

**Universidade Federal de Pernambuco**  
**Centro de Ciências Sociais Aplicadas**  
**Departamento de Ciências Administrativas**  
**Curso de Mestrado Profissional em Administração**

**Daniela Lira Tavares**

**Estudo da aprendizagem na rotina de contratação de  
serviços da Superintendência de Infraestrutura da  
UFPE após a Instrução Normativa 05 de 2017 do  
Ministério do Planejamento**

**Recife**  
**(2020)**

Daniela Lira Tavares

**Estudo da aprendizagem na rotina de contratação de  
serviços da Superintendência de Infraestrutura da UFPE  
após a Instrução Normativa 05 de 2017 do Ministério do  
Planejamento**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>a</sup> Taciana de Barros Jerônimo

**Recife  
2020**

Catálogo na Fonte  
Bibliotecária Ângela de Fátima Correia Simões, CRB4-773

T231e      Tavares, Daniela Lira

Estudo da aprendizagem na rotina de contratação de serviços da Superintendência de Infraestrutura da UFPE após a Instrução Normativa 05 de 2017 do Ministério do Planejamento / Daniela Lira Tavares. - 2020.

117 folhas: il. 30 cm.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Taciana de Barros Jerônimo.

Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Pernambuco, CCSA, 2020.

Inclui referências e apêndices.

1. Aprendizagem. 2. Socialização do conhecimento. 3. Rotina. I. Jerônimo, Taciana de Barros (Orientadora). II. Título.

658 CDD (22. ed.)      UFPE (CSA 2020 – 071)

**DANIELA LIRA TAVARES**

**ESTUDO DA APRENDIZAGEM NA ROTINA DE CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS  
DA SUPERINTENDÊNCIA DE INFRAESTRUTURA DA UFPE APÓS A  
INSTRUÇÃO NORMATIVA 05 DE 2017 DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Administração da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Aprovada em: 10/07/2020.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Taciana de Barros Jerônimo (Orientadora)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Luciana Araújo de Holanda (Examinadora Interna)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Brunna Carvalho Almeida Granja (Examinadora Externa)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof<sup>º</sup>. Dr. Fagner José Coutinho de Melo (Examinador Externo)  
Universidade de Pernambuco

# Agradecimentos

Agradeço primeiramente a Deus por ter me permitido enfrentar o desafio de ingressar no mestrado, possibilitando a oportunidade de encarar algumas das minhas limitações e ter conseguido superá-las em diversas oportunidades no decorrer do curso.

Agradeço da mesma forma a minha família, não podendo deixar de citar Mainha, Painho, Fifo, Rodolfo e Nati, por toda paciência e apoio ao longo desses dois anos de renúncias e dedicação.

Agradeço aos meus colegas da Superintendência de Infraestrutura da UFPE, inicialmente àqueles que dedicaram um pouco de seu tempo para me conceder as entrevistas, fundamentais para o desenvolvimento da pesquisa, e especialmente aos amigos da CAF pelo incentivo diário e por diversas vezes terem assumido minhas atribuições para que eu pudesse me dedicar aos estudos, esse apoio foi fundamental à conclusão das disciplinas e da dissertação. Não posso deixar de agradecer ao colega Henrique Monte, que sempre foi uma inspiração de profissional no serviço público, com o qual eu pude aprender e continuo aprendendo sobre as contratações públicas.

Agradeço, ainda, a minha orientadora, professora Taciana de Barros Jerônimo, por toda paciência e atenção na condução da minha orientação para elaboração da presente dissertação. Sem a tranquilidade que me foi transmitida por ela eu não teria conseguido desenvolver o trabalho.

Agradeço também aos meus colegas de turma, que são todos muito competentes e com os quais eu aprendia a cada encontro e que sempre estiveram disponíveis para ajudar uns aos outros nessa jornada.

## Resumo

Em decorrência da Instrução Normativa 05/2017 da SEGES/MP, a rotina de contratações de serviços da Superintendência de Infraestrutura da Universidade Federal de Pernambuco sofreu alterações, gerando a necessidade de aprendizagem dos servidores para sua aplicação aos processos. Diante deste contexto, o objetivo do presente estudo foi compreender como ocorre a aprendizagem dos integrantes das equipes de planejamento das contratações da SINFRA da UFPE na rotina de contratação de serviços após as exigências da IN nº 05/2017 da SEGES/MP. Para alcançá-lo optou-se pelo estudo de caso qualitativo, mediante análise de conteúdo categorial dos dados coletados em documentos, observação da pesquisadora e entrevistas semi-estruturadas, aplicadas a dez servidores que compõem equipes de planejamento das contratações de serviços na SINFRA/UFPE. Da análise dos dados foi possível identificar que na SINFRA as formas predominantes de aquisição do conhecimento ocorrem por iniciativa própria, com pesquisas em processos anteriores e de outras Instituições, legislação, seguindo modelos de documentos já adotados e pela troca de informações e experiências com colegas, portanto, o aprendizado ocorre na prática das atividades. Como achado do estudo, identificou-se um questionamento à atuação da gestão, que por não formalizar a rotina em fluxogramas, nem padronizar a interpretação da norma, enseja dificuldades no desenvolvimento das atividades nessa rotina. Diante dessas constatações acredita-se que o trabalho contribuiu com informações que poderão auxiliar a gestão da UFPE em busca de maior eficiência para suas contratações.

**Palavras-chave:** Aprendizagem. Socialização do conhecimento. Rotina. IN 05/2017. Aprendizagem na Administração Pública

## Abstract

As a result of Normative Instruction 05/2017 of SEGES / MP, the service contracting routine of the Infrastructure Superintendence of the Federal University of Pernambuco has undergone changes, generating the need for the servers to learn how to apply it to the processes. Given this context, the objective of the present study was to understand how the members of the planning teams of UFPE's SINFRA contracting learn in the routine of contracting services after the requirements of IN No. 05/2017 of SEGES / MP. To achieve this, a qualitative case study was chosen, through analysis of the categorical content of the data collected in documents, observation of the researcher and semi-structured interviews, applied to ten servers that make up teams for planning the hiring of services at SINFRA / UFPE . From the data analysis it was possible to identify that in SINFRA the predominant forms of knowledge acquisition occur on their own initiative, with research in previous processes and from other institutions, legislation, following models of documents already adopted and by the exchange of information and experiences with colleagues, therefore, learning occurs in the practice of activities. As a finding of the study, a questioning was identified regarding the performance of management, which, because it does not formalize the routine in flowcharts, nor standardize the interpretation of the norm, creates difficulties in the development of activities in this routine. In view of these findings, it is believed that the work contributed with information that could help UFPE's management in search of greater efficiency for their hiring.

**Keywords:** Learning. Knowledge socialization. Routine. IN 05/2017. Learning in Public Administration

## **Lista de Figuras**

|                                                                                                                                                                          |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Figura 1 – Espiral do Conhecimento.....                                                                                                                                  | 23 |
| Figura 2 – Modelo para melhoria de aprendizagem informal e incidental inspirado no pensamento de John Dewey (1938), Argyris and Schön (1974, 1978) and Mezirow (1991)... | 25 |
| Figura 3 – Modelo de pensamento reflexivo e ação de Dewey.....                                                                                                           | 28 |
| Figura 4 – Competências como Fonte de Valor para o Indivíduo e para a Organização.....                                                                                   | 30 |
| Figura 5 – Unidades de Análise para estudo das rotinas.....                                                                                                              | 38 |
| Figura 6 - Rotina Organizacional como sistema generativo.....                                                                                                            | 39 |
| Figura 7 – Organograma da Superintendência de Infraestrutura da Universidade Federal de Pernambuco.....                                                                  | 60 |



## **Lista de Quadros**

|                                                                                                          |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Quadro 1 – Conceito de competência por ordem cronológica de publicação dentre os principais autores..... | 31 |
| Quadro 2 - Caracterização dos sujeitos de pesquisa.....                                                  | 46 |
| Quadro 3 - Quadro resumo da pesquisa.....                                                                | 50 |
| Quadro 4 – Identificação das categorias de análise.....                                                  | 81 |
| Quadro 5 - Caracterização da rotina de contratação na SINFRA.....                                        | 85 |
| Quadro 6 – Elementos do Espiral do Conhecimento na rotina de contratações da SINFRA.....                 | 98 |

## **Lista de abreviaturas e siglas**

AGU – Advocacia Geral da União

CAF – Coordenação Administrativa e Financeira

DA – Diretoria Administrativa

DFD – Documento de Formalização de Demanda

DFO – Diretoria de Fiscalização de Obras

DGA – Diretoria de Gestão Ambiental

DLC – Diretoria de Licitações e Contratos

DMC – Diretoria de Manutenção e Conservação

DPP – Diretoria de Planos e Projetos

EP – Estudos Preliminares

IN – Instrução Normativa

MEC – Ministério da Educação

MP – Ministério do Planejamento

PAI – Plano de Ação Institucional

PROGEST – Pró-Reitoria de Gestão Administrativa

PB – Projeto Básico

SEGES/MP – Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento

SINFRA – Superintendência de Infraestrutura

TR – Termo de Referência

UFPE – Universidade Federal de Pernambuco

# Sumário

|                                                                                                                              |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>1. Introdução .....</b>                                                                                                   | <b>11</b>  |
| 1.1 Objetivos .....                                                                                                          | 16         |
| 1.2 Justificativa .....                                                                                                      | 17         |
| <b>2. Referencial teórico .....</b>                                                                                          | <b>21</b>  |
| 2.1 Aprendizagem .....                                                                                                       | 21         |
| 2.1.1 <i>Aprendizagem pela experiência</i> .....                                                                             | 26         |
| 2.1.2 <i>Competências</i> .....                                                                                              | 29         |
| 2.2 Rotinas organizacionais .....                                                                                            | 32         |
| 2.2.1 <i>Aspectos ostensivo e performativo da rotina</i> .....                                                               | 36         |
| 2.2.2 <i>Artefatos</i> .....                                                                                                 | 39         |
| <b>3. Metodologia .....</b>                                                                                                  | <b>42</b>  |
| 3.1 Delineamento da Pesquisa .....                                                                                           | 42         |
| 3.2 Local e sujeitos de pesquisa .....                                                                                       | 43         |
| 3.3 Coleta de Dados .....                                                                                                    | 46         |
| 3.4 Análise e tratamento dos dados .....                                                                                     | 48         |
| 3.4.1 <i>Das Categorias de Análise</i> .....                                                                                 | 49         |
| 3.5 Quadro Resumo da Pesquisa .....                                                                                          | 50         |
| <b>4. Contextualização do estudo de caso .....</b>                                                                           | <b>52</b>  |
| 4.1 Licitação .....                                                                                                          | 52         |
| 4.1.1 <i>Instrução normativa nº 05/2017 do Ministério do Planejamento</i> .....                                              | 53         |
| 4.2 A Superintendência de Infraestrutura da UFPE .....                                                                       | 59         |
| <b>5. Apresentação dos dados .....</b>                                                                                       | <b>61</b>  |
| 5.1 Servidores envolvidos no planejamento das contratações da SINFRA .....                                                   | 61         |
| 5.2 Das atividades concernentes ao planejamento das contratações de serviços pela SINFRA .....                               | 63         |
| 5.3 Das dificuldades enfrentadas pelos servidores com a mudança da rotina de contratações em decorrência da IN 05/2017 ..... | 72         |
| <b>6. Discussão dos resultados .....</b>                                                                                     | <b>85</b>  |
| 6.1 Caracterização da Rotina de contratações da SINFRA .....                                                                 | 85         |
| 6.1.1 <i>Mudança na Rotina a partir da IN 05/2017</i> .....                                                                  | 86         |
| 6.2 Falta de suporte pela Gestão da UFPE .....                                                                               | 89         |
| 6.2.1 <i>Falta de padronização da Rotina</i> .....                                                                           | 89         |
| 6.2.2 <i>Falta de Treinamento</i> .....                                                                                      | 92         |
| 6.2.3 <i>Não aproveitamento do potencial da IN 05/2017</i> .....                                                             | 95         |
| 6.3 Socialização do Conhecimento .....                                                                                       | 97         |
| 6.4 Peculiaridades de cada contratação .....                                                                                 | 102        |
| <b>7. Conclusões .....</b>                                                                                                   | <b>104</b> |
| 7.1 Dificuldades da pesquisa e recomendações para trabalhos futuros .....                                                    | 105        |

|                                                                                                                                         |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 7.2 Sugestões gerenciais para o favorecimento do aprendizado nas atividades de planejamento das contratações de serviços da SINFRA..... | 106        |
| <b>Referências.....</b>                                                                                                                 | <b>109</b> |
| <b>APÊNDICE A – Roteiro de Entrevistas.....</b>                                                                                         | <b>116</b> |

# 1. Introdução

---

Nas últimas décadas tem-se estabelecido um ambiente de constante mudança nas organizações, em que a informação é produzida de forma célere e exige respostas também rápidas e satisfatórias aos questionamentos que surgem no desenvolvimento das atividades. Nesse contexto, as organizações precisam estar atentas e acompanhando as mudanças, caso pretendam manter-se em ascensão. Para isso, contam com seus profissionais, os quais têm sido mais exigidos em termos de conhecimento e aplicação deste, no contexto das atividades diárias no trabalho.

