Neste capítulo apresentou-se um panorama sobre a teoria dos *stakeholders*, descrevendo suas principais tipologias de identificação e classificação. Em um segundo momento foram descritas as abordagens sobre processos decisórios encontradas na literatura, evidenciando-se a proximidade destes com o gerenciamento das partes interessadas.

Importa ainda indicar que o recorte da gestão e fiscalização de contratos públicos é passível de ser analisado pelas lentes da teoria dos *stakeholders* por meio da aplicação de um dos modelos de identificação e classificação apresentados ou desenvolvendo-se uma nova proposta. Também é possível que a teoria das partes interessadas seja indiretamente utilizada, servindo como um guia teórico ou modelo mental que considera diferentes perspectivas para analisar os fenômenos organizacionais.

Neste trabalho seguimos pelo segundo caminho. O objetivo ao trazer a teoria dos *stakeholders* foi o de abrir as possibilidades de análise sem necessariamente aplicar, testar ou ampliar diretamente algum dos modelos. Entendemos que a análise da gestão e fiscalização de contratos ganha contornos mais ricos quando se abre para a possibilidade de captar a percepção de atores além de estritamente os gerentes.

Nesse sentido, mostra-se proveitosa a agregação da teoria dos *stakeholders* à análise da gestão de contratos devido sua aderência ao cenário cotidiano das instituições públicas brasileiras, sob a perspectiva do processo decisório.

Encerra-se aqui o segundo e último bloco do referencial teórico. O próximo capítulo apresenta os aspectos metodológicos da pesquisa.

3 METODOLOGIA

Este capítulo descreve a maneira como o objeto do estudo foi acessado. Para tanto, apresenta-se a tipificação da pesquisa, além da estratégia metodológica utilizada para a consecução dos objetivos.

3.1 TIPIFICAÇÃO DA PESQUISA

Com relação à abordagem, esta pesquisa classifica-se como qualitativa. Rey, Silva (2005) enfatizam o papel da pesquisa qualitativa para o desenvolvimento teórico-científico. O autor não defende a construção teórica alijada da prática; pelo contrário. Ele apregoa que os mecanismos científicos para aproximação, compreensão e análise da realidade social precisam promover o surgimento de campos de inteligibilidade no seio das teorias, que as levem a um desenvolvimento sólido e realista.

Apesar dos desafios em sua execução, a atratividade e a riqueza de dados gerados pelas pesquisas qualitativas as tornam uma ferramenta muito utilizada em Estudos Organizacionais, por trazerem compreensão sobre aspectos que as pesquisas quantitativas não conseguiriam alcançar. (CAVALCANTI, 2017).

O interesse desta pesquisa recai sobre a identificação e análise de aspectos mais aprofundados das atividades de gestão e fiscalização de contratos de obras, os quais não poderiam ser apreendidos por meio de uma abordagem majoritariamente quantitativa. A apreciação das falas dos vários *stakeholders* e a análise não generalizável dos dados que se pretende obter também levam à escolha da metodologia qualitativa.

O estudo pode ainda ser classificado como aplicado, uma vez que pretende gerar conhecimentos que visam analisar uma situação prática no contexto da instituição pesquisada. Em relação aos objetivos, enquadra-se como uma investigação descritiva, já que enseja analisar e descrever aspectos das atividades de gestão e fiscalização de contratos de obras e serviços de engenharia. (GIL, 2011).

A estratégia metodológica adotada foi o estudo de caso em uma instituição federal de ensino superior brasileira. Este tipo de estudo se preocupa com as questões particulares e contextuais. Além disso, os estudos de caso qualitativos na área de gestão geralmente procuram saber o que está acontecendo em uma organização, com base em referências primárias provenientes de visões de múltiplos atores.

O estudo de caso foi escolhido, portanto, por haver o interesse em pesquisar fenômenos organizacionais vinculados às contratações públicas e sua relação com a governança, partindo da percepção dos atores envolvidos na gestão e fiscalização. Esta ideia é reforçada por Yin (2001), segundo o qual o estudo de caso enquadra-se como investigação empírica que observa um “fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos.” (YIN, 2001, p. 32).

O estudo de caso pode ser de caso único ou de casos múltiplos (YIN, 2001). Pode, ainda, estabelecer comparações entre dois ou mais casos – estudos comparativos de casos –, ou pode analisar dois ou mais sujeitos sem ter o objetivo de compará-los – estudos multicaseos. Os estudos de caso são a estratégia escolhida quando se questiona “como” e “por que”. As características desse tipo de método são dadas pela abrangência da unidade estudada e pela sua complexidade, devendo ser relacionada ao arcabouço teórico.

A intenção de aprofundar a análise da gestão e fiscalização de contratos por meio da visão dos *stakeholders*, além do ensejo de identificar dificuldades enfrentadas por esses servidores em seu trabalho cotidiano, denotam que esta pesquisa possui características adequadas para a realização do estudo de caso. (LLEWELLYN; NORTHCOTT, 2007).

Finalmente, esta investigação classifica-se como transversal, pois realiza uma abordagem do objeto em um dado momento, sem estabelecer um recorte temporal para a coleta e análise dos dados da pesquisa.

3.2 PROCEDIMENTOS E TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS

A coleta de dados primários consistiu em quatro entrevistas semiestruturadas, com o objetivo de apreender as percepções dos participantes sobre a gestão e fiscalização de contratos de obras. A elaboração dos roteiros teve como referência a literatura mapeada, bem como os trabalhos de Lopes (2018) e Pires (2020) em função da afinidade com o tema.

A escolha dos *stakeholders* a serem entrevistados foi feita a partir dos trabalhos de Lopes (2018) e Machado Júnior, Lopes (2019), tendo em vista a afinidade entre o objeto de estudo dos autores e desta pesquisa. A escolha dos autores foi baseada na tipologia de Clarkson (1995) que diferencia entre *stakeholders* primários e secundários.

Desta forma, foram mapeadas como partes interessadas principais os seguintes grupos: gestores de contratos; fiscais de contratos, empregados da empresa contratada e fornecedores de serviços. Para a nossa pesquisa, consideramos os empregados da empresa contratada e os fornecedores de serviços como um único grupo, personificado na figura do preposto de contrato de obras.

Nessa etapa, foram entrevistados dois fiscais de contratos, um gestor de contrato e um preposto de empresa contratada. Os dois os gestores de contratos de obras da instituição foram convidados a responder a pesquisa, porém apenas um deles aceitou. Em relação ao preposto, também foram convidados dois, mas pela disponibilidade de horários, a entrevista realizou-se apenas com um deles. Com relação aos fiscais de contratos, optou-se por entrevistar dois sujeitos, do universo de oito fiscais titulares que a Ifes possui, devido a questões logísticas e de tempo.

A proposta desta pesquisa foi submetida ao Comitê de Ética em julho de 2022, sendo aprovada no mesmo mês (CAAE nº 60583422.3.0000.8507). No pedido inicial havia a previsão de aplicação apenas de entrevistas. Com base na análise das entrevistas, elaborou-se um questionário a ser submetido a todo o corpo de gestores e fiscais da Ifes. Assim, uma emenda foi encaminhada ao Comitê de Ética contendo a solicitação de autorização para aplicação do questionário. A emenda foi aprovada em 02/12/2022.

Entende-se que é ideal estender a coleta de dados a todos os fiscais da Ifes. Dessa forma, os resultados apresentados nesta pesquisa consistem em uma exploração inicial do tema a partir das entrevistas. Os questionários ainda não foram aplicados, entretanto, com os dados obtidos até o momento já consideramos ser possível estruturar uma análise de maneira a atender os objetivos deste estudo. Os roteiros das entrevistas encontram-se nos Apêndices A, B e C.

3.3 TRATAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS

Após a coleta de dados, houve a transcrição das entrevistas e foi aplicada a análise de conteúdo como forma de organização, codificação, categorização e análise do material. Esse método de tratamento e análise de dados busca compreender de maneira crítica o sentido das comunicações, e

vem ganhando legitimidade no campo da produção científica em Administração (BARDIN, 1977; MOZZATO, GRZYBOVSKI, 2011).

É possível codificar os dados de diferentes maneiras, como por decomposição textual, por unidades léxicas ou pela elaboração de categorias . A elaboração de categorias relaciona-se com a construção teórica realizada pelo pesquisador e com os dados fornecidos pelos respondentes no momento da coleta. (CHIZZOTTI, 2018; REY; SILVA, 2005).

Nesta pesquisa, a classificação das respostas dos entrevistados foi **categorial** tendo como base os problemas mapeados na pesquisa bibliográfica, que indicaram dez categorias: **capacitação; apoio institucional; mão de obra para fiscalização; padronização; densidade e dinamismo da legislação; sobrecarga de trabalho; planejamento; tecnologia e inovação; estratégia; capacidade da empresa contratada.**

Entretanto, a definição não foi totalmente fechada a priori, havendo abertura para possibilidades surgidas do momento empírico. Desta maneira, durante as entrevistas, emergiu outra categoria considerada relevante, a qual foi incluída na análise: **profissional administrativo na equipe**. No fim, foram consideradas **onze categorias**.

Estas categorias foram analisadas por meio da análise temática, na qual, após leitura flutuante do texto, foram identificados trechos correspondentes às categorias, sendo eles separados e analisados.

Pontuadas as questões gerais sobre a metodologia, passamos à apresentação dos resultados da pesquisa.

4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Neste capítulo foi realizada a análise dos dados coletados. Inicialmente caracterizou-se a Ifes em relação às atividades de GF de contratos de obras. A seguir apresentou-se o perfil dos respondentes das entrevistas e procedeu-se à análise categorial, na qual ponderou-se sobre a incidência dos problemas mapeados na bibliografia. A última parte traz algumas reflexões sobre o processo decisório na gestão e fiscalização de contratos a partir da teoria dos *stakeholders*, ilustrada pelas falas dos participantes.

4.1 CARACTERIZAÇÃO DA IFES

Aqui foram descritas as características gerais da Ifes estudada, com o enfoque nos aspectos relativos à gestão e fiscalização de contratos de obras. Optou-se por não realizar a identificação direta da instituição, com o objetivo de preservar o sigilo e a privacidade dos participantes.