Nesse sentido, cumpre observar que o desempenho profissional do indivíduo é influenciado por um processo de aprendizagem, o qual se desenvolve na prática organizacional. Para sua configuração, a pessoa reflete sobre suas experiências vividas ou compartilhadas com demais atores e assim tende a apresentar atuação desejável nas atividades que executa na organização. Essa aprendizagem ocorre “*wherever people have the need, motivation, and opportunity for learning*” (MARSICK; WATKINS, 2001, p. 28), sendo o ambiente mutável das organizações bastante propício a isso.

Essa realidade também está presente no âmbito das Instituições Públicas, que se encontram sob constante observação dos órgãos de controle, exigindo cada vez mais eficiência e transparência nas atividades desenvolvidas pelos servidores públicos. Além disso, em virtude do princípio constitucional da legalidade, a Administração Pública tem suas atividades vinculadas à lei, que varia bastante ao longo do tempo, inclusive com mudanças de interpretação pelos tribunais e órgãos de controle, exigindo que o agente público esteja em constante processo de aprendizagem para uma boa execução de suas atribuições.

É possível observar essa situação com a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), que é uma autarquia educacional, vinculada ao Ministério da Educação (MEC), portanto, mantida pela União e “dotada de autonomia didático-científica, administrativa, disciplinar e de gestão financeira e patrimonial” (UFPE, 2018, p. 1) que, por ser uma pessoa jurídica de direito público, está subordinada à legislação, que inclui, dentre inúmeras outras, o conjunto de normas referente às licitações, ao qual está vinculada para a realização de suas contratações.

O processo licitatório tem como norma geral a lei nº 8.666/93, todavia há inúmeras outras leis relativas aos diversos procedimentos apresentados por ela, bem como foram

criados atos administrativos visando elucidar seu conteúdo. Estes formalizados por meio de Instruções Normativas editadas por órgãos superiores, a exemplo da Instrução Normativa (IN) nº 05, da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento (SEGES/MP), que foi publicada em 26 de maio de 2017, no intuito de dar suporte à consecução de contratações em conformidade com a supracitada lei geral de licitações, no que concerne às contratações para prestação de serviços terceirizados.

A referida Instrução Normativa “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” (BRASIL, 2017) e se tornou obrigatória para as contratações de serviços pela Administração Pública Federal no mês de setembro de 2017, quando entrou em vigor.

Essa IN apresenta três fases do procedimento para contratação de serviços, que são: Planejamento da Contratação, Seleção do Fornecedor e Gestão do Contrato. A primeira fase, de Planejamento da Contratação, diz respeito à fase preparatória já prevista na lei nº 10.520, de 2004, conhecida como lei do pregão, todavia, agora apresentada de forma pormenorizada, com diversas exigências e definição dos procedimentos a serem adotados nesse planejamento. Em virtude disso, percebe-se que a necessidade de se fazer um bom planejamento, além de visar uma maior qualidade das contratações, se refere à adequação do procedimento de contratação para prestação de serviços terceirizados às previsões da IN nº 05/2017 e à realidade de cada Instituição da Administração Pública, o que passou a exigir dos servidores que atuam nessas atividades uma maior aprendizagem para lidar com esses novos procedimentos.

Dentre as inovações apresentadas pela IN nº 05/2017 há a necessidade de composição e formalização de uma equipe de Planejamento da Contratação, que será responsável pela elaboração dos Estudos Preliminares (EP) e Gerenciamento de Risco (BRASIL, 2017), ambos situados dentro da fase de Planejamento da Contratação, junto ao Termo de Referência (TR) ou Projeto Básico (PB), devendo ser composta por “servidores, que reúnem as competências necessárias à completa execução das etapas de Planejamento da Contratação, o que inclui conhecimentos sobre aspectos técnicos e de uso do objeto, licitações e contratos, dentre outros” (BRASIL, 2017, p. 8).

Tendo em vista que é nessa fase de Planejamento em que são definidas as especificações para a contratação, tais como quantitativo, características do objeto, obrigações de responsabilidade da contratada, documentação de habilitação, prazos para cumprimento, valor de referência, a referida fase é responsável por balizar o rumo do certame licitatório,

bem como pela qualidade da contratação que virá a ser efetuada, denotando a relevância da atuação dos servidores que compõem as citadas equipes de planejamento.

Face ao exposto, o presente estudo se ateve, dentro da Instrução Normativa em questão, à fase de Planejamento da Contratação, definida de forma detalhada em seu capítulo III e anexos, que apresentam diversas informações importantes para a atuação dos servidores públicos envolvidos nesse processo.

Essa IN, com os inúmeros procedimentos que detalha, foi criada para ser integrada à rotina de contratação dos órgãos e entidades públicas, exigindo uma constante aprendizagem por parte dos servidores envolvidos nos processos de contratação, em decorrência de suas minúcias procedimentais.

Em virtude das normas e atos administrativos formalizados, a exemplo da instrução normativa nº 05/2017 da SEGES/MP, apresentarem procedimentos que devem ser seguidos na execução de determinada atividade, é comum serem confundidos com a própria rotina. Inclusive, há entendimento nesse sentido, a exemplo dos estudos clássicos que compreendem as rotinas como sendo estáveis, pré-estabelecidas, devendo ser seguidas em seus termos pelo agente. Dessa forma, guarda a característica de facilitar o controle gerencial e conferir segurança às atividades, em virtude do respeito ao padrão já estabelecido (FELDMAN; PENTLAND, 2003). Para Schulz (2008), a rotina pode ser formalizada em regras, estruturas, descrições de cargos, desempenhando um importante papel na gestão organizacional.

Por outro lado, tem crescido a compreensão da rotina não apenas como fonte de estabilidade, mas também de mudança dela própria. Para Pentland e Feldman (2005), por exemplo, as rotinas podem sofrer modificação em virtude da ação dos agentes, assim como do ambiente interno à própria rotina. Os referidos autores apresentaram estudos nos quais defendem que as rotinas são compostas por aspectos tanto ostensivos como performativos, além de serem influenciadas por artefatos. O aspecto ostensivo diz respeito à estrutura da rotina, sua forma abstrata, por sua vez o performativo se refere à rotina aplicada à prática organizacional, seu desempenho em momento e local específicos, por pessoa determinada, portanto, dotada de alto grau de mutabilidade.

Em relação aos artefatos, apesar de diversas vezes serem confundidos com a rotina, não são rotinas, mas representações formais dela, podendo apresentar diversas formas, tais como listas de verificação e procedimentos escritos (PENTLAND; FELDMAN, 2005). Portanto, a Instrução Normativa nº 05 de 2017 traz consigo características de artefatos de rotina por dispor de procedimentos formalizados a serem seguidos nos processos de contratações de serviços terceirizados pelos entes públicos.

No que se refere à UFPE, a rotina de contratação, além de contar com o artefato da IN nº 05 de 2017, e dos modelos de termo de referência da Advocacia Geral da União (AGU), previstos pela IN, conta ainda com listas de verificação que são disponibilizadas pela Pró-Reitoria de Gestão Administrativa (PROGEST) em seu site para subsidiar a consecução dos processos de contratação.

Segundo Pentland e Feldman (2008, p.242), “em uma rotina organizacional, os artefatos são frequentemente usados para tentar garantir a reprodução de padrões de ação específicos”, sendo esse o papel da IN nº 05 que foi criada com o escopo de padronizar, na Administração Pública Federal, os procedimentos de contratação de serviços, visando assegurar otimização e eficiência desses processos, com o intuito de garantir a competitividade, com a ampliação da disputa (FROTA, 2017).

Ocorre que, assim como nas rotinas, a padronização gera o risco de tornar o procedimento inflexível (FROTA, 2017), todavia, autores como Pentland e Feldman (2008), que corroboram com a ideia de flexibilidade das rotinas, apontam a importância do papel do agente na aplicação da rotina, sendo ele responsável pelas adaptações necessárias em cada contexto específico para se obter a melhor execução da atividade. Para Pentland e Feldman (2008, p. 242), “embora os artefatos possam servir de guia para a ação, o modo de usar e interpretar deixa em aberto muitas possibilidades”.

No caso da IN nº 05/2017, da SEGES/MP, observa-se um exemplo dessa flexibilidade no artigo 24, § 1º, ao prever que “o documento que materializa os Estudos Preliminares deve conter, quando couber, o seguinte conteúdo: [...]” (BRASIL, 2017), admitindo, portanto, uma inferência do servidor que esteja aplicando a norma, para a identificação das hipóteses em que serão cabíveis cada informação. Com isso, percebe-se a importância do papel dos servidores (que pela nova IN nº 05 de 2017 são aqueles que compõem a equipe de planejamento previamente formalizada para cada processo) na execução da rotina de contratação, incluindo a aplicação dos artefatos correspondentes, tendo fundamental relevância na obtenção das melhores contratações para a universidade, e a consequente satisfação do interesse público. Sendo exigido deles um aprendizado constante para lidar com as particularidades de cada objeto que precise contratar.

Um estudo acerca da aprendizagem pela experiência corrobora com esse papel do servidor, demonstrando que diante das novidades que surgem a cada processo de contratação, ele deverá refletir sobre atuações passadas, no intuito de desenvolver a atuação ideal a cada caso concreto. Esse pensamento reflexivo tem início quando se está diante de situação nova na qual o hábito não funciona, ou seja, nas quais as ações rotineiras não são capazes de



enfrentar a dificuldade, gerando no indivíduo a necessidade de refletir acerca da situação atual, visando identificar qual será a solução mais adequada a ser aplicada.

Na UFPE, a Pró-Reitoria de Gestão Administrativa, responsável, dentre outras coisas, pela gestão das licitações da universidade, identificando a necessidade de aprimoramento em seus processos licitatórios, preocupou-se com a capacitação de servidores que atuam nas etapas desse processo, no intuito de conferir maior qualidade de conformidade a seus certames. Nesse sentido, apontou para a importância de proporcionar cursos voltados para esses servidores, como se observa no Plano de Ação Institucional - PAI 2018 (UFPE, 2018b) da UFPE, no que se refere ao eixo temático 05 do mesmo, relativo à Gestão.

Nesse eixo em questão é possível observar as diversas ações referentes à PROGEST, e nelas destacam-se, além de cursos de capacitação, a elaboração de manuais de procedimentos de licitações e compras diretas, elaboração de planos de compra, normatização de processos de trabalho em licitações e contratos, dentre outras atividades que denotam a importância dos procedimentos licitatórios da UFPE.

Dessa forma, mostra-se relevante uma investigação, junto aos servidores que atuam nesse processo, sobre o que aprenderam e como aprenderam nesse contexto de mudança na rotina de contratação de serviços da Superintendência de Infraestrutura (SINFRA) da UFPE, em decorrência da aplicação do artefato da Instrução Normativa nº 05 de 2017 da SEGES/MP, que definiu a necessidade de formação de uma equipe de planejamento para elaboração dos estudos preliminares e gerenciamento de risco, composta por servidores dotados das competências necessárias à execução das etapas do planejamento da contratação (BRASIL, 2017), em virtude da mudança na rotina ser o elemento motivador da geração do aprendizado.

Face ao exposto, e em virtude da pesquisadora estar inserida nessa rotina que foi impactada pela IN nº 05/2017 da SEGES/MP, propõe-se no presente estudo investigar em profundidade o seguinte problema de pesquisa: **Como ocorre a aprendizagem dos integrantes das equipes de planejamento das contratações da SINFRA/UFPE na rotina de contratação de serviços após a IN nº 05/2017 da SEGES/MP?**

Desta maneira, a obtenção de resposta ao problema de pesquisa tem o objetivo de gerar conhecimento capaz de contribuir para que a gestão da universidade tenha ciência da realidade enfrentada pelos servidores da SINFRA envolvidos nas atividades em estudo, visando conferir suporte às suas ações.

## 1.1 Objetivos

No sentido de esclarecer o problema de pesquisa foram propostos os seguintes objetivos: geral e específicos.

### **Objetivo Geral**

Compreender como ocorre a aprendizagem dos integrantes das equipes de planejamento das contratações da SINFRA da UFPE na rotina de contratação de serviços após as exigências da IN nº 05/2017 da SEGES/MP.

### **Objetivos específicos**

1- Identificar, dentre os servidores que integram as equipes de planejamento das contratações de serviços da Superintendência de Infraestrutura da UFPE, aqueles que efetivamente atuam na formalização desse planejamento;

2- Descrever a atuação dos servidores que compõem as equipes de planejamento das contratações de serviços da SINFRA, na rotina de contratação de serviços após a IN nº 05/2017 da SEGES/MP;

3- Identificar as principais dificuldades dos membros das equipes de planejamento das contratações de serviços da SINFRA no desenvolvimento da rotina de contratação após a IN nº 05 de 2017 da SEGES/MP.

## 1.2 Justificativa

O escopo da Universidade Federal de Pernambuco é ensino em grau superior, pesquisa e extensão (UFPE, 2018a). Para que essas funções sejam realizadas de forma satisfatória é necessário que a Universidade goze de uma infraestrutura favorável, com o material adequado e que todo o serviço de suporte funcione corretamente. Para a execução dessas atividades de apoio, a UFPE possui um corpo de 3.843 técnicos administrativos (UFPE, 2019b) atuando nas mais diversas áreas.

No sentido de auxiliar suas atividades, a Universidade precisa realizar compras de materiais e contratações de serviços para os quais não dispõe de pessoal especializado em seu quadro. Todavia, por se tratar de autarquia federal, não pode comprar diretamente com o fornecedor, estando vinculada aos ditames legais, precisando respeitar o procedimento licitatório para suas compras e contratações (MELLO, 2014).

Com relação às contratações de serviços terceirizados, no ano de 2017 foi editado um ato administrativo pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, com impactos diretos nas contratações dos entes da administração pública federal (o que inclui a UFPE), a Instrução Normativa nº 05 de 26 de maio de 2017. Devido ao pouco tempo que está em vigor e a sua riqueza de detalhes, ainda há um número reduzido de estudos a seu respeito, tornando de elevada importância sua abordagem.

Em pesquisa realizada no site de buscas “google acadêmico” com o termo “Instrução Normativa nº 05”, não foi identificado nenhum texto que tratasse da Instrução normativa nº 05/2017 do Ministério do Planejamento (MP). Da mesma forma, pesquisa no portal de periódicos da Capes, com os termos “instrução normativa” e “ministério do planejamento”, nos últimos 3 anos (em virtude da IN nº 05 em estudo ter sido publicada no ano de 2017), obteve 26 resultados, sendo que nenhum referente à Instrução Normativa nº 05 de 2017 do Ministério do Planejamento. Com isso, resta demonstrada a inovação e relevância de seu estudo, visto que a referida IN influenciou de forma direta os procedimentos de contratação de serviços pela Administração Pública Federal a partir de sua entrada em vigor no mês de setembro de 2017, gerando alterações nas rotinas dos setores responsáveis pelas contratações de serviços das instituições públicas e exigindo uma aprendizagem por parte dos servidores que precisaram aplicá-la às suas atividades.

O conteúdo da IN nº 05 de 2017 da SEGES/MP permite observar que ela determina que as contratações de serviços, pela Administração Pública Federal, deverão respeitar três fases distintas, consecutivas e inter-relacionadas, que são planejamento da contratação,

seleção do fornecedor e gestão do contrato. Esse processo terá início com a fase de planejamento, para a qual a IN nº 05/2017 trouxe diversas exigências e definição de procedimentos a serem adotados, e que começa com a elaboração de um documento de formalização de demanda (DFD) pelo setor requisitante, o qual necessita da prestação dos serviços que estão sendo demandados.

Nessa fase de planejamento da contratação são definidas justificativas da necessidade da contratação, quantidade de serviço a ser contratado, indicação de servidores para compor a equipe de planejamento da contratação, que serão responsáveis pela elaboração dos estudos preliminares, os quais conterão, dentre outros dados relevantes, a descrição da solução a ser contratada, bem como a declaração de viabilidade ou não da contratação (BRASIL, 2017), denotando, dessa forma, sua riqueza de detalhes e relevância para o resultado das contratações públicas.

Por se tratar de um procedimento novo, ainda não há estudos suficientes sobre ele que sejam capazes de dirimir todas as dúvidas referentes à forma de execução de cada etapa prevista na IN. Assim sendo, o presente estudo poderá contribuir para minimizar algumas lacunas interpretativas, buscando informações perante servidores que aplicam a IN 05/2017 da SEGES/MP em suas atividades práticas, e possuem um entendimento mais aprofundado a seu respeito.

Deve-se levar em consideração que um melhor conhecimento dos procedimentos concernentes às contratações públicas visa a um aumento na qualidade das contratações da UFPE, buscando com isso uma maior eficiência no atendimento aos interesses da coletividade, bem como às exigências dos órgãos de controle.

O Relatório de Gestão da UFPE (2018, p. 122) demonstra a expressividade das contratações de serviços da universidade, que representam 74,83% do total das obrigações assumidas pela UFPE ao final do ano de 2018. Nesse contexto, é possível perceber que as contratações da Superintendência de Infraestrutura da universidade apresentam grande relevância econômica, como demonstrado no Relatório de Gestão (quadro 53 do referido documento), que demonstra as Obrigações contratuais por unidade gestora contratante, conforme está apresentado na Tabela 1.

Tabela 1 – Obrigações contratuais por unidade gestora contratante

| <b>UASG</b>   | <b>Unidade Gestora</b>                      | <b>Dez/2018 (R\$)</b> |
|---------------|---------------------------------------------|-----------------------|
| <b>153095</b> | Superintendência de Infraestrutura – UFPE   | 1.373.492,15          |
| <b>153094</b> | Hospital das Clínicas – UFPE                | 770.130,58            |
| <b>150119</b> | Centro Acadêmico do Agreste da UFPE         | 223.093,40            |
| <b>152771</b> | Superintendência de Segurança Institucional | 179.676,13            |
| <b>153409</b> | Pró-Reitoria de Gestão Administrativa       | 56.734,46             |
| <b>150230</b> | Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis         | 37.500,00             |
| <b>Demais</b> |                                             | 61.737,82             |
| <b>Total</b>  |                                             | 2.702.364,54          |

Fonte: Adaptado do Relatório de Gestão 2018 UFPE (2018, p. 122)

Depreende-se dessa expressividade econômica de seus contratos a relevância de um estudo envolvendo os servidores responsáveis pelos processos de contratação de serviços pela SINFRA, concernentes a seu escopo de “planejar e administrar as obras e o uso do espaço físico da Universidade e de prestar serviços de manutenção e conservação predial e urbana, visando preservar a integridade da infraestrutura e melhorar o acesso às instalações da Universidade” (UFPE, 2019, p. 1), visando a uma maior eficiência e zelo do dinheiro público.

Diante das novidades na rotina de trabalho dos servidores responsáveis pelas contratações de serviços da UFPE, decorrentes da IN nº 05/2017, bem como da diversidade de objetos a serem contratados pela SINFRA, os quais apresentam peculiaridades que devem ser desvendadas pelos servidores que compõem cada equipe de planejamento de contratação, é preciso que esses servidores estejam aptos a se adaptar e buscar conhecimento para lidar da forma mais satisfatória com as dificuldades e novas necessidades que surjam na execução de sua atividade.

Dessa maneira, estudar a aprendizagem é de grande relevância para a compreensão de como os servidores aprendem na dinâmica da nova rotina de contratação de serviços da SINFRA da UFPE, em decorrência da IN nº 05 de 2017 da SEGES/MP, o que pode gerar informações que poderão ser aproveitadas pela gestão da universidade no intuito de conferir maior eficiência às suas atividades. Além disso, a aprendizagem é um fenômeno complexo, apresentando diferentes perspectivas, o que corrobora com a importância de seu debate para os estudos organizacionais.

Nesse cenário, torna-se valiosa, também, uma melhor compreensão das rotinas organizacionais, às quais têm sido consideradas como principal meio pelo qual as

organizações desempenham suas atividades (FELDMAN; PENTLAND, 2003). Observa-se que a rotina de contratação de serviços da Superintendência de Infraestrutura da UFPE sofreu impacto significativo pela aplicação da Instrução Normativa nº 05/2017 da SEGES/MP, que trouxe a exigência de novos procedimentos, modificando, dentre outras coisas, a forma como é feito o planejamento das contratações.

Em virtude das características da IN nº 05 de 2017, de ser uma regra formalizada, que delinea o modo de execução de determinada atividade, ela pode ser compreendida como um artefato da rotina de contratação de serviços, visto que os artefatos podem ser ferramentas, regras, procedimentos padrões, que geralmente são criados para dar suporte a tarefas complicadas, liberando seus agentes para concentrar seus esforços na melhoria de seu desempenho (D'ADDERIO, 2011).

Apesar dessa função dos artefatos de prestar suporte às rotinas, na hipótese da inserção do artefato da Instrução Normativa nº 05/2017 da SEGES/MP na rotina de contratações da Superintendência de Infraestrutura da UFPE, foi observado pela autora do presente estudo - servidora da UFPE que atua na Coordenação Administrativa e Financeira (CAF) da Superintendência de Infraestrutura, diretamente ligada às atividades de planejamento das contratações, e que já compôs diversas equipes de planejamento -, que, a despeito de seu objetivo de melhorar as contratações públicas, conferindo maior transparência aos processos, a IN trouxe, inicialmente, reflexos negativos no andamento das licitações por exigir mudança de postura nas atividades dos servidores a ela vinculados, gerando uma mora processual, decorrente de falta de conhecimento de seus aplicadores, dentre outros fatores que se pretende observar a partir da presente pesquisa.

Em virtude de sua experiência laboral, e por estar vivenciando essa mudança de rotina decorrente da IN nº 05/2017 da SEGES/MP, e seus reflexos, a autora identificou a necessidade de estudos acerca da temática, que é atual e influencia a qualidade das contratações públicas.

Diante disso, por meio de um estudo qualitativo, buscou-se uma contribuição prática para a UFPE e outras UFs, com base na compreensão das particularidades da nova rotina, sob a ótica dos servidores que são designados para atuar nas equipes de planejamento das contratações, visando, junto a eles, entender como tem ocorrido seu aprendizado após aplicação da IN nº 05 de 2017 da SEGES/MP, o que será feito tomando por base o referencial teórico apresentado no capítulo seguinte.

## 2. Referencial teórico

---

O presente capítulo apresenta uma base teórica para sustentar a compreensão do objeto em estudo. Em sua construção, foram visitadas as temáticas da aprendizagem, com foco na aprendizagem pela experiência; bem como uma compreensão do desenvolvimento de competências a partir da aprendizagem; além das rotinas organizacionais, atentando aos seus aspectos ostensivo e performativo, e sua relação com artefatos, conforme Feldman e Pentland (2003; 2005; 2008), visando obter suporte para a compreensão da aprendizagem dos servidores que atuam nas novas rotinas de contratação de serviços da Superintendência de Infraestrutura da Universidade Federal de Pernambuco, em decorrência da Instrução Normativa nº 05/2017 da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento.

### 2.1 Aprendizagem

Ao longo dos anos tem sido possível observar uma constante busca das organizações pela implantação de novas tecnologias e processos, visando melhores resultados para suas atividades. Atualmente, essa busca se tornou uma necessidade geral para as organizações que pretendem manter-se competitivas no mercado, passando a figurar como essencial a capacidade de inovação e criatividade para aperfeiçoar as tarefas que já desempenham. Nesse cenário de busca por aperfeiçoamento e mudança, processos de aprendizagem têm ganhado destaque na agregação de valor às organizações (GOH; RICHARD, 1997; GUIMARÃES, 2000; DE MORAES et al., 2004; DIDIER; LUCENA, 2008; DURANTE *et al.*, 2019).

A dinâmica organizacional da atualidade está pautada em ambientes de incerteza e mudança constante, exigindo que seus agentes não se omitam, mas enfrentem as dificuldades que surgem, refletindo sobre suas experiências, para assim alcançar as soluções que necessitam. Com isso, além de contribuir para a sua aprendizagem, estarão aprimorando as práticas organizacionais (ELKJAER, 2004; DIDIER; LUCENA, 2008).

Para Raupp et al. (2013), uma organização aprende por meio do aprendizado de seus membros, de forma individual ou coletiva. Nesse sentido, Herek, Colla e Pirani (2008, p. 4) compreendem que “a criação do conhecimento organizacional deve ser entendida como um

processo que amplia organizacionalmente o conhecimento criado pelos indivíduos, sedimentando como parte da rede de conhecimentos da organização.”

Acerca dessa temática, Goh e Richard (1997, p. 575) afirmam que “a aprendizagem organizacional é um conceito que promove a adaptação e melhoria contínua”, ganhando interesse das organizações “que procuram sobreviver ao atual ambiente operacional turbulento” (GOH; RICHARD, 1997, p. 575). Sendo essa atividade dependente da atuação dos atores organizacionais, que transferem seu conhecimento para a organização.

Diante dessa aprendizagem transformadora da realidade organizacional, observa-se a relevância de se compreender como ocorre a construção do conhecimento. Nonaka e Takeuchi (1997) entendem que o conhecimento é socialmente construído, decorrente da necessidade cotidiana de superação de obstáculos identificados no decurso do desempenho de atividades pelos indivíduos. Em seus estudos se dedicaram à abordagem da relação entre o conhecimento tácito e explícito, afirmando que a criação do conhecimento decorre da conversão do tácito em explícito (NONAKA; TAKEUCHI, 1997).

Para os citados autores, o conhecimento tácito é subjetivo, diz respeito a um conhecimento interno e não articulado, compreendendo modelos mentais, crenças, percepções do indivíduo, construído a partir de suas vivências e interpretação de mundo, sendo, portanto, pessoal e de difícil formalização, transmissão e compartilhamento com terceiros. Por sua vez o explícito é facilmente expressado, passível de transmitir informação (NONAKA; TAKEUCHI, 1997; SCATOLIN, 2015). Diferentemente do tácito que é subjetivo, o conhecimento explícito é objetivo, fisicamente exteriorizado em figuras, documentos, conjunto de regras (NONAKA; TAKEUCHI, 1997).