A instituição possui atualmente dezesseis servidores alocados diretamente nas atividades de contratação de obras e serviços de engenharia, divididos em dois setores diferentes. Dentre os dezesseis servidores, doze executam atividades de fiscalização de contratos e dois são gestores de contratos. Dois outros desempenham atividades internas também ligadas aos projetos e às contratações, porém não são fiscais.

Entre os fiscais, cinco deles desempenham a função de fiscal titular. Estes são formados ou em arquitetura ou em engenharia civil. Os demais fiscais apresentam formações diversas: engenharia mecânica, elétrica, técnico em eletrotécnica, dentre outros e desempenham a função de fiscais auxiliares dos contratos.

Retomando aspectos normativos da GF para explicar a formação da equipe de fiscalização da Ifes, temos que no artigo 40 da IN 05/2017, são elencados os seguintes tipos de agentes para compor a equipe de gestão do contrato: gestor do contrato, fiscal técnico, fiscal administrativo, fiscal setorial e fiscal do público usuário. Entretanto, há uma flexibilidade quanto à designação desta equipe. Muitas vezes, por falta de pessoal, nem todas as funções são preenchidas como preconiza a IN.

É o caso da Ifes, que não designa sua comissão de GF desta forma, mas sim, utilizando, na maioria das vezes, as figuras de fiscal titular e fiscal auxiliar. Os fiscais titulares, como foi dito, são formados ou em arquitetura ou em engenharia civil. Já os fiscais auxiliares apresentam outras formações.

Por meio das entrevistas compreendeu-se que esta escolha visa promover a alocação na titularidade da fiscalização de um profissional com formação voltada diretamente para a construção civil. Já os gestores de contratos são aqueles designados como presidentes da comissão de fiscalização e, no caso da Ifes, sempre ocupam cargo de gestão, sendo, conseqüentemente, gestores de contratos e gestores das equipes.

Destaca-se que a Ifes apresenta *campis* em mais de uma localidade, sendo necessário o deslocamento dos fiscais e gestores para acompanhamento de obras que se realizam fora da sede. Atualmente, todos os fiscais de contratos de obras da instituição têm, no mínimo, sete anos de experiência na função.

Nenhum dos servidores designados como fiscais e gestores de contrato possuem dedicação exclusiva à função. Todos eles, além de fiscalizar ou gerir contratos, também participam de outras etapas do processo de contratação, seja do planejamento, dos projetos ou das etapas inerentes à licitação como avaliação de propostas de licitantes, dentre outros.

4.2 ANÁLISE DAS SITUAÇÕES ENCONTRADAS NA IFES

O quadro a seguir apresenta o perfil dos participantes da pesquisa.

Quadro 13 - Perfil dos participantes da pesquisa

	Gestor	Fiscal 1	Fiscal 2	Preposto
Formação e experiência	Engenharia elétrica. Mestrado e Doutorado. Foi gestor de contratos na iniciativa privada. Na Ifes, gerencia contratos, há cerca de 11 anos.	Arquitetura e Urbanismo. Fiscal de contratos de obras há 12 anos.	Engenharia civil. MBA em gestão de projetos. Fiscal de contratos de obras há 7 anos.	Engenharia civil. Preposto há 3 anos. Experiência anterior de com fiscalização de obras.

Fonte: elaborado pela autora

Os servidores públicos entrevistados, componentes das equipes de gestão e fiscalização de obras da Ifes, possuem um tempo de experiência bastante razoável, além de terem formação nas áreas diretamente ligadas à execução de obras. Interessa mencionar, ainda, que o quadro de fiscais de contratos de obras da Ifes atualmente é totalmente composto por fiscais ou gestores com, no mínimo, sete anos de experiência na função.

A análise baseou-se nas seguintes categorias de problemas, mapeadas na fase de pesquisa bibliográfica e nas entrevistas: **capacitação; apoio institucional; mão de obra para fiscalização; padronização; densidade e dinamismo da legislação; sobrecarga de trabalho; planejamento;**

tecnologia e inovação; estratégia; capacidade da empresa contratada; e profissional administrativo na equipe.

De maneira geral, os dados primários indicaram que na Ifes estudada incidem todos os dez problemas (categorias) mapeados na literatura, em maior ou menor grau. Além deles, uma décima primeira categoria foi identificada por meio das entrevistas, conforme já indicado no quadro acima.

Na categoria **capacitação**, foi identificada como principal problema a *falta de capacitação efetiva e contínua para os fiscais*. Observou-se que quando há treinamentos estes não são tão proveitosos, seja pelo objeto do curso, seja pela falta de continuidade destes.

A capacitação formal através de cursos não resolveria o problema. As experiências[...] que nós já tivemos, eu descreveria como muito pouco produtivas[...] por tratarem de cursos [...] que se resumem a palestras com atualizações da legislação ou acórdão dos TCU [...], mas que não correspondem à realidade prática que é o trabalho que nós realizamos como fiscais no dia a dia. (Fiscal 1)

Apesar de nosso setor ter um número razoável de servidores, falta uma capacitação mais contínua, pois todo ano muda legislação e a gente precisa estar sempre atualizando. Eu estudo por conta própria, mas não é algo que vem da instituição, e eu acho que deveria vir da instituição. (Fiscal 2)

Em relação ao **apoio institucional**, os entrevistados indicaram como problemas a falta de política institucional voltada especificamente para a fiscalização, o que contribui para a fragmentação e retrabalho, dificultando especialmente o acompanhamento de aspectos contábeis e jurídicos e ausência de capacitação contínua. Também foi apontada a falta de apoio para fazer valer as decisões emitidas pelo fiscal.

Às vezes nós não recebemos um suporte adequado das instâncias superiores, [...], para fazer valer decisões que nós tomamos como fiscais com o objetivo de preservar a Administração de prejuízos que são causados pela execução incorreta ou pela incapacidade dos contratados em seguir aquilo que foi estabelecido em contrato. (Fiscal 1)

A instituição, na minha percepção, conta com a realização do serviço, porém, as condições em que a realização dos serviços se dão, como e por quem, não interessa à instituição. Então não há nenhum suporte no sentido de se verificar no dia a dia o que o fiscal está precisando, o que o fiscal está passando. (Fiscal 1)

Outro aspecto relevante do apoio institucional referiu-se à percepção sobre como a falta de liderança na gestão da equipe e dos processos pode afetar negativamente as atividades. A figura do líder foi identificada também na menção a um gestor de projetos.

Falta a figura de um líder de fato, alguém que seja capaz de reunir toda a equipe de fato em torno daquilo que interessa ao planejamento e também durante a execução da obra. (Fiscal 1)

O gerenciamento de projetos que eu fiz na minha pós-graduação seria fazer a parte de planejamento, fazer um anteprojeto, coisa que eu nunca vi na Ifes: planejar, sentar, ter todos os projetos, discutir com a equipe técnica, compatibilizar, ter um orçamento redondo, revisar, então seriam essas fases. Esse gerente de projetos se envolve com vários projetos ao mesmo tempo e conhece bem todos eles seria interessante. (Fiscal 2)

Por outro lado, foi apontado pelo preposto e pelo gestor de contratos, que o diálogo presente entre eles as instâncias superiores bem como a confiança mútua são pontos fortes da Instituição:

[A gestão e fiscalização] da Ifes, especificamente, eu acho muito boa porque eles acompanham de perto o serviço que está sendo feito e eles conseguem conversar para poder puxar o serviço fazer acontecer as coisas. [...](Preposto)

Não é como as pessoas pensam: ‘O TCU vai vir aqui e leiloar a minha casa porque eu fiz uma medição errada’. Eu não acho que isso vai acontecer porque nunca aconteceu em toda a história que eu conheço. Não significa que nunca vai acontecer, e a gente trabalha para que não aconteça, mas eu não vejo a instituição pegando uma lista e falando: “fulano, essa conta é sua.” Então, dessa forma eu confio. (Gestor de contrato)

Avaliando aspectos sobre a **mão de obra para fiscalização**, os principais pontos identificados nas entrevistas relacionam-se à *quantidade insuficiente de servidores, a formação e perfil e o engajamento* dos servidores que acompanham contratos.

Os gestores e fiscais apontaram que a quantidade de pessoas dedicadas à fiscalização é insuficiente, diante das demandas das atividades:

O pessoal também olha muito o número de pessoas, mas não olha as demandas. Porque se olhar a quantidade de pessoas, realmente o setor é volumoso, mas se olhar as demandas vai ver que também é muito serviço. (Fiscal 2)

A gente tem problema com pessoal, realmente tem pouca gente, porque essas leis de fiscalização de contratos são feitas por um jurista que não fiscaliza contrato. [...](Gestor de contrato)

Relevante também o apontamento sobre o perfil da mão de obra para realizar o acompanhamento contratual. Uma das maiores dificuldades está na execução das atividades administrativas inerentes à função de fiscal, ou na exigência de perfil mais proativo para que o acompanhamento seja bem efetivado:

Essa é uma das minhas maiores dificuldades, essa questão administrativa, porque não é uma coisa que eu vi na faculdade, ou que eu vi na minha pós, não é uma coisa do meu conhecimento e é uma coisa que a gente tem que buscar por fora para ter, pelo menos, uma noção para fiscalizar. (Fiscal 2)

O fiscal de obras não entende o que é atividade de fiscalização em si, ele não tem o pleno conhecimento do que é a atividade de fiscalização, muitas vezes inclusive ele chega a apresentar dúvida se as atribuições dele de fato contemplam a fiscalização e não quer fiscalizar. [...] Então isso exige do fiscal uma mudança de postura e ele acha muitas vezes que isso não é uma atribuição dele e não quer fazer, e isso gera problema. Seja por falta de vontade, seja porque ele não vê aquilo como atribuição do cargo. (Fiscal 1)

A falta de um de engajamento geral para desempenho das atividades fiscalização de contratos também foi identificada:

Às vezes eu penso que tinha que trocar o nome (do cargo). Em vez de contratar um engenheiro ou administrador, contratar um fiscal de contrato. Sua atribuição vai ser esta, esta e esta. Quem pode entrar nessa vaga? Pode ser formado em administração, engenharia, etc. Porque aí o cara tá vindo para a instituição não para ser um administrador nem um engenheiro, está vindo para ser um fiscal de contratos, então ele não pode fugir daquela atribuição ali mesmo depois do estágio probatório. (Gestor de contratos)

um dos problemas é que nem todos gostam de estar ali fazendo o que fazem. E tem outros vieses,[por exemplo] em 2017 teve a IN05 que mudou bastante a fiscalização de contratos, então antes você precisava de um fiscal e um fiscal substituto. Mas depois, você passou a precisar de cinco, seis fiscais. Mas você precisar de dois ou de cinco é quase a mesma coisa. Porque você tem que achar alguém que queira se comprometer com aquele projeto. [...] e é difícil achar essa pessoa. (Gestor de contrato)

Ressalvas sobre a **padronização** de documentos, processos e procedimentos foram indicadas especialmente pelos fiscais. Notou-se que a ausência de padrões bem definidos causa retrabalho e insegurança nos servidores designados para fiscalizar.