Os estudos acerca da criação do conhecimento, de Nonaka e Takeuchi (1997), se baseiam no “espiral do conhecimento” proposto pelos autores. Nesse modelo, admite-se que o conhecimento organizacional é criado a partir da interação dos indivíduos e expande-se na organização, ultrapassando, inclusive, limites interorganizacionais.

Em seu modelo, os autores apresentam 4 formas de conversão do conhecimento a partir da relação entre conhecimento tácito e explícito. Inicialmente fala-se na socialização, diante de relações entre indivíduos com a criação de conhecimentos tácitos, que são construídos pela observação mútua na prática, por intermédio das experiências. Posteriormente trata-se da externalização, responsável pela conversão do conhecimento tácito em explícito, que ocorre a partir da relação do indivíduo com o grupo, na qual o conhecimento tácito é articulado e transformado em explícito, por meio de metáforas, analogias, modelos, que pode se dar por meio da escrita, por exemplo. Por sua vez, na



combinação observa-se a conversão de conhecimento explícito em explícito, nela as pessoas trocam conhecimento explícito entre si, como ocorre em reuniões ou no contexto escolar. É nessa forma que o conhecimento do grupo passa para a organização. Por fim há a internalização, que está relacionada com o aprender fazendo, onde há transferência de conhecimento da organização para o indivíduo, do explícito para o tácito (NONAKA; TAKEUCHI, 1997; SCATOLIN, 2015).

O espiral do conhecimento representa a criação do conhecimento organizacional, que parte dos indivíduos, com seu conhecimento tácito, e é introduzido e disseminado na organização (SCATOLIN, 2015), conforme modelo de conversão apresentado por Nonaka e Takeuchi, abrangendo as 4 formas descritas no parágrafo anterior e representado pela Figura 1.

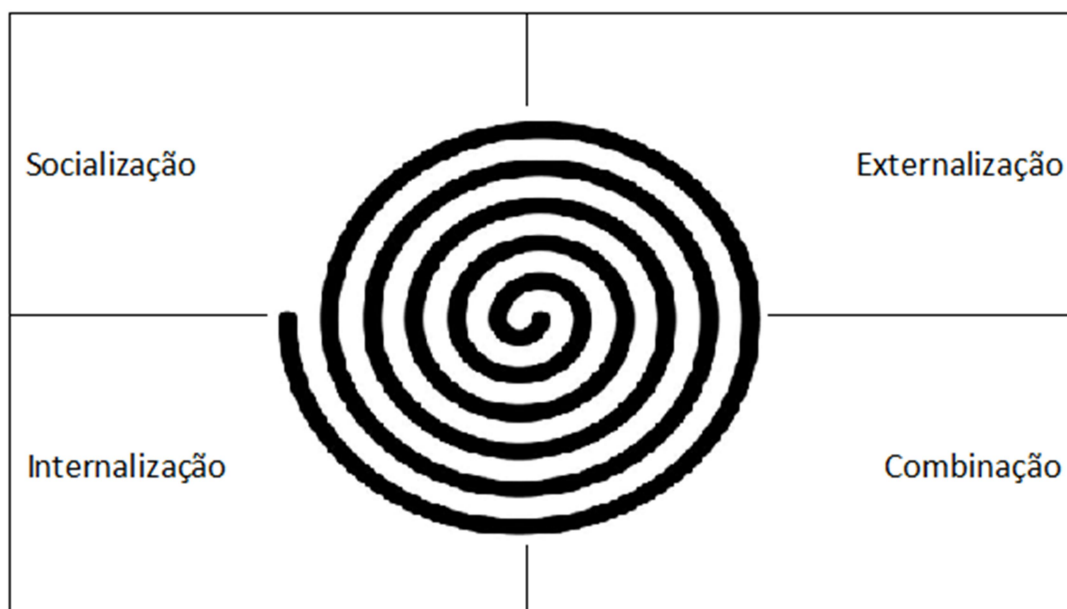


Figura 1 – Espiral do Conhecimento  
Fonte: Adaptado de Nonaka e Takeuchi, 1997, p. 80

Em virtude de sua crescente importância nos estudos organizacionais, a temática da aprendizagem atrai o interesse de diversos estudiosos, o que leva a uma multiplicidade de entendimentos a seu respeito (GOH; RICHARD, 1997). É possível observar posições conflitantes, bem como diversas outras que se complementam, denotando a complexidade de seu estudo.

Elkjaer (2004), ao tratar da aprendizagem, aponta as metáforas da *aquisição* e da *participação* para diferenciar a perspectiva mais clássica da mais prática acerca da aprendizagem organizacional. A metáfora da *aquisição* se refere àquele ensino, passado do professor para o aluno, que favorece a aquisição individual de “conhecimentos, habilidades e

atitudes”. Por sua vez, a metáfora da *participação* diz respeito à construção do conhecimento na prática, por meio de processos sociais de participação do indivíduo, ambas possuindo a sua devida importância.

A metáfora da *aquisição* coaduna com o entendimento tradicional de que a aprendizagem decorre da transferência de conhecimento de uma fonte ao aprendiz, que ocorre em situações pontuais, dissociadas das atividades rotineiras do indivíduo. Sendo mais próxima, portanto, dos estudos de educação, que do contexto organizacional (DE MORAES *et al.*, 2004). Enquanto a da *participação* ganha mais voz nos estudos organizacionais modernos para os quais a aprendizagem que ocorre diretamente no ambiente de trabalho tende a conferir melhores resultados aos indivíduos e à organização (DE MORAES *et al.*, 2004). Por essa segunda ótica, “ao invés de o aprendiz ser considerado um ator que apenas processa informações, deve-se considerar que ele aprende por meio de interações sociais, dentro de determinado ambiente sociocultural” (DE MORAES *et al.*, 2004, p. 9), assumindo uma função ativa nesse processo.

Para alguns autores, a exemplo de Goh e Richard (1997), o desenvolvimento da aprendizagem nas organizações requer que estas estejam aptas à inovação, ou seja, que possibilitem a alteração de comportamentos, valores e práticas consolidados; assim, a aprendizagem não é uma situação aleatória, mas deliberada, sendo que o contexto interno às organizações pode tanto favorecer como inibir esse processo (GOH; RICHARD, 1997; GUIMARÃES, 2000). Para os autores, “as organizações precisam criar as condições necessárias para promover e permitir que a aprendizagem ocorra” (GOH; RICHARD, 1997, p. 577).

Por outro lado, Marsick e Watkins (2001) adotam o entendimento de que a aprendizagem pode ser, além de formal, informal ou incidental, sendo que nos dois últimos casos está suscetível de ocorrer independente de condições favoráveis na organização, inclusive podendo se concretizar sem que o aprendiz sequer tome consciência disso.

As referidas autoras defendem em seus estudos a aprendizagem informal e incidental, para elas, essas formas de aprendizagem ocorrem “onde quer que as pessoas tenham a necessidade, motivação e oportunidade para aprender” (MARSICK; WATKINS, 2001, p. 28). A partir desse entendimento apresentam um modelo para melhoria dessa aprendizagem informal e incidental, conforme Figura 2.

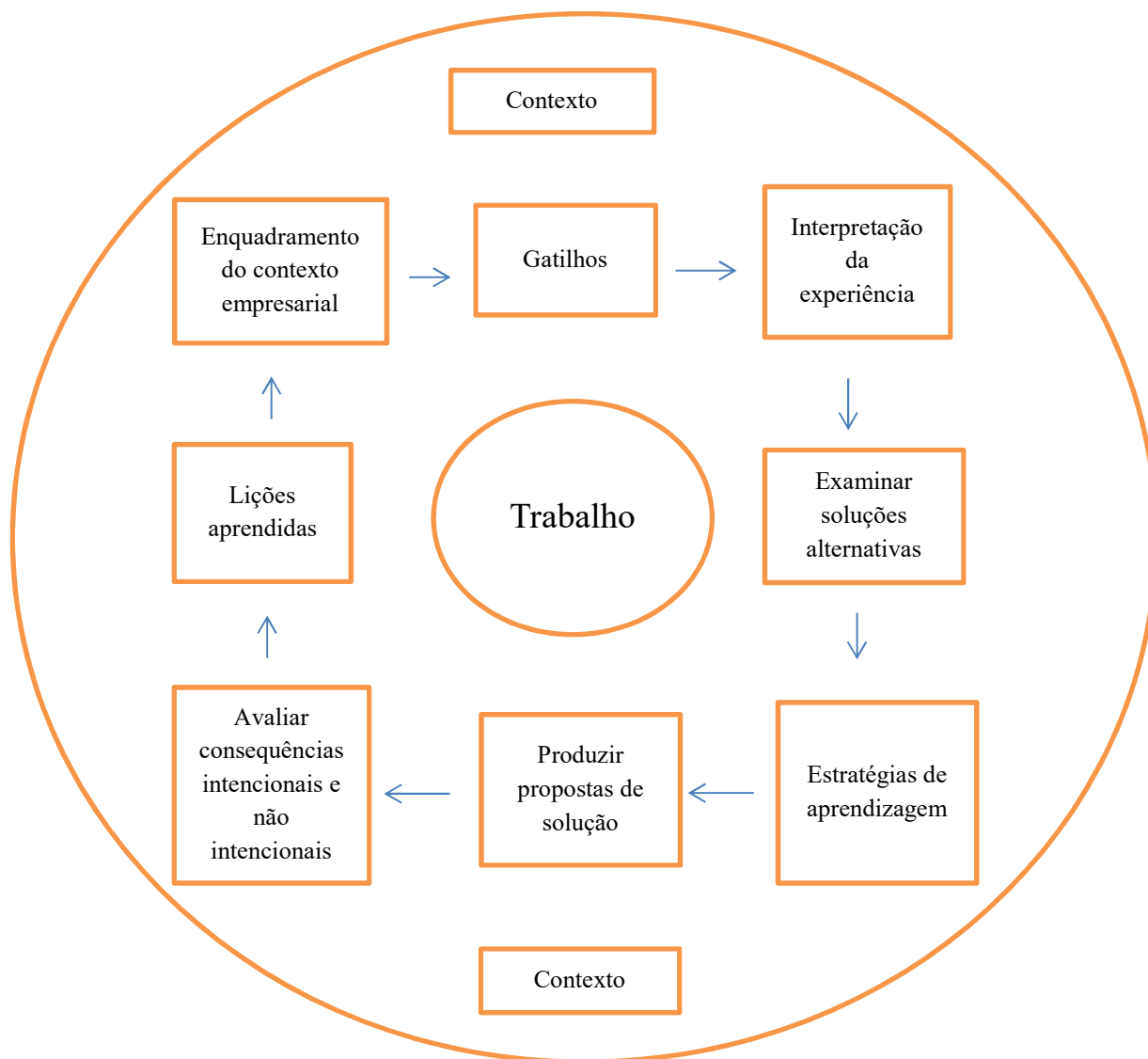


Figura 2 – Modelo para melhoria de aprendizagem informal e incidental inspirado no pensamento de John Dewey (1938), Argyris and Schön (1974, 1978) and Mezirow (1991)  
 Fonte: Adaptado de Marsick e Watkins, 2006, p. 795

Na Figura 2, o círculo central representa que a aprendizagem acontece nas situações cotidianas de trabalho; por sua vez, o círculo maior representa o contexto dentro do qual as experiências acontecem, e que influenciam o modo como as pessoas interpretam suas vivências. O modelo leva em conta que a aprendizagem tem início a partir de algum tipo de gatilho, que pode ser uma dificuldade, uma situação nova que precisa ser enfrentada. Apesar do modelo estar apresentado em círculo, as autoras informam que as etapas não acontecem necessariamente de forma sequenciada, mas à medida que o indivíduo vai vivendo a situação, pode avançar, ou retornar, sem que isso interfira na aprendizagem (MARSICK; WATKINS, 2001; 2006; 2015). As autoras informam, ainda, que “nesse modelo, as pessoas usam a

reflexão para tomar consciência dos aspectos problemáticos da experiência, para sondar estas características e para aprender novas formas de compreender e enfrentar os desafios que encontram” (MARSICK; WATKINS, 2015, p. 578).

Diversos trabalhos compreendem a aprendizagem como um processo, que se desencadeia ao longo do tempo, englobando mudança de comportamento, criação, retenção e transferência de conhecimento (RAUPP *et al.*, 2013).

Merriam e Caffarella (1999) (apud DIDIER; LUCENA, 2008) apresentam cinco orientações teóricas para o estudo da aprendizagem de adultos, são elas: a behaviorista, a cognitivista, a humanista, a da aprendizagem social e a construtivista.