E [desejava] que esses procedimentos de fiscalização dependessem menos de cada um por si e fosses mais padronizados, que nós não nos sentíssemos às vezes, perdidos ou desorientados sobre quais ações tomar. (Fiscal 1)

Nós no setor tentamos padronizar a fiscalização de obras, fazer checklist de procedimentos, mas a gente não conseguiu implementar [...] não foi pra frente. A gente segue o manual de licitação do TCU, que tem algumas coisas de fiscalização e usa o que aprendeu na faculdade também, e é isso. (fiscal 2)

Seria melhor se o conjunto de procedimentos já fosse mais desenhado de maneira mais institucional, como se fosse um conjunto de checklists ou procedimentos padronizados. Gostaria de sentir que nós estivéssemos seguindo um conjunto de diretrizes, um planejamento, e não criando por nossa conta simplesmente essas diretrizes, e agindo de maneira desorganizada pois isso é desgastante e isso cria margem para uma ausência de uniformidade nos processos. (Fiscal 1)

A **legislação densa e dinâmica** também apareceu como um dificultador da execução das atividades. Tanto na fala dos fiscais quanto na do gestor de contratos ficou evidenciada esta percepção:

O problema é esse: tem muito mais gente para fazer a lei do que gente para cumprir a lei e isso não é ponderado. (Gestor de contrato)

Outra dificuldade é a legislação, que é bem robusta, amarra muitas coisas, e na hora que você chega para executar, não é bem assim que funciona. Por exemplo, para você executar uma obra, pela legislação você precisa de um projeto executivo, e o que a gente vê é que muitas vezes não tem projeto executivo, então a gente projeta durante a obra, improvisa. (Fiscal 2)

A categoria **sobrecarga de trabalho**, apesar de bastante relacionada à mão de obra que fiscaliza, foi apontada separadamente, por possuir características próprias. Um dos principais fatores indicados como causadores da sobrecarga foi o acúmulo de outras atividades com as de fiscalização

e gestão. Também foi apontada a necessidade de complementaridade entre engenheiros civis e arquitetos, de modo que formem uma unidade de fiscalização.

Às vezes a gente fica sobrecarregado porque a gente pega a fiscalização, ao mesmo tempo pega o planejamento de outra obra. Então você tem que conciliar a fiscalização de obras, que não é uma tarefa fácil, é muito detalhe, demanda muito tempo, e é uma coisa que você tem que fiscalizar todos os dias. (Fiscal 2)

Então, se você retira o arquiteto do escritório, onde ele está cuidando do planejamento, para fiscalizar todos os processos de obras, assumindo o lugar do fiscal titular pela condução do processo, a instituição vai parar com o trabalho dela de planejamento. Esta é infelizmente uma realidade. Mas idealmente o arquiteto deveria estar no dia a dia como fiscal titular do contrato ou no mínimo como um coadjuvante dele em tempo integral com ele na obra. Essa situação de você ter somente um engenheiro civil que não participou de todos os projetos como único fiscal não é o ideal. (Fiscal 1)

Em relação ao **planejamento** foram apontadas falhas, que se refletem no momento da realização da obra, impactando as atividades dos fiscais e gestores. Questões políticas também foram apontadas como dificultadoras do planejamento, especialmente em relação às decisões sobre quais empreendimentos são prioritários.

Os imprevistos que acontecem na obra geram aditivos, tem que ter justificativas (no processo) então eu acho que deveria ter um melhor planejamento antes do início da obra, desenvolvimento do projeto mesmo. [...] Às vezes a gente tem uma ideia, assim: “vamos construir esse prédio. Ele vai ter cinco andares, tantas salas.” Aí no decorrer da obra chega lá o terreno é diferente, então tem que mudar uma série de coisas. Também tem a questão política: muda as coisas rapidamente, ou às vezes pedem para a gente uma resposta muito rápida, que o setor não consegue dar. Então você acaba tendo que fazer as coisas muito depressa, aí não tem o projeto executivo, e isso impacta no orçamento diretamente.. (Fiscal 2)

Os participantes também não percebem que há uma cultura efetiva de planejamento envolvendo as atividades de contratações de obras:

Então, nesses meus oito anos como fiscal, se eu tive seis meses em que o setor pode trabalhar concentrado no trabalho de planejamento foi muito. (Fiscal 1)

Você até opta pelo planejamento, mas você tem cem decisões num dia, e cinco são de planejar, as outras não. (Gestor de contratos)

A questão do planejamento é complicada porque, talvez isso seja da cultura brasileira, não sei dizer, mas ele tende a ser visto como coisa supérflua, não necessária, mas não é. Então a ideia de deslocar uma equipe para cuidar do planejamento, [...] não é vista como algo necessário. Então estamos sempre na situação de que, surgiu um recurso, do nada a gente tem que correr para gastar. (Fiscal 1)

Aspectos ligados à **tecnologia e inovação** foram citados por todos os participantes entrevistados. A maioria deles aponta que a ausência de um sistema que sirva para compilar as informações ou automatizar algumas análises impacta negativamente o trabalho. A inovação em processos foi indiretamente citada, como uma possibilidade de se melhorar as rotinas da fiscalização.

No setor, estamos avaliando colocar monitoramento de obras via câmera. [...]. Então as obras que fossem fora da cidade, a gente poderia monitorar em tempo real. Algumas coisas dá para acompanhar de longe e ajuda. Por exemplo, tem concretagem que dura uma semana. Como você vai ficar fora uma semana para acompanhar? (Fiscal 2)

Mas também se tivesse um sistema informatizado adequado à fiscalização seria melhor. [...]. Pelo menos para consolidar informação e gerenciar documentos específicos de fiscalização. Então informatizar ajuda bem, pois aí o servidor que tem o perfil, que gosta, [...], ele vai ter mais tempo para se dedicar às atividades que ele pode contribuir mais. (Gestor de contratos)

Mas, basicamente, (seria interessante) que fosse criado um software para auxiliar de fato as empresas terceirizadas a acompanhar os serviços. [...] se tivesse um software que, ah, “você são prestadores de serviço, então existe esse link para vocês alimentarem (com os dados do andamento) da obra, então vocês tem que fazer assim, e assado.” Então fica mais fácil seguir (o contrato) dessa forma, [com] algo mais voltado para obra. (Preposto)

Em relação à **estratégia**, os entrevistados de maneira geral não percebem ações relacionadas à estratégia organizacional que sejam direcionadas à gestão e fiscalização.

Não há estratégia visível por parte das instâncias superiores da instituição. O que acontece é que o trabalho tem que ser realizado, isso é atribuição do cargo, não vem ao caso questionar isso. (Fiscal 1)

Então, eu não sei, mas eu observo que existe uma *linkagem* entre a parte operacional (nós que somos contratados) com a diretoria pra poder atender a gente. Eu acho que não tem nada diretamente (vindo) da diretoria, porque é muita demanda. As coisas parecem que já chegam da diretoria pra gente por meio do gestor do contrato. (Preposto)

Acho que eles investem em estratégias, mas isso é meio subjetivo. Porque nós temos um diretor que não tem tempo de analisar tudo. Cada dia chega um processo que tem prazo, ele tem que responder muitas demandas. (Gestor de contrato)

Eu sei que a Ifes tem o PDI, e até participou gente do nosso setor na elaboração. Nele são levantadas as demandas de infraestrutura dos campi, mas até onde esse PDI é levado em consideração na hora de executar um contrato, eu não sei. (Fiscal 2)

Sobre a **capacidade da empresa contratada** e seu impacto nas atividades de gestão e fiscalização, de maneira geral, os participantes enxergam que quando a empresa apresenta dificuldades, sejam financeiras, operacionais ou técnicas, a execução do contrato se torna muito mais difícil.

E é aí onde entra a falha de exigência de capital social na licitação, quando eu digo que isso não corresponde à realidade. A realidade é um caixa com dinheiro. Muitas vezes,[...], observa-se claramente que, se a empresa não receber dentro do prazo previsto, ela não tem condições de continuar com a obra no mesmo ritmo. (Fiscal 1)

A segunda grande dificuldade é [...] a dificuldade técnica da mão de obra contratada. Seja ela tanto a mão de obra prática de canteiro [...] como também da mão de obra mais especializada, neste caso os engenheiros das construtoras que demonstram,[...], grandes dificuldades de compreensão dos projetos. (Fiscal 1)

De cada cinco obras abertas, duas não são concluídas. E não são concluídas porque a empresa não tinha caixa, porque ela não leu o projeto, porque o projeto era ruim, porque teve um bloqueio no MEC,[...], etc. Tem vários motivos para que tenha insucesso nessas obras,[...] Então é difícil apontar o dedo para o executor, tem casos em que a culpa foi do

executor, tem casos em que a culpa foi nossa, mas o que conta para a instituição é que aquela obra foi fracassada. (Gestor de contratos)

Tem muita empresa que, geralmente as pessoas responsáveis por elas não têm uma noção mínima de gerenciamento, então ela entra na cara e na coragem, pega um contrato maior e não faz gerenciamento de nada, não faz acompanhamento, acha que só colocar o funcionário na obra resolve. (Preposto)

A última categoria levantada foi a necessidade de **profissional administrativo na equipe**. Este apontamento não estava presente na literatura mapeada, tendo surgido nas entrevistas. Observa-se que todos os fiscais titulares de contratos de obras da Ifes são arquitetos ou engenheiros civis e muito do trabalho que é executado no acompanhamento contratual tem caráter administrativo. Desta forma surgiram queixas sobre a necessidade de ter que executar atividades que não se encaixam no perfil desses profissionais.

Então uma confusão que o fiscal faz é que na fiscalização de obras ele é fiscal do contrato, ele fiscaliza a parte técnica e a parte administrativa do contrato. Seria desejável que o nosso trabalho estivesse amparado por um administrador, mas isso não acontece. E acaba, pela força das circunstâncias, você tendo que fazer o trabalho de administrador. (Fiscal 1)

O setor já teve um administrador que ajudava muito, [...]. Porque tem várias questões administrativas, tipo abrir processo, alimentar o processo, documentos administrativos, quem fazia era ele. Então a gente mandava a documentação toda para ele e ele que olhava essas questões, então adiantava muito a nossa vida porque não é uma coisa que a gente está habituado. (Fiscal 2)

Mesmo reconhecendo que todas as atividades de gestão e fiscalização, administrativas ou não, são atribuições do fiscal e do gestor, os participantes ponderam sobre o perfil para executar as várias frentes que envolvem o acompanhamento contratual.

Pelo exposto, restou evidenciado que os problemas mapeados na literatura como ocorrentes nas atividades de gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados, se repetem, em maior ou menor grau nos contratos de obras da Ifes objeto deste caso. Passamos à próxima seção, antes de retomarmos, nas considerações finais, os problemas acima identificados.

4.3 REFLEXÕES SOBRE O PROCESSO DECISÓRIO NA GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS

O ponto focal da teoria dos *stakeholders* está na tomada de decisão do gestor. Também já foi discutido que suas abordagens majoritariamente concebem o processo decisório pelo interesse na solução de problemas e pela pressuposição de ação coerente visando o gerenciamento das partes interessadas. (MAINARDES; ALVES; RAPOSO, 2012)

Dessa maneira, a gestão e fiscalização de contratos pressupõe o gerenciamento de partes interessadas, haja vista que o principal objetivo destas atividades é resguardar o direito dos

stakeholders envolvidos nas contratações pelo poder público. Por consequência o acompanhamento contratual caracteriza-se essencialmente como uma atividade administrativa decisória. Neste sentido, identificou-se algumas práticas relacionadas ao processo decisório na ação dos gestores de contratos.

Sobre a percepção dos participantes a respeito de quem são os *stakeholders*, estão apresentados nos quadros a seguir as respostas dos participantes, de maneira sintética.

Quadro 14 - Percepções dos participantes sobre quem são os *stakeholders* da GF

	Gestor	Fiscal 1	Fiscal 2	Preposto
Para você, quem são as partes interessadas nas atividades de gestão e fiscalização de contratos de obras?	Usuários do edifício; Fiscais e gestor de contrato	Usuários do edifício; Empregados das empresas	Usuários do edifício	Os empreiteiros
O que esses <i>stakeholders</i> querem e precisam?	Edifício que atenda às condições de uso; Carga de trabalho compatível com a equipe	Edifício que atenda às condições de uso; Pagamento de empreiteiros em dia;	Edifício que atenda às condições de uso;	Pagamento em dia; Canal que permita resolver problemas da ponta com facilidade.

Fonte: Elaborado pela autora

Os três integrantes da equipe de gestão e fiscalização (Gestor, Fiscal 1 e Fiscal 2) apontam os usuários do edifício como sendo um dos grupos impactados pela GF, e indicam que o principal interesse desse grupo seria a entrega de um edifício em condições de uso. Observa-se também que cada entrevistado, além de ver o impacto de seu trabalho de maneira mais abrangente, indicando a entrega do prédio concluído como a maior influência da GF, também apresenta uma visão mais direcionada para os grupos com os quais lida diretamente.

Por exemplo, foi apontado pela gestão do contrato que os próprios fiscais são partes interessadas do processo de GF. Esses fiscais são pessoas com as quais o gestor de contratos lida diretamente, e de certo modo, se responsabiliza por suas atitudes. Já um dos fiscais indicou os empregados das empresas como os *stakeholders*. Novamente, este grupo (empregados) está diretamente sob a influência do fiscal, que, por meio das conferências e medições, tem influência direta sobre o pagamento da Ifes, o que impacta os empregados da contratada. Já o preposto citou apenas a si mesmo como parte interessada. Esta postura pode ser derivada do conhecimento limitado dos processos que envolvem a GF, devido ao fato do preposto não pertencer ao quadro da Ifes.

De maneira geral, a literatura aponta que boa parte das relações com *stakeholders* envolvidos na gestão e fiscalização são regidos por contratos e disposições legais, o que os coloca em uma posição

mais clara de deveres e direitos e já direciona algumas questões da literatura sobre esse tipo de relação. (DONALDSON; PRESTON, 1995)

Entretanto, os termos de contrato e os dispositivos legais por si só são suficientes para garantir sua boa execução, sendo cabível uma extrapolação da análise para além dos aspectos formais. Nesta pesquisa observamos indicativos de que a combinação entre a **capacidade do empreiteiro** em realizar o objeto contratado, o **perfil dos fiscais e do gestor de contratos** além da **confiança nas relações** entre os *stakeholders*, inclusive com as instâncias superiores da organização, são alguns dos fatores que mais impactam a execução dos contratos.

Quem examina a presença e o grau de cada um dos fatores acima no processo de gestão e fiscalização é o gestor do contrato, começando pela leitura das capacidades e deficiências dos empreiteiros. Como a contratação é feita por licitação, o executor da obra é uma variável incerta até a assinatura do contrato. Após perscrutar a empresa vencedora da licitação, o gestor de contratos decide quais ações tomar para aumentar a chance de sucesso do contrato. Essas ações envolvem, por exemplo, a realização de medições mais frequentes a fim de dinamizar o processo de pagamento ao empreiteiro.

Por exemplo: tem uma obra recente lá que o problema dele é caixa. O cara é altamente capacitado, pegou uma obra enxuta, sem gordura para gastos imprevistos, se eu pegar esse contrato e disser que ele vai executar e eu vou pagar em 60 dias, ele não vai terminar essa obra. Então eu identifiquei que ele tem uma deficiência de caixa, o meu papel ali é fazer medições curtas.(Gestor de contrato)

Para o preposto a regularidade dos pagamentos se mostrou crucial, e esta visão é compartilhada pelos fiscais e pelo gestor de contratos. Recorrentemente a capacidade financeira e de gerenciamento da contratada são insatisfatórias, e, caso não haja uma atenção e dinamismo nas ações do órgão contratante, esta deficiência pode agravar os problemas de execução:

Basicamente os *stakeholders* somos nós empreiteiros, pois qualquer tipo de atraso no pagamento a gente tem que ter um caixa para manter e pagar os funcionários porque se não tem (medição) de serviço[...] acaba virando uma bola de neve. (Preposto)

Eu falo com ele (o empreiteiro): “fulano você vai medir toda semana”, porque aí eu consigo pagar com mais frequência e o giro dele é curto. Se eu não fizer isso, ele tem espaço muito grande entre o momento que ele teve que começar a gastar e quando ele começa a receber, aí muitas vezes ele tá pagando juros, a proposta dele não foi dimensionada com gordura para pagar esses juros, ele às vezes atrasou o salário do funcionário, e o funcionário não vai trabalhar, então o rendimento dele piora, então uma coisa puxa outra. (Gestor de contrato)

Quando nós não conseguimos, [...], realizar as medições no prazo ou as instâncias da instituição não conseguem realizar esses pagamentos, nós lidamos com a situação de chegar no canteiro de obra e ter que enfrentar um responsável técnico ou preposto, nos dizendo que eles não tem condição de continuar com a obra dentro do prazo porque ele precisa receber para ter caixa pra movimentar a obra. (Fiscal 1)

A necessidade de se estruturar melhor o processo de contratação, com maior planejamento e envolvimento do futuro fiscal surgiu como uma das ações que podem contribuir para a redução da chance de contratação de empresas fracas e problemáticas e também como forma de facilitar o engajamento deste na futura fiscalização.

Então é muito detalhe, depois que a obra tá licitada, o contrato tá assinado, te falam: “você vai ser fiscal desse contrato” – de uma coisa que eu nem participei do planejamento. Aí você fala: “mas espera aí! Eu estou no planejamento desta outra obra aqui, tava fiscalizando essa outra, nem estudei, nem li as planilhas.” Então acho que falta isso. (Fiscal 2)

Então muitos dos erros que são cometidos durante a execução acontecem porque o fiscal titular não é o arquiteto que compatibilizou o projeto, ou o profissional que geriu aquele projeto na fase de planejamento e contratação. (Fiscal 1)

Já no momento em que a obra está sendo executada, sobressai a necessidade de alocar mão de obra adequada para fiscalização. Em tese, todo servidor precisa fiscalizar, não podendo se eximir desta função. Na prática, existem restrições relativas ao perfil e ao engajamento do fiscal. Avaliar as características de cada um e alocar as atividades de maneira a combinar as competências em favor da execução do contrato foi um atributo evidenciado na avaliação da ação do gestor de contratos:

Então se você tem na equipe duas pessoas com problema de relacionamento, você fala, “fulano vai lá medir na segunda e sicrano, vai lá medir na terça”. Para que vou mandar as duas pessoas no mesmo carro se elas vão brigar? Mas isso é meio que uma arte, isso não tá escrito na lei, é um perfil. (Gestor de contratos)

Às vezes você tem um servidor que fala: “eu não assino esse papel nem morto”. E ele está na sua equipe e tem que contribuir. E aí? Então é difícil. Aí você vai achar para ele uma função que ele não precisa assinar nada. Ou então às vezes o cara é bom, mas ele tem essa deficiência, aí você fala: “então tá bom, faz que eu assino, confio no que você está falando.” Tem de tudo. (Gestor de contratos)

Por isso é desejável que o gestor de contratos entenda sua atividade como sinônimo de gestão da equipe em muitos aspectos. A distribuição de tarefas de acordo com o perfil profissional e as tentativas de engajamento de cada fiscal foram identificadas como variáveis contributivas para a redução de problemas nos contratos:

A gestão do contrato e a gestão de equipe são parecidos: todo mundo tem qualidades e todo mundo tem defeitos, então você tem que identificar naquela equipe, contrato ou empresa, qual a habilidade que ela tem e colocar essa habilidade para trabalhar a favor do contrato. E você tem que entender a deficiência que ela tem e não juntar grupos que vão somar deficiências. Então deve-se manter as deficiências dos contratos e das pessoas distantes umas das outras. (Gestor de contrato)

A despeito de terem sido indicados por vários atores que não há um apoio direto das instâncias superiores para as atividades de gestão e fiscalização, identificou-se que a confiança do gestor de

contratos de que a Ifes dará suporte no caso de algo sair errado é uma das bases para que o processo de gestão e fiscalização funcione relativamente bem.