A corrente behaviorista compreende que a aprendizagem é percebida por meio de uma mudança no comportamento, não se atendo a processos internos de pensamento; para os adeptos da visão cognitivista, a aprendizagem provém de processos mentais, o aprendiz detém o controle, dando significado aos estímulos do ambiente; a corrente humanista defende que as pessoas possuem o potencial de escolher como agir diante das situações; por sua vez, a corrente da aprendizagem social alega que a aprendizagem decorre da observação de outros e sua interação num contexto social; quanto aos adeptos do construtivismo, estes entendem que aprendizagem se trata de um processo de construção de significados pela experiência (DE MORAES *et al.*, 2004; DIDIER; LUCENA, 2008).

O referencial teórico do presente estudo é conduzido principalmente pela corrente construtivista, dando ênfase à aprendizagem pela experiência, sem deixar de conferir importância à aprendizagem social, levando em conta a interação entre os indivíduos e destes com o contexto social.

### **2.1.1 Aprendizagem pela experiência**

Diversos são os autores que desenvolvem estudos acerca da aprendizagem pela experiência, havendo, portanto, inúmeras compreensões sobre a temática, mas que não são necessariamente excludentes. A abordagem da aprendizagem pela experiência propõe que a pessoa interprete suas experiências em um determinado meio sócio-cultural, de modo que elas passem a fazer sentido. Para Kolb (2001, p. 2) a aprendizagem pela experiência é “o processo pelo qual o conhecimento é criado através da transformação da experiência”.

Para Herek, Colla e Pirani (2008, p. 2), “A geração do conhecimento é baseada na experiência, nas crenças e valores, no discernimento, nas normas, em uma verdade

fundamental e na capacidade de lidar com a complexidade”, sendo cada vez mais estimulada nos contextos organizacionais dinâmicos.

Dewey (2011), em seus estudos sobre educação, identifica os princípios da continuidade da experiência e da interação como sendo inseparáveis e responsáveis por determinar a experiência. Para ele, “o princípio da continuidade da experiência significa que toda experiência tanto toma algo das experiências passadas quanto modifica de algum modo a qualidade das experiências que virão” (DEWEY, 2011, p. 36). Por sua vez, o da interação leva em conta que a experiência é formada pela relação entre as condições objetivas e as condições internas ao indivíduo; nesse sentido, os mais diversos aspectos ambientais influenciam a ação, conduzindo a experiências que levam ao crescimento. O autor alega que a aprendizagem deve levar em conta a experiência de vida de qualquer indivíduo (DEWEY, 2011).

Andressen et al. (2000) comungam da ideia de que toda aprendizagem envolve algum tipo de experiência, seja ela anterior ou atual, para eles, a experiência deve ser analisada por meio de reflexão e avaliação, buscando extrair significados à luz da experiência anterior. Didier e Lucena (2008) apontam que o bom desempenho de um gestor leva em conta o estoque de conhecimento gerado por meio da observação e transformação de suas experiências, capazes de nortear novas situações no ambiente de trabalho.

É comum o entendimento de que por meio da aprendizagem pela experiência o indivíduo reflete e decide como deve agir diante das diferentes circunstâncias com que se depara. Para definir como se comportar, a pessoa retoma experiências já vividas e a partir delas constrói seu conhecimento para agir em situações futuras. Nesse sentido, a aprendizagem é o processo de transformar a experiência (DIDIER; LUCENA, 2008). Considera-se que as experiências que estão sendo vivenciadas por um indivíduo são interpretadas por ele com base em seu estoque de conhecimento, que está em contínuo processo de construção.

No que concerne à reflexão como caminho para a aprendizagem, Miettinen (2000, p. 65) apresenta o modelo esquemático de Dewey relativo ao pensamento reflexivo e ação (Figura 3). Nele estão demonstradas as fases da aprendizagem reativa, sendo elas: (i) situação de perturbação e incerteza, na qual o hábito não funciona, ou seja, as ações rotineiras não são capazes de enfrentar a dificuldade, gerando a necessidade de reflexão; (ii) definição do problema, a partir da reflexão acerca dos obstáculos encontrados; (iii) estudo da situação e formação das hipóteses de trabalho, realizando um diagnóstico das condições encontradas como hipóteses de trabalho no intuito de resolução do problema; (iv) raciocínio, que é feito

sobre as hipótese de trabalho dando-lhes significado, ou servindo de suporte à sua reformulação; (v) teste das hipóteses em ação, que se dá pela verificação da validade da hipótese por meio de sua realização na prática. Passos esses que culminam na solução do problema e controle da ação, bem como na especificação de conceitos e ideias, que servirão para uso em situações de perturbação futuras.

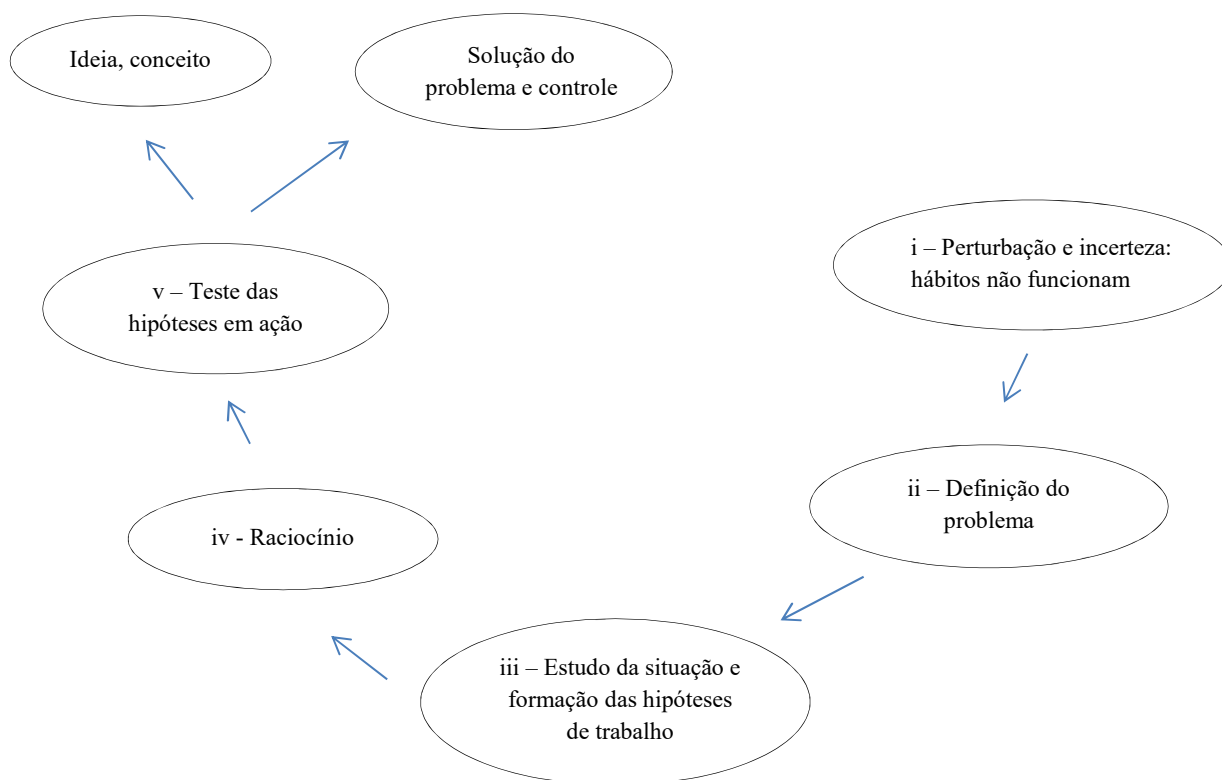


Figura 3 – Modelo de pensamento reflexivo e ação de Dewey  
Fonte: Adaptado de Miettinen, 2000, p. 65

Apesar dessa compreensão da necessidade de reflexão para a formulação de hipóteses que lastreiem a resolução de problemas, estudos mostram que os indivíduos reclamam de falta de tempo para reflexão, o que poderia dar melhores resultados (MARSICK; WATKINS, 2015). Dessa forma, a dinâmica organizacional atual, que requer respostas rápidas, num cenário de mudanças constantes, acaba não viabilizando oportunidade à necessária reflexão para que se consiga concretizar a aprendizagem adequada a lastrear soluções de problemas presentes ou futuros.

As experiências adquiridas pelos indivíduos ao longo de sua vida, inclusive em seu ambiente de trabalho, vão servir de suporte para a resolução de problemas e sua reação perante experiências atuais. Em face disso, observa-se que cada indivíduo tende a ter uma

reação diferente, mesmo diante de situações comuns. Cada um interpreta suas experiências de uma forma particular.

É interessante destacar, ainda, o protagonismo do aprendiz nesse processo de aprendizagem (MARSICK; WATKINS, 2001), todavia deve-se levar em conta que o indivíduo não toma decisões com base apenas em suas próprias experiências, mas interage com outras pessoas no dia a dia, considerando o que foi observado para formação de seu conhecimento. Nesse sentido, possuem expressividade os estudos da aprendizagem sob a ótica social.

Para Moraes et al. (2004), os relacionamentos apresentam fundamental importância à consecução do processo de aprendizagem organizacional. A interação e o contexto social em que está inserido o aprendiz influenciam sobremaneira a aprendizagem, sendo esta incorporada ao cotidiano, fruto das interações sociais (DURANTE, 2019). Essa corrente social defende que a aprendizagem tem mais relação com o histórico de vida das pessoas, seus relacionamentos e experiências, do que com seu conhecimento.

Levando em conta o papel de fundamental importância dos indivíduos para a aprendizagem e consequente desenvolvimento das organizações, é interessante também destacar a necessidade das organizações investirem no desenvolvimento de competências de seu capital humano, como será visto no tópico seguinte.

### **2.1.2 Competências**

Não obstante o que foi tratado acerca de aprendizagem organizacional, têm sido objeto de estudo frequente as “organizações que aprendem”, quais sejam, as organizações que desenvolvem práticas que proporcionam ambiente interno favorável à geração e difusão do conhecimento (SORDI; AZEVEDO, 2008). Essa necessidade de favorecimento ao desenvolvimento de conhecimento é premente no atual contexto histórico, conhecido como era da informação e do conhecimento, para as organizações que pretendem manterem-se competitivas.

Para Brandão e Andrade (2007, p. 42), “a aprendizagem constitui o processo ou meio pelo qual se adquire a competência”, sendo esta caracterizada pela aquisição de conhecimentos, habilidades e atitudes que não se detinha antes. Nesse sentido, há diversos estudos que abordam a importância das organizações buscarem o desenvolvimento de

competências específicas de seus colaboradores, o que fazem por meio de processos de aprendizagem (FLEURY; FLEURY, 2001).

Sordi e Azevedo (2008, p. 398) levam em conta os seguintes elementos como constituintes da competência profissional: “a) o “saber”, referente aos conhecimentos formais dos indivíduos; b) o “saber-fazer”, que se refere às suas habilidades e destrezas e c) o “saber-ser” ou “saber-agir”, relacionado a suas atitudes e comportamentos”. Afora esses elementos apresentados pelos autores, eles informam, ainda, “que Le Boterf (2003) sugeriu um quarto elemento constituinte de competência: o “saber-aprender”, que consiste em tirar lições de experiências” (SORDI; AZEVEDO, 2008, p. 398). Nesse sentido, além de agregar valor social ao indivíduo, o desenvolvimento de competências confere valor econômico à organização na qual ele irá atuar (FLEURY; FLEURY, 2001).

Fleury e Fleury (2001) apresentam um esquema que fundamenta sua definição de competência, a qual está associada aos verbos constantes no centro da Figura 4, e compreende a agregação de valor tanto ao indivíduo quanto à organização:



Figura 4 - Competências como Fonte de Valor para o Indivíduo e para a Organização  
Fonte: Fleury e Fleury, 2001, p. 188.

Nesse mesmo sentido, Le Boterf (2006) aponta que profissionais competentes são aqueles que detêm recursos pessoais tais como: conhecimento, recursos emocionais, saber fazer através da experiência, sendo capazes de reagir diante de situações novas, encarando-as, e buscando inovar perante as dificuldades frente ao desconhecido (LE BOTERF, 2006). Além de possuir as devidas competências, é preciso que o profissional seja capaz de mobilizá-las com pertinência diante das situações particulares de trabalho. É por meio da ação que se percebe se um profissional é competente (LE BOTERF, 2006). O autor ainda defende que não existe resposta única para situações profissionais, é preciso que o agente leve em conta o que



adquiriu de aprendizagem pela sua experiência, agindo de forma particular a cada demanda específica.

Le Boterf (1999, apud BRANDÃO; ANDRADE, 2007, p. 44) ressalta a importância da aprendizagem no ambiente de trabalho. Para ele, “qualquer situação de trabalho pode tornar-se uma oportunidade de aprendizagem à medida que constitui um objeto de análise, um momento de reflexão”. Estudioso das competências, o citado autor corrobora com a aprendizagem pela experiência, e acredita que a competência requer tanto recursos pessoais, como ambientais, devendo ser observada na prática (LE BOTERF, 2006).