[Lidar com gestão e fiscalização] incomoda grande parte das pessoas, mas a mim não incomoda pessoalmente, porque eu entendo que a instituição nos apoia. Então se alguma coisa passou despercebida, ficou errada, em qualquer instância, eu nunca vi a instituição apontando o dedo. Sempre há uma postura de que não foi fulano que deixou de cumprir a cláusula tal, e sim a instituição que deixou de cumprir. (Gestor de contratos)

a sugestão é manter o canal de diálogo aberto entre a diretoria e o fiscal do contrato, pois facilita pra gente que é contratado. (Preposto)

Apesar dos fiscais e gestor de contratos apresentarem demandas e indicarem restrições no acompanhamento contratual, o preposto, afirma que a situação da GF da Ifes é muito superior à que existe em prefeituras municipais, por exemplo, citando a experiência da equipe, a boa relação com estes (confiança) e fiscais do quadro próprio como pontos diferenciais para a boa execução. Importante destacar que a inclinação do preposto para fazer a coisa certa pode contribuir para a confiança mútua que melhora essa relação.

Os órgãos federais costumam pagar com mais firmeza, digamos assim, cumprir o cronograma mais certinho, ter um orçamento mais redondo. Já as (prefeituras) municipais, costumam atrasar. Até porque, os federais, como por exemplo, a Ifes, já tem o pessoal de carreira, já tem 6, 7, 8 anos que estão na Ifes, e acompanham muitos contratos. Já nas prefeituras, a cada 4 anos pode mudar a equipe do prefeito e geralmente entra um pessoal novo, que não conhece muito do serviço, ou não liga muito. (Preposto)

Então, geralmente (o que se observa) é que quem acompanha desde sempre esse tipo de contrato já tem uma facilidade de conversar com as empreiteiras, que no caso somos nós. E, como eu disse, em prefeituras municipais é um pouco solto, pois a pessoa que está ali tem um engenheiro (fiscal técnico) e tem um (fiscal) administrativo que não é tão técnico, então a pessoa, geralmente, não conhece muito, e acaba não dando tanta importância ao acompanhamento do contrato, pois é só mais um empreiteiro da cidade. (Preposto)

Observou-se, ainda, que os fiscais esperam que o gestor de contratos seja um líder, alguém que conheça tanto do projeto, quanto das demandas da equipe e a gerencie ostensivamente. Quando isso não ocorre há desagregação da equipe levando a maiores chances de insucesso e ocorrência de inadimplementos contratuais, dentre outros problemas indicados na seção anterior.

Falta a figura de um líder de fato, alguém que seja capaz de reunir toda a equipe de fato em torno daquilo que interessa ao planejamento e também durante a execução da obra. [...] capaz de identificar claramente as deficiências, mas também os potenciais daquilo que poderia ser atacado, a ausência desse líder é notória e é problemática porque ela faz com que não seja criada uma costura que manteria os agentes envolvidos naquele processo unidos em torno de um ideal comum [...] (Fiscal 1)

Pelo exposto, evidencia-se a **centralidade do gestor de contratos como decisor nas interações com as partes interessadas relativas à gestão de contratos de obras públicas**. Ele gerencia os

stakeholders, mas não opera sozinho, sendo ideal que haja respaldo da alta gestão para as decisões tomadas, ainda que em um cenário de escassez de recursos.

De acordo com a percepção dos participantes não foram identificados movimentos das instâncias superiores da Ifes voltados diretamente para a GF porém, a confiança e a autonomia percebidos parecem ser atributos fundamentais para a organização, de modo que o gestor de contratos possa identificar as demandas de várias partes e gerenciá-las, seja mediando conflitos, seja alocando recursos de acordo com sua leitura.

Há vários estudos dedicados a analisar as partes interessadas de uma organização pública. Muitos deles reconhecem claramente os fornecedores como *stakeholders* e buscam operacionalizar maneiras de efetivar sua gestão (LOPES, 2018; MACHADO JR, LOPES, 2019).

Por outro lado, há pesquisas que não identificam as empresas contratadas como parte interessada para a instituição pública. Mainardes, Alves, Raposo (2012) por exemplo, empreenderam um extenso estudo para classificação de *stakeholders* em universidades portuguesas, entretanto, nos resultados os fornecedores não foram identificados como parte interessada de acordo com a percepção dos participantes.

A partir das reflexões mais recentes de Freeman e outros pesquisadores (Harrison, Freeman, Abreu, 2015) podemos problematizar se um maior reconhecimento dos empreiteiros, pela alta gestão, traria melhorias para a gestão e fiscalização. Segundo os autores, em países em desenvolvimento, a gestão das partes interessadas tende a beneficiar muito os processos, diante do cenário de escassez de recursos.

Após estas reflexões sobre o processo decisório e a gestão dos *stakeholders* nas atividades de acompanhamento contratual, consideramos que os objetivos iniciais desta pesquisa foram cumpridos. O próximo capítulo encerra esta etapa do trabalho, apresentando as considerações finais além de sugestões para novas pesquisas e melhorias deste estudo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E AGENDA DE PESQUISAS FUTURAS

Esta pesquisa teve como objetivo analisar as atividades de gestão e fiscalização de contratos de obras públicas em uma instituição federal de ensino superior com base na teoria dos *stakeholders*. Foi possível perceber que os problemas incidentes na gestão e fiscalização, identificados na revisão de literatura também ocorrem na instituição pesquisada. Evidenciou-se, ainda, o papel fundamental do gestor de contratos como decisor e gerenciador das partes interessadas para se obter um resultado positivo na execução das obras públicas.

A partir de levantamento bibliográfico e das entrevistas, foram mapeadas onze categorias de problemas incidentes nas atividades de acompanhamento contratual em instituições públicas: falta de capacitação efetiva e continuada aos fiscais; falta de apoio institucional; escassez de mão de obra para fiscalizar e restrições relativas ao perfil desta; falta de padronização em processos e procedimentos; densidade e dinamismo da legislação que rege a gestão de contratos; sobrecarga de trabalho dos fiscais; falta de planejamento da instituição; deficiências de tecnologia e de inovação; não percepção de estratégia organizacional voltada à gestão e fiscalização; problemas com as capacidades das empresas contratadas; e falta de profissional específico voltado para executar as atividades administrativas inerentes à fiscalização. Todas as categorias mapeadas incidem na Ifes, de acordo com a percepção dos participantes.

Um dos problemas com maior número de apontamentos foi relacionado à mão de obra que fiscaliza. O gestor de contratos, por exemplo, ao ser perguntado sobre a melhor forma de contribuição da Ifes ao processo, aponta categoricamente a necessidade de alocação de mão de obra com perfil adequado.

Os fiscais também indicam que não se sentem totalmente confortáveis diante da obrigação de realizar todo o rol de atividades designadas para a função. A cotização de tarefas com um profissional da área administrativa é vista como possível solução para reduzir a sobrecarga de trabalho e melhorar a motivação para a realização de tarefas mais específicas da formação de cada um.

Em relação ao apoio institucional foi possível observar, pela visão dos fiscais, que eles não percebem um suporte ostensivo voltado para as atividades de gestão e fiscalização. Já o gestor de contratos indica que a confiança no respaldo institucional, caso haja algum acionamento jurídico, é um dos fatores importantes para que ele se motive a realizar bem o seu trabalho.

Ainda em relação ao apoio institucional, os fiscais apontaram a grande necessidade da presença de um líder, muitas vezes personificado na figura do gestor de projetos, sendo este alguém capaz de agregar informações, pessoas e processos em torno do objetivo comum da boa condução da contratação pública, desde o planejamento até a entrega do edifício.

O preposto, por sua vez, apresentou preocupações fundamentalmente voltadas para seu fluxo de recebimentos, apesar de demonstrar o entendimento de que, para receber em dia, é necessário cumprir satisfatoriamente o contrato. A relação de confiança entre a empresa e a equipe de fiscais foi indicada como um fator chave para a saúde da execução contratual. A empresa executa o trabalho conforme contrato, sem improviso, e conta que os fiscais vão medir e colaborar com a liberação de seu pagamento.

O mesmo preposto aponta também que tenta efetuar um bom planejamento antes de entrar na licitação, estimando imprevistos, de acordo com sua experiência, entretanto, há casos, em que, mesmo com todo o planejamento, a depender da fiscalização, ainda sim ele apresenta dificuldades. Para explicar, ele faz um contraponto entre a Ifes e algumas prefeituras municipais, indicando que a experiência da equipe e a disposição para ver a obra concluída colocam o órgão federal como parâmetro de qualidade na fiscalização.

Apesar dos problemas identificados, observou-se que existe uma confiança entre a equipe de fiscalização e a direção da Ifes, e que o trabalho, ainda que não ocorra de maneira ideal, é executado com mais qualidade do que em comparação a outras instâncias do poder público. Interpretamos que algumas ações pontuais da instituição no sentido de reduzir deficiências relacionadas à liderança, ou intervenções no sentido de redesenhar atribuições dentro dos setores, a partir da escuta das demandas dos próprios servidores, teriam potencial para promover melhorias no cenário atual.

Evidenciou-se que os termos contratuais e os dispositivos legais por si só não são suficientes para garantir sua boa execução dos contratos de obras públicas e que a combinação entre a capacidade do empreiteiro em realizar o objeto contratado, o perfil dos fiscais e do gestor de contratos e a confiança nas relações entre os *stakeholders*, inclusive com as instâncias superiores da organização, são alguns dos fatores-chave da execução dos contratos.

Em relação ao **processo decisório**, identificamos que o gestor de contratos é o centro da tomada de decisão das atividades de acompanhamento contratual. Quando empenhado na função, executa a gestão das partes interessadas com vistas a boa execução do contrato. Ele faz a leitura da situação contratada, pondera sobre a alocação de mão de obra de acordo com o perfil de cada fiscal,

dinamiza processos de medição e pagamento e assume riscos, tentando otimizar a relação entre as demandas e os recursos disponíveis, que são escassos.

Pode-se dizer que o conceito de racionalidade limitada de Simon (1979) encontra eco nas ações do gestor de contratos. Diante do ambiente complexo da organização e suas interações com fornecedores, fiscais, etc., o gestor de contratos definitivamente não acessa todas as informações que impactam suas decisões. Observou-se, porém, que há tentativas de se tomar decisões razoáveis, com base em um acesso limitado às informações da realidade. (SIMON, 1979; MILLER; HICKSON; WILSON, 2014).

Dentre as limitações deste estudo podemos indicar que um levantamento sistemático da literatura sobre a gestão e fiscalização de contratos, ao contrário da revisão narrativa aqui empreendida, seria mais adequado para mapear o estado da arte e, conseqüentemente, possibilitaria conclusões mais assertivas.

O número de participantes, especialmente de fiscais de contratos, também poderia ser mais abrangente de maneira a aprofundar na visão de todo o grupo. No entanto, conforme descrito no capítulo que trata da metodologia, há intenção de prosseguir o estudo, por meio da aplicação de questionário a todos os servidores envolvidos com GF na Ifes.

Apontando as possibilidades de pesquisas futuras, percebemos que a ideia de engajamento das partes interessadas como forma de melhorar a execução do contrato, parece estar latente no comportamento do gestor de contratos. Reed et al. (2018) recentemente discorreram sobre a relevância do engajamento dos *stakeholders*.

Os autores indicaram que a participação e colaboração das partes interessadas, nem sempre necessita de envolvimento coprodutivos ou que alterem substancialmente a dinâmica decisória da organização. Para eles, muitas vezes a simples comunicação de cima para baixo é suficiente para engajar as pessoas ou públicos, a depender da leitura feita pela organização sobre “o que funciona” em termos dos resultados esperados do engajamento. (REED et al., 2018, p. 09)

Este parece ser um tema relevante pois tem potencial para esclarecer aspectos relativos à cultura no processo decisório e também por se tratar de um desenvolvimento recente da teoria dos *stakeholders*, aqui trabalhada. Sugerimos, portanto, o estudo mais aprofundado dos tipos de engajamento passíveis de serem empreendidos na gestão e fiscalização de contratos, de modo a potencializar melhorias na tomada de decisão por meio de uma abordagem que busca informar e envolver as partes interessadas. (REED et al., 2018)

Além de estudos sobre o engajamento, indicamos alguns outros pontos para pesquisas futuras. Parte das sugestões alinha-se com as propostas de agendas mapeadas no levantamento do estado da arte:

(1) Realizar revisão bibliográfica sistemática das pesquisas publicadas no âmbito de programas de pós-graduação *stricto sensu* brasileiros sobre gestão e fiscalização de contratos públicos em Ifes. Objetivo: compilar os dados das pesquisas, tanto de obras quanto de serviços continuados, com vistas a compreender o estado da arte da temática e, a partir dele, propor novos passos para a investigação do fenômeno.

(2) Com base na análise dos dados coletados nos questionários e direcionamentos apurados na análise bibliométrica, consolidar um instrumento de coleta de dados para mapear e compreender a situação da gestão e fiscalização de contratos nas Ifes de todo o país, aplicando o (s) instrumentos (s) de coleta de dados a todos os gestores e fiscais de contratos de serviços continuados e de obras das Ifes do país.

Levando em conta que as possibilidades de investigação em torno de um objeto continuam, mas que o tempo para defender uma dissertação é limitado, consideramos que os objetivos definidos para esta pesquisa foram alcançados, apesar das limitações, sempre presentes.

Identificamos, na literatura, as principais características e problemas da execução das atividades de gestão e fiscalização de contratos; descrevemos o contexto de trabalho dos gestores e fiscais de contratos de obras públicas na Ifes, indicando as dificuldades enfrentadas por esses servidores em seu trabalho cotidiano e, por fim, refletimos sobre os processos decisórios nas atividades de gestão e fiscalização de contratos públicos, com base na teoria dos *stakeholders*.

Esperamos que esta pesquisa seja útil aos demais estudantes, pesquisadores e gestores que se interessam em compreender a temática ou que estejam enfrentando problemas relativos ao acompanhamento contratual em suas instituições. Estamos certos de que novos desenvolvimentos nesta área nos colocarão mais próximos de uma gestão e fiscalização efetivas e conscientes de seu papel na garantia da boa aplicação dos recursos públicos.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite. Fiscalização contratual: “Calcanhar de Aquiles” da execução dos contratos administrativos. **Revista do Tribunal de Contas**. Brasília, n. 114, p. 53-62, jan./abr. 2009.

ANDRADE, Carolina Riente. **A experiência dos empreendedores públicos no governo de Minas Gerais**: trabalho de formiguinha, tentando tirar água de pedra. 2013. 274 f. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Tradução: Luís Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016.

BEDIN, Érika Pena; FONTES, Andréa Regina Martins; BRAATZ, Daniel. Discrepância entre o trabalho prescrito e real: o caso dos fiscais de contrato de serviços terceirizados das universidades federais do estado de São Paulo. **Revista Brasileira de Gestão de Negócios**, v. 22, p. 232-249, 2020

BISPO, Fabiana; GOMES, Ricardo. Os papéis dos *stakeholders* na formulação do Pronatec. **Revista de Administração Pública**. v. 52. 1258-1269. 2018. doi: 10.1590/0034-761220180095

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 27 fev. 1967.

_____. **Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986**. Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências. Brasília, 25 nov. 1986. Revogado pela Lei nº 8.666, de 21.06.1993. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De12300-86.htm . Acesso em: 14 set. 2020.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 10 abr. 2021.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Sustentabilidade na Administração Pública**. Brasília: Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, 2014.

_____. **Instrução Normativa n. 05 de 26 de maio de 2017**. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 mai. 2017. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20239255/do1-2017-05-26-instrucao-normativa-n-5-de-26-de-maio-de-2017-20237783. Acesso em: 5 abr. 2021.

_____. **Decreto n. 9.507, de 21 de setembro de 2018**. Dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 set. 2018. Disponível em:

https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/42013574/do1-2018-09-24-decreto-n-9-507-de-21-de-setembro-de-2018-42013422. Acesso em: 15 abr. 2021.

_____. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 1, n. 47, p. 1-28, maio de 1996. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf>. Acesso em: 29 set. 2020.

BRONSTEIN, Michelle Muniz. Levantamento Bibliométrico: Governança Corporativa, Teoria da Agência e Teoria dos Stakeholders no Campo da Administração. **Revista Cadernos de Negócios**, v. 1, n. 1, 2021.

CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de; SANTOS, Fábio de Sousa. Contratações públicas: apontamentos sobre a formação dos modelos contemporâneos de licitações públicas no Brasil e nos Estados Unidos. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 21, n. 117, p. 135-151, set./ out. 2019.

CAVALCANTI, Maria Fernanda Rios. Diretrizes para Pesquisas Qualitativas em Estudos Organizacionais: Controvérsias e Possibilidades. **Administração: Ensino e Pesquisa**, [S.l.], v. 18, n. 3, p. 457-488, set. 2017. ISSN 2358-0917. Disponível em: <<https://raep.emnuvens.com.br/raep/article/view/522>>. Acesso em: 16 out. 2020. doi:<https://doi.org/10.13058/raep.2017.v18n3.522>.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. Cortez editora, 2018.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado, 200 anos de administração pública, 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829 a 874, jan. 2008. ISSN 1982-3134. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6656/5240>>. Acesso em: 07 Out. 2020.

COSTA, Frederico Lustosa da; COSTA, Elza Marinho Lustosa da. Nova história da administração pública brasileira: pressupostos teóricos e fontes alternativas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, p. 215-236, abr. 2016. ISSN 1982-3134. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/60843>>. Acesso em: 07 Out. 2020.

CLARKSON, Max. A Stakeholder Framework for Analyzing and Evaluating Corporate Social Performance. **Academy of Management Review**, v. 20, n. 1, p. 92–117. 1995. doi:10.5465/amr.1995.9503271994.

CONCEIÇÃO, Sérgio Sávio Ferreira da. **Fiscalização de contratos de terceirização de mão de obra na Universidade Federal de Sergipe**: uma análise sobre a atuação e percepção dos agentes envolvidos no processo. 2019. 112 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Universidade Federal de Sergipe. São Cristóvão, SE.

CUNHA, Antônia Karina Barroso Gouveia. **A atividade de fiscalização de contratos de terceirização em uma instituição federal de ensino superior**. 2017. 98 p. Dissertação (Mestrado Profissional e Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior). Universidade Federal do Ceará, Fortaleza.

- DA COSTA, Antônio França. Aspectos gerais sobre o fiscal de contratos públicos. **Revista do TCU**, n. 127, p. 58-71, 2013.
- DE GOOYERT, Vincent et al. Reviewing the role of stakeholders in operational research: A stakeholder theory perspective. **European Journal of Operational Research**, v. 262, n. 2, p. 402-410, 2017.
- DONALDSON, Tomas; PRESTON, E. Lee. The Stakeholder Theory of the Corporation: Concepts, Evidence, and Implications. **Academy of Management Review**, v. 20n. 1, p. 65–91. 1995. doi:10.5465/amr.1995.9503271992
- EGASHIRA, Fabiana de Possídio; CAFFÉ FILHO, Hesler Piedade. Capacitação de Gestores e Fiscais de Contratos Administrativos / Training of Managers and Taxes of Administrative Contracts. ID on line. **Revista de psicologia**, [S.l.], v. 13, n. 45, p. 434-452, maio 2019. ISSN 1981-1179. Disponível em: <<https://idonline.emnuvens.com.br/id/article/view/1852>>. Acesso em: 01 set. 2022. doi:<https://doi.org/10.14295/idonline.v13i45.1852>.
- FASSIN, Yves. The stakeholder model refined. **Journal of business ethics**, v. 84, n. 1, p. 113-135, 2009.
- FENILI, Renato Ribeiro. **Desempenho em processos de compras e contratações públicas: um estudo a partir da inovação e das práticas organizacionais**. 2016. 340 f. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em <https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/22451/1/2016_RenatoRibeiroFenili.pdf> Acesso em 08 de outubro de 2020.
- FENILI, Renato. **Governança em aquisições públicas: teoria e prática à luz da realidade sociológica**. Niterói/RJ: Impetus, 2018.
- FERNANDES, Sabrina Sossai. **Organização do trabalho dos fiscais de contrato de uma empresa de energia: o ponto de vista da atividade**. 2017. Dissertação (Mestrado em Sistema de Gestão), Universidade Federal Fluminense, Escola de Engenharia, Niterói.
- FREITAS FILHO, Sérgio Rodrigues de. **Comportamento de risco dos gestores/fiscais de contratos administrativos federais sob a influência da percepção de riscos operacionais e da rotina organizacional**. 2019. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2019.
- FREEMAN, R. E. **Strategic Management: A Stakeholder Approach**, Massachusetts: Pitman, 1984.
- Freeman, R. E. E., & McVea, J. (2001). A Stakeholder Approach to Strategic Management. **SSRN Electronic Journal** . doi:10.2139/ssrn.263511.
- FURTADO, Madeleine Rocha; FURTADO, Monique R. Rocha; VIEIRA, Antonieta Pereira; VIEIRA, Henrique Pereira;. **Gestão de contratos de terceirização na Administração Pública: teoria e prática**. 7. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2019.
- GARBER, Melissa, Shahram Sarkani, Thomas Mazzuchi. A Framework for Multiobjective Decision Management with Diverse Stakeholders. **Systems Engineering** 20.4 (2017): 335-56. Web.
- GIL, Antônio Carlos. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6a ed. São Paulo: Atlas, 2011.