Apesar dessas posições apresentadas, é interessante estar ciente de que há diversas compreensões acerca das competências, por exemplo, Gonçalves et al. (2018) mostram que autores americanos relacionavam a competência ao desempenho, alta performance do indivíduo; por sua vez, informam que os franceses tratam da competência com base em relações interpessoais e mutabilidade do ambiente, aquilo que o indivíduo realiza no trabalho (BRANDÃO; ANDRADE, 2007). Com a evolução do estudo dessa temática, “o foco da definição passou para o contexto, sendo a competência vista como um *output*, com efetiva legitimação do valor da entrega realizada pelo indivíduo” (GONÇALVES et al., 2018, p. 116). Dessa forma, há um deslocamento da ideia focada no “estoque de conhecimento e habilidades para a forma como a pessoa mobiliza seu repertório em determinado contexto, de modo a agregar valor para o meio o qual ela se insere.” (GONÇALVES et al., 2018, p. 116).

No sentido de demonstrar a pluralidade de definições para competência, Gonçalves et al. (2018) apresentam um quadro interessante, que engloba seu conceito sob a ótica de diversos autores, conforme Quadro 1:

Quadro 1 - Conceito de competência por ordem cronológica de publicação dentre os principais autores

| AUTOR                   | PREMISSA DE DEFINIÇÃO E/OU CONCEITUAÇÃO                                                                                                                                                                       |
|-------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Le Boterf (1995)        | A competência é o conjunto de aprendizagens sociais e comunicacionais nutridas a montante pela aprendizagem e formação e pelo sistema de avaliações                                                           |
|                         | Competência é um saber agir responsável e que é reconhecido pelos outros. Implica saber como mobilizar, integrar e transferir os conhecimentos, recursos e habilidades, num contexto profissional determinado |
| Levy-Leboyer (1997)     | Competências são repertórios de comportamentos que algumas pessoas dominam melhor que outras, o que as fazem mais eficazes em uma determinada situação                                                        |
| Prahalad e Hamel (1998) | As competências essenciais são o aprendizado coletivo na organização, especialmente como coordenar as diversas habilidades de produção e integrar as múltiplas correntes de tecnologia                        |
| Meddeb (1998)           | Competência profissional... é uma combinação de conhecimentos, de saber-fazer, de experiências e comportamentos que se exerce em um contexto preciso                                                          |
| Durand (1999)           | Competências são conhecimento, habilidades e atitudes (CHA) necessárias para se atingir determinados objetivos                                                                                                |
| Zarifian (1999)         | A competência é a inteligência prática para situações que se apoiam sobre os conhecimentos adquiridos e os transformam com tanto mais força, quanto mais aumenta a complexidade das situações                 |

|                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|--------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Real Academia Espanhola (2000)             | Competência é... tanto obrigação como atitude ou habilidade para fazer algo                                                                                                                                                                                                                       |
| Santos (2001)                              | Competência não é apenas conhecimento e habilidades para a realização do trabalho (saber fazer), mas também atitudes, valores e características pessoais vinculados ao bom desempenho no trabalho (querer fazer)                                                                                  |
| Fleury e Fleury (2001)                     | Um saber agir responsável e reconhecido, que implica mobilizar, integrar, transferir conhecimentos, recursos e habilidades, que agreguem valor econômico à organização e valor social ao indivíduo                                                                                                |
| Zafirian (2003)                            | Competência é a tomada de iniciativa e o assumir de responsabilidade do indivíduo sobre problemas e eventos que ele enfrenta em situações profissionais                                                                                                                                           |
| Ruas (2005)                                | [...] uma ação através da qual se mobilizam conhecimentos, habilidades e atitudes pessoais e profissionais, a fim de cumprir certa tarefa ou responsabilidade, numa determinada situação                                                                                                          |
| Flink e Vanalle (2006)                     | As competências podem ser de três tipos: essenciais, funcionais e individuais. Os autores utilizam os estudos de McClelland para avaliar as competências que devem ser desenvolvidas                                                                                                              |
| Dutra (2014)                               | Entrega é apresentada por e pode ser entendida como a reconhecida contribuição de um indivíduo ou de um grupo no cumprimento de certa competência, em que o valor agregado ao negócio é diretamente proporcional à complexidade da entrega. A noção de competência só é concretizada com uma ação |
| Língua Portuguesa Dicionário Aulete (2015) | Na língua portuguesa é definido pela qualidade de quem consegue resolver uma situação com maestria                                                                                                                                                                                                |
| Websters-onlinedictionary (2016)           | Na língua inglesa, competência define-se como a qualidade de estar adequado ou psicologicamente e intelectualmente, bem qualificado                                                                                                                                                               |

Fonte: Gonçalves et al., 2018, p. 117

Independente do autor que se enfoque, é comum o entendimento de que a competência é uma qualidade que, sendo ela inata ou construída, é aferida na prática e desejada pelas organizações que pretendem manterem-se competitivas no mercado altamente mutável, que exige flexibilidade e preparo por parte de seus atores.

A seguir será tratada a temática das rotinas organizacionais, abordando seus aspectos ostensivo e performativo, bem como os artefatos de rotina, visando gerar compreensão do que são as rotinas e seu papel no desenvolvimento das atividades das organizações.

## 2.2 Rotinas organizacionais

Os indivíduos, no desempenho de suas atividades, apresentam a necessidade de tomar decisões acerca das mais diversas demandas. Todavia, possuem o que Simon (1965) chamou de racionalidade limitada, não sendo capazes de adquirir e processar todo arcabouço de conhecimento e informações exigido para as múltiplas atividades a serem executadas nos sistemas complexos em que estão envolvidos (MELO; FUCIDJI, 2016). Diante dessa limitação emerge a necessidade da organização adotar procedimentos compreendidos como padrões, desenvolvidos na prática, aptos a guiar suas escolhas, conferindo-lhes regularidade

(MILAGRES, 2011; NASCIMENTO; RUAS; SILVA, 2017). Surge, assim, a ideia de rotinas, sob a perspectiva organizacional.

Segundo Feldman e Pentland (2003), o conceito de rotinas foi apresentado por Stene em 1940, passando então a serem encaradas como principal meio pelo qual as organizações desempenham suas atividades. Dessa forma, atraindo o interesse dos estudiosos organizacionais, no intuito de obterem maiores informações a respeito de seu funcionamento, de como são desempenhadas pelas pessoas (BECKER et al., 2005).

Percebe-se, ainda, a importância das rotinas, quando Schulz (2008) informa que elas acompanham os indivíduos em todas as atividades que desempenham, desde o mais simples ato de escovar os dentes, até uma necessidade de inovação ou imprevisto. Para Becker *et al.*, (2005), as organizações realizam suas tarefas na sociedade mediante suas rotinas.

Tradicionalmente, as rotinas apresentam a ideia de estabilidade, que para Feldman e Pentland (2003) são responsáveis por causar uma inércia organizacional. Por sua vez, os mesmos se dedicaram ao desenvolvimento de estudos que as tratam como fonte essencial de mudanças no contexto das organizações, sendo crescentes os estudos que se dedicam a essa abordagem.

Apesar de mostrar-se em expansão o interesse acerca da temática das rotinas, principalmente no que concerne à visão moderna mais dinâmica, sua literatura ainda apresenta diversas compreensões, não favorecendo um tratamento uniforme a seu respeito (SCHULZ, 2003; MILAGRES, 2011). Porém, é possível identificar uma convergência no que concerne a reconhecer as rotinas como padrões de comportamento interdependentes, repetitivos e reconhecidos, realizados por múltiplos atores, que guiam o convívio e ações nas organizações (NELSON; WINTER, 1982; FELDMAN, 2000; PENTLAND; FELDMAN, 2003; SCHULZ, 2008; PENTLAND; HÆREM; HILLISON, 2011; RAUPP *et al.*, 2013).

No intuito de facilitar a compreensão acerca do que se tratam as rotinas, Feldman e Pentland (2003) apresentam o exemplo da rotina de contratação acadêmica. Eles informam que se trata de um padrão facilmente reconhecível e repetitivo, englobando os atos de atrair os candidatos, interpelá-los, selecionar algum e finalmente contratá-lo, sendo essas ações interdependentes, ocorrendo de forma sequenciada e desempenhadas por diversos atores.

As rotinas são identificadas quando o indivíduo se depara com situações que se repetem, para as quais ele busca uma reação semelhante ao que já fora feito e que lhe proporcionou resultados desejados. Há uma tendência, entre indivíduos e organização, a se tomar posições familiares, assim, as rotinas fornecem soluções generalizadas para as

demandas que se repetem com frequência na organização. Nesse sentido, para Nelson e Winter (1982), as rotinas são a memória da organização.

Dentre os autores que desenvolveram uma visão mais tradicional, aparece Schulz (2008), para quem *“It seems we are essentially Gurdjieffian meat machines, sleepwalking through our lives with eyes wide shut”* (SCHULZ, 2008, p. 1), visto que, em sua visão, os indivíduos são movidos pelas rotinas, sendo estas estáticas e pré-definidas, não havendo reflexão ou possibilidade de escolhas para seus atos.

Ponto interessante tratado por Schulz (2008) diz respeito à formalização, como mecanismo de reprodução das rotinas. Para ele, a rotina pode ser formalizada em regras, estruturas, descrições de cargos, desempenhando um importante papel na gestão organizacional, a exemplo dos mapeamentos de processos. Essa formalização, com a explicitação das etapas para a ação pode facilitar sua execução, bem como seu controle por parte da gestão, visando à conformidade.

Entretanto, chama a atenção para a possibilidade de resistência por parte de seus usuários, visto que pode exigir maiores esforços em sua atuação. Desta forma, nem sempre seu cumprimento como desejado estará assegurado. Além disso, muitas regras costumam apresentar lacunas, ou são muito rígidas e acabam se tornando obsoletas, inviabilizando sua execução como impostas (SCHULZ, 2008).

Sob essa perspectiva da rotina como estável, é possível apontar aspectos funcionalistas e estruturalistas para justificá-la. Dentre as explicações estruturalistas aponta-se que conferem segurança, bem como são capazes de reduzir conflitos, em virtude do respeito ao padrão já estabelecido, observe-se que esse padrão não será necessariamente o mais eficiente, mas aquele já reconhecidamente adotado. Quanto às motivações de cunho funcionalista, encontra-se o fato das rotinas proporcionarem uma minimização de custos, aumentarem o controle gerencial, bem como ampliarem a legitimidade da organização, justificando o interesse em manter o que é feito e como já é feito (FELDMAN; PENTLAND, 2003).

Ainda dentre defensores da visão tradicional e mais imutável das rotinas, enxerga-se a possibilidade de mudanças, contudo, restrita a situações adversas no desempenho de seus processos internos, ou ainda, por influência de fatores externos, mas que superados retornavam à estabilidade. Apesar de seu estudo abordar a rotina como fonte de estabilidade, Schulz (2008) reconhece que são possíveis as variações pontuais para situações nas quais, de outra forma, não seria possível a execução da ação.

Por sua vez, tem havido uma modificação de perspectiva nos estudos das rotinas organizacionais. A corrente mais moderna enxerga as rotinas como responsáveis pela

estabilidade, e pela mudança da própria rotina e consequentemente da dinâmica organizacional. Diferente da visão clássica, para a qual uma mudança na rotina ocorreria apenas de forma excepcional, tendendo a voltar à inércia.

Entende-se como de bastante relevância estudos focados em compreender a dinâmica da mudança organizacional, especialmente no século XXI, em que se observa uma constante busca por manter-se competitivo no mercado, o que exige uma reinvenção e novas formas de fazer aquilo que já se sabe.

Seguindo essa tendência, a abordagem da mudança na rotina visando à compreensão das mudanças organizacionais tem crescido. Dentre seus adeptos é possível apontar Feldman e Pentland (2003), Pentland e Feldman (2005), Becker et al. (2005), D'Adderio (2008), Pentland, Herem e Hillison (2011) e Pentland et al. (2012) que desenvolveram seus estudos tomando por base essa visão de rotinas como mutáveis.

Pentland, Herem e Hillison (2011) observaram, através de pesquisa empírica, a ocorrência de mudança contínua nas rotinas organizacionais. Para eles, a rotina envolve padrões repetitivos, ou pelo menos recorrentes de ações, mas a cada repetição é possível identificar algo diferente, ainda que seja o momento em que é aplicada, ou quem a aplica (PENTLAND; HÆREM; HILLISON, 2011).

Para Feldman e Pentland (2003), as mudanças nas rotinas provêm da ação dos agentes e do ambiente interno à própria rotina. Nesse sentido, Pentland e Feldman (2005) discutem a importância de se estudar a estrutura interna e a dinâmica das rotinas organizacionais para compreender outros fenômenos organizacionais, tais como estabilidade, mudança, flexibilidade, aprendizagem e transferência.

Para Feldman e Pentland (2003), a rotina organizacional apresenta um aspecto de estrutura, que é a sua definição de forma geral e abstrata, e outro aspecto de ação, que decorre de seu desempenho concreto em determinado contexto dinâmico. Segundo entendimento dos autores, para que a rotina possa ser compreendida como fonte de mudança, é necessário que haja uma interação entre ambos os aspectos.

Os autores citados criticam o apego à visão estática tradicional, e reconhecem o caráter de flexibilidade e mutabilidade das rotinas, com base em observações empíricas e levando em conta a relevância da atuação das pessoas que desempenham seu papel na execução delas, admitindo que essa execução é precedida de uma reflexão (FELDMAN; PENTLAND, 2003). Observe que esses aspectos levantados vão de encontro ao tratamento clássico no qual se fala numa eficiência cognitiva das rotinas, a partir do momento em que o indivíduo já dispõe do modo de proceder definido, que foi especificado por alguém no passado, não havendo

necessidade de refletir e alterar sua atuação, que deve ser a esperada e, teoricamente, a única possível.

Feldman e Pentland (2003) apresentaram uma nova teoria acerca das rotinas organizacionais que, segundo eles, tomou como base os termos adotados por Latour (1986) que, em seu estudo sobre poder, afirma que o poder existe tanto em princípio, o que chama de aspecto ostensivo, quanto na prática, aspecto performativo. No que se refere ao conceito criado, se basearam na teoria de estruturação de Giddens (1984), utilizando a ideia de estrutura e agência. Com isso, tratam as rotinas organizacionais como dualidade, consistente nos aspectos ostensivo e performativo (FELDMAN; PENTLAND, 2003).

A despeito desse entendimento amplamente difundido pelos autores, Feldman et al. (2016), em estudos mais recentes, adotaram a expressão “rotinas dinâmicas”, tendo como base os aspectos ostensivo e performativo da rotina. Para eles, “*organizational routines are dynamic because they exist through a process of (re)production, over time and space, through the ongoing effort of actants*” (FELDMAN et al., 2016, p. 1), sendo, portanto, influenciada pela performance de seus aplicadores.

Os autores citados compreendem as rotinas não como coisas, mas como padrões de ações interdependentes, afirmando que as organizações são dotadas de uma rede de rotinas, que se relacionam (FELDMAN et al., 2016). Diante disso, os atores das rotinas são responsáveis por criar e responder a padrões de ação, sendo estes os aspectos ostensivos e a ação, o aspecto performativo da rotina; e a relação contínua entre eles é capaz de produzir uma estabilidade relativa, portanto, usa-se da flexibilidade para tentar alcançar padrões estáveis (TURNER; RINDOVA, 2012; FELDMAN et al., 2016).

### **2.1.1 Aspectos ostensivo e performativo da rotina**

A teoria proposta por Feldman e Pentland (2003) parte do pressuposto de que as rotinas possuem tanto estabilidade quanto flexibilidade e potencial para mudança, sendo que acreditam que esse caráter mutável se apresenta com maior frequência.

Para Pentland e Feldman (2005) as rotinas podem ser conceituadas como sistemas dotados de estrutura e dinâmica. Elas apresentam aspectos ostensivo e performativo (FELDMAN; PENTLAND, 2003), sendo o primeiro referente à estrutura das rotinas, sua forma esquemática e abstrata; por sua vez, o segundo diz respeito à rotina aplicada à prática organizacional, seu desempenho, levando em conta o momento, o local, a pessoa que aplica. Ambos os aspectos precisam estar presentes para que a rotina exista. São mutuamente

relacionados, não havendo que se falar de um sobressair em relação ao outro. Apesar disso, a ocorrência de mudança em um, não necessariamente implicará em mudança no outro.

No que se refere ao aspecto ostensivo da rotina, que seria sua estrutura, entende-se que ele não consegue abranger performances específicas, porque é impossível especificar qualquer rotina com tantos detalhes que sejam suficientes para que possa ser executada naqueles termos. Isso ocorre porque sempre haverá lacunas que serão preenchidas no momento da aplicação prática, de acordo com o contexto específico (FELDMAN; PENTLAND, 2003), denotando a importância da atuação do indivíduo que executa a rotina.

Dentro das características da rotina apresentadas pelos autores, pode-se dizer que o aspecto ostensivo diz respeito ao padrão reconhecível de ação. Todavia, o aspecto ostensivo não deve ser confundido com as regras ou procedimentos escritos, inclusive, estes podem não estar presentes em toda rotina (PENTLAND; FELDMAN, 2008; D'ADDERIO, 2011), mas o aspecto ostensivo sempre estará.

Por sua vez, quanto ao aspecto performativo, Feldman e Pentland (2003) repetem ao longo de seu estudo que *“Performances are the specific actions taken by specific people at specific times when they are engaged in a organizational routine.”* (FELDMAN; PENTLAND, 2003, p. 101-102). Portanto, se trata do desempenho concreto do indivíduo que executa a rotina.

Na observação do aspecto performativo, leva-se em conta que dentre as possibilidades delineadas pelo aspecto ostensivo, cada pessoa tem uma atitude particular, inclusive a mesma pessoa estando em um momento específico diverso pode realizar a rotina de forma diversa. Admitindo-se, dessa forma, que a prática diz respeito ao imprevisto (FELDMAN; PENTLAND, 2003). Em virtude desse caráter de imprevisto atribuído ao aspecto performativo das rotinas, não há possibilidade de especificá-las de uma forma completa (BECKER *et al.*, 2005), pois estão sempre variando de acordo com a subjetividade de seu agente.

Nesse sentido, Pentland, Herem e Hillison (2011, p. 1.371), entendem que *“Each performance is an occasion for repetition, but it is also an occasion for improvisation or error; thus larger numbers of performances create more opportunity for change”*. Pentland e Feldman (2003) também tratam de erro e imprevisto na performance como fonte de mudança na rotina, denotando que a aplicação da própria rotina é responsável pela sua mudança.

Dentre as características que os autores atribuem às rotinas há a presença de múltiplos atores em sua execução. Esse fato, por si só, já demonstra sua propensão à mudança, visto que cada indivíduo possui um histórico de vida particular, reagindo às mesmas situações de forma

diversa. O próprio aspecto ostensivo pode ser interpretado de forma diferente por cada indivíduo.

Outro ponto abordado pelos teóricos que entendem a rotina como sendo composta tanto por um aspecto ostensivo, quanto por um performativo, é que ambos se relacionam mutuamente. “*In other words, a disconnected collection of performances does not constitute a routine without a corresponding ostensive category that makes the patterns coherent and recognizable as a routine.*” (FELDMAN; PENTLAND, 2003, p. 107). O aspecto ostensivo tanto pode restringir o desempenho do ator, como lhe confere possibilidades de ação. Por outro lado, o aspecto performativo é capaz de criar, manter e modificar o ostensivo (FELDMAN; PENTLAND, 2003).

Pentland e Feldman (2005) discorrem sobre três unidades de análise para estudo e compreensão das rotinas nas organizações. São elas, (i) tratar rotinas como *black boxes*; (ii) examinar um dos aspectos das rotinas e (iii) considerar a interação entre os diferentes aspectos, conforme caracterizado na Figura 5.

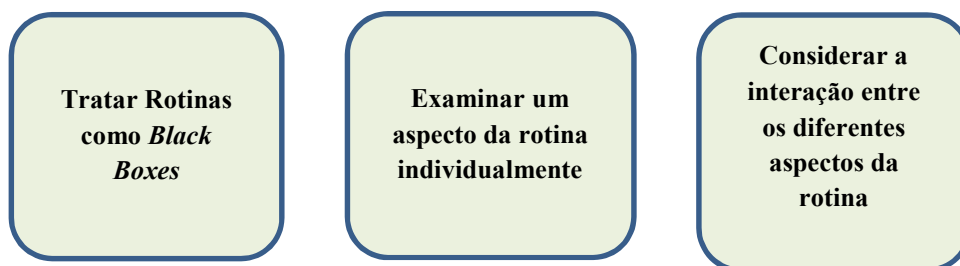


Figura 5 – Unidades de Análise para estudo das rotinas  
Fonte: Elaborado pela autora

O estudo que considere a rotina como uma *black box* se atém a observá-la como um todo, sem levar em conta seus aspectos internos. Por sua vez, a unidade de análise seguinte, tem por base os aspectos internos da rotina (ostensivo, performativo e artefatos), e diz respeito ao exame de cada um separadamente. Além dessas, há ainda a previsão de um estudo que considere a interação entre os diversos aspectos da rotina, englobando a relação dos aspectos ostensivo e performativo entre si; o ostensivo com os artefatos; e o performativo com os artefatos. (PENTLAND; FELDMAN, 2005).

Os *artefatos* foram adicionados como um terceiro componente das rotinas por Pentland e Feldman (2005). Para eles, são as inter-relações entre os aspectos (ostensivo e performativo) de uma rotina e entre cada aspecto e os artefatos que vão formar a base para explicar algumas questões complexas acerca da temática, conforme a Figura 6, apresentada pelos autores para representar essas mútuas relações.



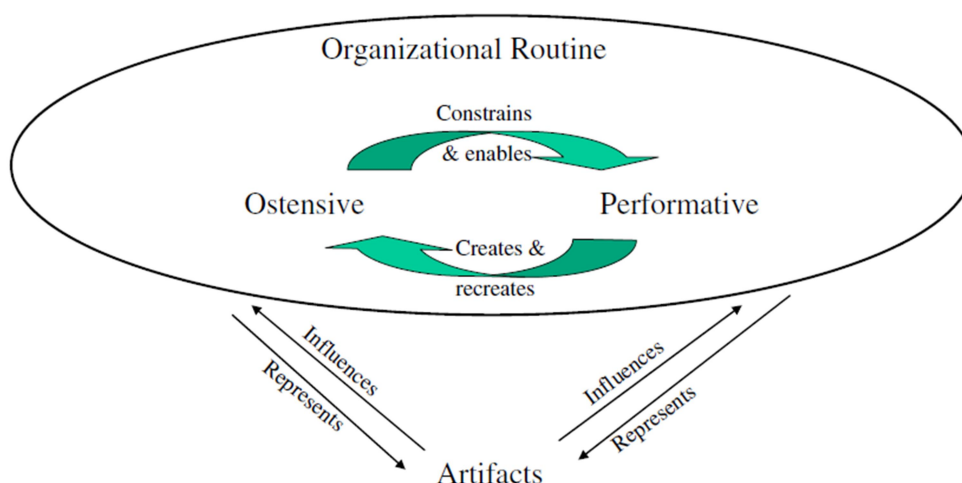


Figura 6 – Rotina Organizacional como sistema generativo  
 Fonte: Pentland e Feldman, 2008, p. 241

Em virtude da influência que exercem sobre a dinâmica interna das rotinas, cumpre uma melhor compreensão acerca desses artefatos.

## 2.1.2 Artefatos

“Os artefatos são manifestações físicas da rotina organizacional” (PENTLAND; FELDMAN, 2005, p. 798). Eles podem se apresentar de diversas formas, a exemplo de regras, listas de verificação, modelos, procedimentos escritos e tecnologia da informação (PENTLAND *et al.*, 2012), sendo responsáveis por permitir ou restringir as rotinas organizacionais. Portanto, artefatos não são rotina, “são representações formais, explícitas, sintéticas, seletivas e parciais de rotinas” (D'ADDERIO, 2011, p. 205).

Comumente os artefatos são confundidos com o aspecto ostensivo da rotina (PENTLAND; FELDMAN, 2008), todavia, os autores partem da ideia de que o aspecto ostensivo é dinâmico, havendo, portanto, essa diferenciação. Por sua vez, as regras e procedimentos escritos são exemplos de artefatos que podem substituir o aspecto ostensivo da rotina (PENTLAND; FELDMAN, 2005). Por outro lado, para D'Adderio (2008), os artefatos sempre possuem em sua essência a capacidade de mudança, compreendendo que as normas apenas orientam o procedimento a ser seguido, mas sempre dependerá da interpretação e atuação humana para sua concretização, onde incide a variação.

Na maioria das vezes os artefatos são criados pela gestão para moldar as atividades da organização (TURNER; RINDOVA, 2012). “Em uma rotina organizacional, os artefatos são

frequentemente usados para tentar garantir a reprodução de padrões de ação específicos” (PENTLAND; FELDMAN, 2008, p. 242), o que é corroborado por Turner e Rindova (2012), os quais consideram que os artefatos são usados para padronizar comportamentos, fornecendo diretrizes gerais de como a rotina deve ser executada (TURNER; RINDOVA, 2012), todavia, frequentemente, na prática, não consegue atingir sua intenção inicial, visto que sempre ocorrem lacunas, mesmo que não intencionais, a serem preenchidas de acordo com cada situação concreta (TURNER; RINDOVA, 2012). Nesse sentido, acabam não sendo capazes de determinar as performances, já que estas variam de acordo com o contexto (PENTLAND; FELDMAN, 2005). Para Pentland e Feldman (2008, p. 242), “embora os artefatos possam servir de guia para a ação, o modo de usar e interpretar deixa em aberto muitas possibilidades”.

D’Adderio (2008) ao tratar da influência dos artefatos de rotina sobre as performances elenca dois posicionamentos diversos, que chama de visão “*framing*” e visão “*overflowing*”. A primeira se refere à capacidade das regras de prescrever e enquadrar ações, seu aplicador a compreende como objetiva, que apresenta termos a serem meramente reproduzidos. Por sua vez, a “*overflowing*” considera o papel do indivíduo como responsável por interpretar as regras, sendo capaz de efetuar mudanças ou até rejeitá-las, diante de uma situação concreta. Nesse contexto, alega que as estruturas, nas quais se enquadram as regras, sempre apresentam uma oportunidade para interpretação, não sendo plenamente deterministas. Para ela, “*In other words, the practice determines the rule*” (D’ADDERIO, 2008, p. 772).