GOMES, Ataniela Rogéria Gonçalves. A gestão de contratos na Administração Pública. ID on line. **Revista de psicologia**, v. 10, n. 29, p. 100-110, 2016.

GOODPASTER, Kenneth E. Business ethics and stakeholder analysis, **Business Ethics Quarterly**, v. 1 n. 1, p. 53-73. 1991.

GUEDES, Danilo Rodrigues; DA SILVA JÚNIOR, Agnello Rufino. Governança Pública no Brasil: Estado da arte dos estudos publicados de 2009 a 2019. **Revista Controladoria e Gestão**. 2021. v. 2, n. 1, p. 370-387.

GUIDI Neto, Pedro. **Guia para auxiliar a avaliação do desempenho do prestador de serviços em contratos administrativos: uma proposta para gestores e fiscais de contratos / Pedro Guidi Neto**. – 2017. 112 p. il.; 29 cm Orientador: Marcello Beckert Zappellini Bibliografia: p. 77-81 Dissertação (Mestrado) - Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas, Programa de PósGraduação em Administração, Florianópolis, 2017.

HARRISON, Jeffrey S.; FREEMAN, R. Edward; ABREU, Mônica Cavalcanti Sá de. Stakeholder theory as an ethical approach to effective management: Applying the theory to multiple contexts. **Revista brasileira de gestão de negócios**, v. 17, p. 858-869, 2015.

LAPA, Joice Regina da Costa Santana. **Desafios e perspectivas na gestão do contrato de prestação de serviços terceirizados de limpeza na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)**. 2015. 196p. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Universitária). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC.

LLEWELLYN, Sue; NORTHCOTT, Deryl. The “singular view” in management case studies. **Qualitative Research in Organizations and Management: An International Journal**, v. 2, n. 3, p. 194-207, 2007.

LOPES, Bruno Lobão. **Proposta de modelo para avaliação da Gestão da conta vinculada de contratos de terceirização em IFES, baseada na teoria do Stakeholder e no Performance Prism: Um estudo de caso (Faculdade de Ciências e Tecnologia de Goiás)**. 2018. Disponível em: <https://repositorio.bc.ufg.br/tede/bitstream/tede/8583/5/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20-%20Bruno%20Lob%C3%A3o%20Lopes%20-%202018.pdf>

MACHADO JR, Eliseu Vieira. Teoria do Stakeholder. Apostila. **Programa de Mestrado Profissional da Universidade Federal de Goiás**, 2011.

MACHADO JÚNIOR, E. V.; LOPES, B. L. Gestão da Conta Vinculada, Teoria do Stakeholder e Performance Prism Aplicados aos Contratos de Terceirização: estudo de caso na Universidade Federal de Goiás. **Desenvolvimento em Questão**, [S. l.], v. 17, n. 49, p. 348–366, 2019. DOI: 10.21527/2237-6453.2019.49.348-366. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/7863>. Acesso em: 01 set. 2022.

MAINARDES, Emerson W; ALVES, Helena; RAPOSO, Mário. A model for stakeholder classification and stakeholder relationships. **Management Decision**, [s.l.], v. 50, n. 10, p.1861 -

1879, 9 nov. 2012. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1108/00251741211279648>. Acesso em: 05 set. 2022.

MANARINO, Michelle Peon. **Gestão e fiscalização de contratos de terceirização de mão de obra**: o caso da universidade federal de juiz de fora em um estudo comparativo, 2017. 83 p. Dissertação (Mestrado profissional. Programa de Pós Graduação em Gestão e Avaliação da Educação Pública, Juiz de Fora). Universidade Federal de Juiz de Fora.

MARINHO, Rita de Cassia Pinto *et al.* Fiscalização de contratos de serviços terceirizados: desafios para a universidade pública. **Gest. Prod.**, São Carlos, v. 25, n. 3, p. 444-457, Set. 2018. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-530X2018000300444&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 28 set. 2020.

MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 2, n. 1, p. 109-134, 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4015>. Acesso em: 21 jun. 2021.

MITCHELL, Ronald. K.; AGLE, Bradley. R.; WOOD, Donna. J. Toward a Theory of Stakeholder Identification and Saliency: Defining the Principle of Who and What Really Counts. **The Academy of Management Review**, v. 22, n. 4, p. 853-866. (1997) doi:10.2307/259247

MILLER, S. J.; HICKSON, D. J.; WILSON, D., C.. **A tomada de decisão nas organizações**. In: CLEGG, S. R.; HARDY, C; NORD, W. R. Handbook de Estudos organizacionais. 1.ed. 4. Reimpr. São Paulo: Atlas, 2014.

MIZAEL, G. A.; MURAD, C. G. C.; ANTONIALLI, L. M. Perspectivas da Terceirização na Administração Pública na Nova Abordagem de Contratação. **Teoria e Prática em Administração**, v. 10, n. 1, p. 25-37, 2020.

MOTA, Aline Fonseca. **Estudo dos Fatores relacionados ao desempenho da Fiscalização de Contratos Administrativos No IFNMG – Campus Montes Claros**. 101 f. il. 2017. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

MOZZATO, A. R.; GRZYBOVSKI, D. Análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da administração: potencial e desafios. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 15, n. 4, p. 731-747, 11.

NEVES, Patrícia Alves. **Gestão de contratos e os mecanismos de controle na terceirização de mão de obra**: estudo de caso no IAM/FIOCRUZ/PE. 2018. 108 p. Dissertação (Mestrado. Escola de Administração da UFBA). Universidade Federal da Bahia, Salvador.

NUNES, Edson. **A Gramática Política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003. 146 p.

OECD. Organisation for economic co-operation and development. **Discussion paper on public performance measures**, OECD Meeting of leading practitioners on Public Procurement, Paris, 2012. Disponível em https://www.oecd.org/gov/ethics/Discussion%20paper%20on%20public%20procurement%20performance%20measures%20GOV_PGC_ETH_2012_1.pdf. Acesso em: 21 jun. 2021.

PEREIRA, Gilda Firmino Alvares. **Sistema de gestão de contratos continuados**: uma análise das limitações enfrentadas na gestão da Universidade Federal de Juiz de Fora. 2017. 123 p. Dissertação (Mestrado profissional. Programa de Pós-Graduação Profissional em Gestão e Avaliação da

Educação Pública). Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação/CAEd, Juiz de Fora.

PINTO, Tainá Rodrigues Gomide Souza. **A governança da política municipal de saúde e as demandas municipais no contexto da coordenação federativa**. Tese (Doutorado) Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, p. 251. 2018.

PIRES, Adriane Margareth de Oliveira Santana. **Fiscalização de contrato**: um olhar sob a atuação dos fiscais de contratos de duas universidades federais mineiras. 2020.

PRÉVE, Altamiro Damian; MORITZ, Gilberto de Oliveira; PEREIRA, Maurício Fernandes. Organização, processos e tomada de decisão. **Florianópolis, SC: Departamento de Ciências da Administração/UFSC**, 2010.

REED, M., VELLA, S., CHALLIES, E., DE VENTE, J., FREWER, L., HOHENWALLNER-RIES, d., VAN DELDEN, h. A theory of participation: What makes stakeholder and public engagement in environmental management work? **Restoration Ecology**, 26, S7-S17. 2018.

REY, Fernando Luis Gonzalez; SILVA, Marcel Aristides Ferrada. **Pesquisa qualitativa e subjetividade**: os processos de construção da informação. Cengage Learning, 2005.

ROCHA, Wagner Gonçalves. **Gestão de contratos administrativos na UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA**: um estudo de caso à luz da teoria dos custos de transação. 2018. 120 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Centro Universitário Unihorizontes, Belo Horizonte. 2018.

ROSA, Adila Márcia Antunes da Silva. **A política institucional de fiscalização dos contratos de serviços de mão de obra terceirizada**: um olhar dos fiscais de contratos. 2017. 130p. Dissertação (Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

ROWLEY, Timothy J. Moving beyond dyadic ties: a network theory of stakeholder influences, **Academy of Management Review**, v. 22 n. 4, p. 887-910. 1997.

SAVAGE, G., Nix, T., WHITEHEAD, C.; BLAIR, J. Strategies for assessing and managing organizational stakeholders, **Academy of Management Executive**, v. 5 n. 1, p. 61-75. 1991.

SILVA, Maria de Jesus Lopes. **Fiscalização de contratos administrativos na Universidade Federal do Ceará**. 2015. 84 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior). Universidade Federal do Ceará, Fortaleza.

SIMON, H. A. **Comportamento administrativo**: Estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas. 3ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1979.

SCHIAVONI, et al. Stakeholders: principais abordagens. **Revista de Ciências Da Administração**, v. 15, n. 37, p. 187-197. Universidade Federal de Santa Catarina Santa Catarina, Brasil. 2013. doi:10.5007/2175-8077.2013v15n37p187.

SCHOLES, Eileen; CLUTTERBUCK, David. Communication with stakeholders: an integrated approach. **Long Range Planning**, v. 31 n. 2, p. 227-38. 1998.

TEIXEIRA NETO, José Maria Franco. Uma Revisão Da Teoria Dos *Stakeholders* E Principais Pontos De Controvérsias. **Revista Brasileira De Administração Científica** 10.2 (2019): 1-16. Web.

TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski; LIMBERGER, Têmis. Transparency mechanisms and management of public contracts in Brazil: three case studies on the Federal Public Administration. **Revista Quaestio Iuris**, v. 9, n. 2, p. 959-979, 2016.

TERRA, Eliane Araújo. **A percepção dos fiscais quanto ao acompanhamento e fiscalização dos contratos de terceirização de mão de obra na UNIFAL-MG**. 2018. 124p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Universidade Federal de Alfenas. Varginha, MG.

TINOCO, D. C. G. Proposta de implantação de procedimentos na área de fiscalização das obras públicas do município de Cascavel. **Revista Competitividade e Sustentabilidade**, [S. l.], v. 7, n. 2, p. 292–305, 2020. DOI: 10.48075/comsus.v7i2.20922. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/comsus/article/view/20922>. Acesso em: 01 set. 2022.

THOMAZ, Ludmilla Rodrigues Coelho; PEREIRA, Simone Cardoso Lisboa; THEREZO, Ana Paula Freitas. Instrumento de medição de resultados: sistema de certificação de qualidade de um serviço de alimentação público terceirizado. **RAHIS-Revista de Administração Hospitalar e Inovação em Saúde**, v. 18, n. 4, p. 146-146, 2021.

WOOD, Donna J.; MITCHELL, Ronald K.; AGLE, Bradley R.; BRYAN, Logan. Stakeholder Identification and Salience After 20 Years: Progress, Problems, and Prospects. **Business & Society**, in press., Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3360193>.

YIN, R. K., **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZUCOLOTO, Isabel Eliani. **Gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados em uma instituição federal de ensino**. 2019. 146 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública). Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Vitória.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA - GESTOR DE CONTRATOS

1. Reiterar os termos do TCLE e agradecer pela participação.
2. Escolaridade, idade e sexo
3. Desde quando e/ou por quanto tempo você exerce /exerceu a função de gestor de contratos de obras e serviços de engenharia? Descreva brevemente a atividade de gestor de contratos, suas dificuldades e aspectos mais relevantes.
4. Quem são as pessoas ou grupos impactados pela gestão e fiscalização de contratos de obras e serviços de engenharia da instituição que você trabalha? Na sua visão, o que cada uma dessas pessoas ou grupos precisam e esperam da Ifes em relação à gestão e fiscalização de contratos de obras e serviços de engenharia? Você acredita que as necessidades desses grupos estão sendo satisfeitas? Comente.
5. Como você acredita que o seu trabalho de gestor de contratos contribui para a instituição? E para os demais grupos e pessoas impactadas que você citou anteriormente? Como cada um dos grupos/pessoas que você mencionou contribuem e/ou poderiam contribuir para a ifes?
6. Você tem conhecimento sobre ações ou estratégias que a Ifes coloca em prática para satisfazer as necessidades das pessoas e grupos importantes em relação à gestão e fiscalização de contratos de obras e serviços de engenharia? Comente. Você sabe se e como a Ifes estabelece suas metas e objetivos para a gestão e fiscalização de obras e serviços de engenharia? Comente
7. Você tem conhecimento dos processos ou procedimentos que a Ifes dispõe na gestão e fiscalização de obras e serviços de engenharia e que tenham como objetivo satisfazer tanto as necessidades da instituição quanto as necessidades dessas pessoas e grupos importantes? Quais processos ou procedimentos, na sua opinião, você acredita que seriam interessantes que a Ifes adotasse para melhorar a execução das atividades de gestão e fiscalização de obras e serviços de engenharia?
8. De que capacidades ou recursos a Ifes precisa para fazer a gestão e fiscalização de obras e serviços de engenharia se tornarem mais eficientes e eficazes? Quais habilidades dos grupos e pessoas envolvidas no processo de gestão e fiscalização são necessárias para que a execução do contrato corra de maneira mais eficiente e eficaz? Como você avalia a sua capacidade de exercer a função de gestor de contratos de obras e serviços de engenharia? Comente
9. Você acredita que existe relação entre uma cultura do planejamento efetiva na Administração Pública e efetividade da gestão e fiscalização de contratos? Comente. Como você avalia a sua carga de trabalho em relação às atividades de gestão e fiscalização de contratos de obras e serviços de engenharia? Comente. Como você avalia o apoio e o reconhecimento da instituição em relação às atividades de gestão e fiscalização de contratos? Qual importância você atribui a este apoio e reconhecimento? Comente.

10. Como você avalia a adequação do seu perfil para exercer a função de gestor de contratos de obras e serviços de engenharia? Comente.
Existe algum aspecto que não foi abordado e que gostaria de pontuar?
11. Reiterar os termos do TCLE e agradecer pela participação.

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA - FISCAL DE CONTRATOS

1. Reiterar os termos do TCLE e agradecer pela participação.
2. Escolaridade, idade e sexo
3. Desde quando e/ou por quanto tempo você exerce /exerceu a função de fiscal de contratos de obras e serviços de engenharia? Descreva brevemente a atividade de fiscal de contratos, suas dificuldades e aspectos mais relevantes.
4. Quem são as pessoas ou grupos impactados pela gestão e fiscalização de contratos de obras e serviços de engenharia da instituição que você trabalha? Na sua visão, o que cada uma dessas pessoas ou grupos precisam e esperam da Ifes em relação à gestão e fiscalização de contratos de obras e serviços de engenharia? Você acredita que as necessidades desses grupos estão sendo satisfeitas? Comente.
5. Como você acredita que o seu trabalho de fiscal de contratos contribui para a instituição? E para os demais grupos e pessoas impactadas que você citou anteriormente? Como cada um dos grupos/pessoas que você mencionou contribuem e/ou poderiam contribuir para a Ifes?
6. Você tem conhecimento sobre ações ou estratégias que a Ifes coloca em prática para satisfazer as necessidades das pessoas e grupos importantes em relação à gestão e fiscalização de contratos de obras e serviços de engenharia? Comente. Você sabe se e como a Ifes estabelece suas metas e objetivos para a gestão e fiscalização de obras e serviços de engenharia? Comente
7. Você tem conhecimento dos processos ou procedimentos que a Ifes dispõe na gestão e fiscalização de obras e serviços de engenharia e que tenham como objetivo satisfazer tanto as necessidade da instituição quanto as necessidades dessas pessoas e grupos importantes? Quais processos ou procedimentos, na sua opinião, você acredita que seriam interessantes que a instituição adotasse para melhorar a execução das atividades de gestão e fiscalização de obras e serviços de engenharia?
8. De que capacidades ou recursos a Ifes precisa para fazer a gestão e fiscalização de obras e serviços de engenharia se tornarem mais eficientes e eficazes? Quais habilidades dos grupos e pessoas envolvidas no processo de gestão e fiscalização são necessárias para que a execução do contrato corra de maneira mais eficiente e eficaz?

Como você avalia a sua capacidade de exercer a função fiscal de contratos de obras e serviços de engenharia? Comente
9. Você acredita que existe relação entre uma cultura do planejamento efetiva na Administração Pública e e efetividade da gestão e fiscalização de contratos? Comente. Como você avalia a sua carga de trabalho em relação às atividades de fiscalização de contratos de obras e serviços de engenharia? Comente. Como você avalia o apoio e o reconhecimento da instituição em relação às atividades de gestão e fiscalização de contratos? Qual importância você atribui a este apoio e reconhecimento? Comente

10. Como você avalia a adequação do seu perfil para exercer a função de fiscal de contratos de obras e serviços de engenharia? Comente.
Existe algum aspecto que não foi abordado e que gostaria de pontuar?
11. Agradecer pela participação e reforçar a disponibilidade para esclarecer quaisquer dúvidas.

APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA - PREPOSTO

1. Reiterar os termos do TCLE e agradecer pela participação.
2. Escolaridade, idade e sexo
3. Desde quando e/ou por quanto tempo você exerce /exerceu a função de preposto de contratos de obras e serviços de engenharia?
Descreva brevemente a atividade de um preposto, suas dificuldades e aspectos mais relevantes.
Descreva a sua percepção sobre a atividade de gestão e fiscalização de contratos, exercida pelo órgão contratante (Ifes).
4. Quem são as pessoas ou grupos impactados pela gestão e fiscalização de contratos de obras e serviços de engenharia da Ifes para a qual sua empresa presta serviço?
Na sua visão, o que cada uma dessas pessoas ou grupos precisam e esperam da Ifes em relação à gestão e fiscalização de contratos de obras e serviços de engenharia?
Você acredita que as necessidades desses grupos estão sendo satisfeitas? Comente.
Como preposto, de que maneira você descreveria sua satisfação em relação à fiscalização de obras e serviços de engenharia na Ifes? Comente.
5. Como você acredita que o seu trabalho de preposto contribui para a Ifes? E para os demais grupos e pessoas impactadas que você citou anteriormente?
Como cada um dos grupos/pessoas que você mencionou contribuem e/ou poderiam contribuir para a Ifes?
6. Você tem conhecimento sobre ações ou estratégias que a Ifes coloca em prática para satisfazer as necessidades das pessoas e grupos importantes em relação à gestão e fiscalização de contratos de obras e serviços de engenharia? Comente.
7. Você tem conhecimento dos processos ou procedimentos que a Ifes dispõe na gestão e fiscalização de obras e serviços de engenharia e que tenham como objetivo satisfazer tanto as necessidades da instituição quanto as necessidades dessas pessoas e grupos importantes?
Quais processos ou procedimentos, na sua opinião, você acredita que seriam interessantes que a Ifes adotasse para melhorar a execução das atividades de gestão e fiscalização de obras e serviços de engenharia?
8. De que capacidades ou recursos a Ifes precisa para fazer a gestão e fiscalização de obras e serviços de engenharia se tornarem mais eficientes e eficazes?
Quais habilidades dos grupos e pessoas envolvidas no processo de gestão e fiscalização são necessárias para que a execução do contrato corra de maneira mais eficiente e eficaz?
9. Como você avalia a sua capacidade e o seu perfil para exercer a função de preposto de contratos de obras e serviços de engenharia? Comente.
Existe algum aspecto que não foi abordado e que gostaria de pontuar?
10. Reiterar os termos do TCLE e agradecer pela participação.