Os artefatos compreendem ferramentas, regras ou procedimentos padrões que comumente são criados para dar suporte a tarefas complicadas, liberando seus agentes para concentrar seus esforços na melhoria de seu desempenho (D’ADDERIO, 2011; TURNER; RINDOVA, 2012). Tais artefatos ajudam os trabalhadores a realizar as diversas etapas de suas rotinas (SCHULZ, 2008). “Embora os artefatos raramente coincidam exatamente com a rotina, eles ainda assim desempenham um papel fundamental na sua evolução.” (D’ADDERIO, 2011, p. 205).

Face às características apontadas, as organizações buscam desenvolver e por em prática artefatos que darão suporte aos atores das rotinas, guiando-os no mesmo sentido quando da execução de determinada rotina. Busca-se, dessa forma, uma maior previsibilidade dos processos, mas não se podem ignorar as particularidades dos atores envolvidos, nem de cada situação concreta, responsáveis por sua dinâmica.

Diante da apresentação de conceitos acerca da temática das rotinas organizacionais, dando ênfase à visão que as trata como passíveis de mudança, compostas por aspectos

ostensivo e performativo, bem como por artefatos; deve-se atentar aos indivíduos que lidam com as rotinas, como elemento de fundamental relevância nessa dinâmica, influenciados por suas experiências e aprendizagem. Dessa forma, é de grande importância a compreensão do papel da aprendizagem em âmbito organizacional, como fora apresentado no subcapítulo anterior.

### 3. Metodologia

---

Neste capítulo estão descritos os procedimentos metodológicos a serem utilizados no desenvolvimento da presente pesquisa visando atingir seu objetivo geral. Encontra-se dividido nas seguintes seções: delineamento da pesquisa; local e sujeitos da pesquisa; coleta de dados; análise e tratamento dos dados; categorias de análise e quadro resumo da pesquisa.

#### 3.1 Delineamento da Pesquisa

A pesquisa apresenta natureza qualitativa. Segundo Merriam e Tisdell (2016, p. 06), “Pesquisadores qualitativos estão interessados em entender como as pessoas interpretam suas experiências, como constroem seus mundos e qual o significado que atribuem às suas experiências”. Dessa forma, buscou-se compreender, a partir de informações coletadas diretamente com os servidores que compõem as equipes de planejamento das contratações de serviços da Superintendência de Infraestrutura da UFPE, como ocorre sua aprendizagem na nova rotina de contratação de serviços a partir da Instrução Normativa nº 05 de 2017.

Na pesquisa qualitativa o pesquisador atua na coleta e análise dos dados, fazendo uso de seu conhecimento prévio acerca da temática, tanto para elaboração do instrumento, quanto na condução da coleta dos dados, bem como na apreciação minuciosa de todas as informações de que dispuser (DUARTE, 2004; FLICK, 2004; AUGUSTO *et. al.*, 2013; SAMPIERI; COLLADO; LÚCIO, 2013).

Essa característica do pesquisador, de utilizar-se de seu conhecimento prévio está presente neste estudo pelo fato da autora ser servidora lotada na coordenação administrativa e financeira da Superintendência de Infraestrutura da UFPE, na qual desenvolve atividades relacionadas às licitações para contratação de serviços pela universidade, sendo esse conhecimento relevante para uma melhor compreensão da dinâmica da rotina estudada, bem como para uma melhor abordagem dos sujeitos da pesquisa.

O estudo tem, ainda, natureza descritiva, visando descrever aquilo que foi observado na análise dos dados coletados (CERVO; BERVIAN; DA SILVA, 2007). A descrição se referiu às informações obtidas junto aos processos licitatórios pesquisados, bem como em relação às entrevistas realizadas com servidores que atuam no planejamento das contratações de serviços da SINFRA.

Caracteriza-se como pesquisa aplicada que “objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática e dirigidos à solução de problemas específicos” (SILVA, 2005, p. 20), que no presente caso dizem respeito às dificuldades enfrentadas pelos servidores da SINFRA no desenvolvimento das atividades relacionadas às contratações de serviços, após a mudança da rotina em decorrência da aplicação da IN nº 05/2017 da SEGES/MP aos processos, e foram observadas pela pesquisadora no desempenho de suas funções, pretendendo com as descobertas da pesquisa contribuir com a compreensão dos fatores que circundam a aprendizagem dos servidores que atuam na rotina a ser estudada, e que influenciam no desenvolvimento das atividades pelos servidores. Quanto à lógica, define-se como um processo indutivo, no qual os pesquisadores coletam dados para construir conceitos (MERRIAM; TISDELL, 2016).

Quanto à estratégia de investigação, foi adotado o Estudo de Caso, por se ater a um objeto específico, permitindo seu estudo em profundidade (SILVA, 2005; RAUPP; BEUREN, 2006), tendo em vista que a pesquisa se restringe à aprendizagem dentro da nova rotina de contratação de serviços das equipes de planejamento de contratação da SINFRA da UFPE. Por se tratar de estudo acerca de um objeto específico, possui como limitação a inviabilidade de generalização dos resultados obtidos a outros fenômenos (FLICK, 2004; RAUPP; BEUREN, 2006), natureza do próprio estudo qualitativo.

O posicionamento epistemológico adotado é o Construtivismo, para o qual o conhecimento não é dado como algo terminado, mas se constitui por força da ação (BECKER, 1992). Foram consideradas as interpretações da pesquisadora, comparando com o referencial teórico, para compreender o fenômeno da aprendizagem nas rotinas de contratação da SINFRA, partindo de uma visão subjetivista para a interpretação da realidade estudada. Desse modo, a pesquisa também utilizou do método de observação participante, uma forma antropológica em que o pesquisador atua e faz parte do local e dos sujeitos de pesquisa, ou seja, atua no ambiente social e no contexto da pesquisa.

### **3.2 Local e sujeitos de pesquisa**

A pesquisa se trata de um estudo de caso relacionado à aprendizagem dos servidores dentro da rotina de contratação de serviços pela Administração Pública, e teve como local de estudo a Superintendência de Infraestrutura da Universidade Federal de Pernambuco, que

apresenta uma expressividade econômica em suas contratações, denotando a importância de um estudo a seu respeito.

Também mostra-se relevante o estudo da rotina de contratação de serviços da SINFRA em virtude da influência que as atividades desempenhadas pelos servidores vinculados às contratações sofreu com a entrada em vigor da Instrução Normativa nº 05/2017, da SEGES/MP, que trouxe mudanças expressivas, em especial na fase interna da licitação, que pouco foi tratada na IN nº 02 de 2008, mas que está bem representada na Instrução Normativa nº 05 de 2017, em seu terceiro capítulo, referente ao Planejamento da Contratação, onde constam diversas exigências e definição de procedimentos a serem adotados nesse planejamento, exigindo de seus atores um aprendizado para seu desenvolvimento, sendo relevante compreender como os servidores têm desenvolvido esse aprendizado.

Além disso, a autora é servidora da SINFRA, o que lhe permitiu observar os impactos da inserção da Instrução Normativa nº 05 de 2017 do Ministério do Planejamento nas atividades desenvolvidas pelos servidores que atuam na contratação de serviços pela Superintendência.

No que concerne aos sujeitos, a pesquisa foi feita com servidores escolhidos de forma intencional, por haver o interesse em investigar eventos e pessoas específicas. Os sujeitos de pesquisa foram servidores técnicos administrativos da UFPE que compõem ou já compuseram alguma equipe de planejamento da contratação de serviços prevista na Instrução Normativa nº 05 de 2017, para as contratações demandadas pela Superintendência de Infraestrutura da UFPE, visando obter o máximo de informações relativas à realidade vivida por esses servidores nas etapas que compõem a fase de planejamento da contratação, conforme a IN.

Buscou-se manter o anonimato dos entrevistados para dar-lhes maior segurança em conceder respostas mais condizentes com a realidade, o que foi feito mediante a definição de cada um apenas como “entrevistado 1” ou “E01”, “entrevistado 2” ou “E02”, por exemplo, sem identificá-los, portanto, não vinculando a resposta ao nome do servidor, sendo apenas conhecido pela pesquisadora.

A seleção dos servidores e processos correspondentes se deu junto à PROGEST, com base nas portarias de designação de Equipes de Planejamento da Contratação, da Diretoria de Licitações e Contratos (DLC). Considerou-se relevante para esta pesquisa a rotina e aprendizagem dos servidores que compõem essas equipes, em relação aos processos originados na Superintendência de Infraestrutura da UFPE.

Cumprе esclarecer que com a entrada em vigor da IN nº 05/2017, da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, passou a ser obrigatória a formalização, por meio de

portaria, de uma equipe de planejamento da contratação, que é designada pela autoridade competente do setor de licitações (BRASIL, 2017). Na UFPE, a Diretoria de Licitações e Contratos da Pró-Reitoria de Gestão Administrativa é o setor responsável pela elaboração das referidas portarias para as contratações de toda a universidade, possuindo uma planilha que contém todas as portarias expedidas com essa finalidade. Portanto, foi com base nesse documento que a pesquisadora identificou as portarias de designação de equipes de planejamento dos processos de contratação de serviços da SINFRA, e nelas obteve os nomes dos servidores já designados para alguma dessas equipes, dentre os quais foram selecionados os sujeitos desta pesquisa.

A planilha citada teve sua importância por facilitar a identificação dos sujeitos de pesquisa, visto que sem ela a pesquisadora precisaria ter realizado uma pesquisa individual em cada processo físico de licitação das contratações de serviços da SINFRA para localizar as portarias e nelas identificar as equipes de planejamento e com base nestas selecionar os sujeitos da pesquisa.

Dentre os servidores da SINFRA identificados nas portarias analisadas, foram selecionados aqueles que têm funções administrativas em seus setores, dentre as quais a elaboração destes documentos de planejamento de contratações, bem como servidores, que além dessas funções administrativas, possuem conhecimento de caráter técnico acerca de determinados serviços prestados pela SINFRA, tendo eles contribuído de forma relevante para esta pesquisa, devido a seu envolvimento com o processo.

A definição do local e sujeitos da pesquisa levou em conta, ainda, a acessibilidade aos dados a serem coletados, tendo em vista que a pesquisadora é servidora da superintendência de infraestrutura da UFPE, possuindo boa comunicação com os servidores que foram abordados; bem como pelo fato das atividades que desempenha estarem relacionadas com as contratações da SINFRA, havendo familiaridade com os processos que foram analisados nessa pesquisa, bem como com os termos utilizados pelos respondentes, que, por vezes, foram específicos das atividades que exercem, não sendo de fácil compreensão por outros indivíduos que não estivessem inseridos nesse contexto. Facilitando, dessa forma, a coleta e análise dos dados.

Apesar de ter sido mantido o anonimato dos entrevistados, cumpre apresentar o Quadro 2 com as seguintes características acerca de cada sujeito selecionado e de suas entrevistas.

Quadro 2 – Caracterização dos sujeitos de pesquisa

| Entrevistado | Quantidade de equipes que já fez parte | Já havia atuado na fase interna de licitação antes da IN 05/2017? | Exerce função de chefia? | No momento da entrevista havia outros servidores na sala? | Duração da entrevista |
|--------------|----------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|--------------------------|-----------------------------------------------------------|-----------------------|
| E01          | 6                                      | Sim                                                               | Não                      | Não                                                       | 18'32''               |
| E02          | 3                                      | Sim                                                               | Não                      | Sim                                                       | 43'16''               |
| E03          | 5                                      | Não                                                               | Sim                      | Sim                                                       | 34'46''               |
| E04          | 8                                      | Sim                                                               | Sim                      | Não                                                       | 8'17''                |
| E05          | 2                                      | Sim                                                               | Sim                      | Sim                                                       | 9'45''                |
| E06          | 2                                      | Sim                                                               | Sim                      | Sim                                                       | 12'58''               |
| E07          | 3                                      | Não                                                               | Não                      | Não                                                       | 7'56''                |
| E08          | 1                                      | Não                                                               | Não                      | Sim                                                       | 16'19''               |
| E09          | 1                                      | Não                                                               | Sim                      | Não                                                       | 12'52''               |
| E10          | 1                                      | Sim                                                               | Sim                      | Sim                                                       | 16'43''               |

Fonte: Elaborado pela autora

### 3.3 Coleta de Dados

Conforme Sampieri, Collado e Lúcio (2013, p. 34), a coleta de dados em pesquisa qualitativa “consiste em obter as perspectivas e os pontos de vista dos participantes”. Após identificados os sujeitos da pesquisa, foi realizada a coleta de dados por meio de entrevista semiestruturada, buscando respostas mais completas à verificação do fenômeno que se investiga (CERVO; BERVIAN; DA SILVA, 2007), em decorrência da maior liberdade conferida aos entrevistados.

Optou-se pela realização de entrevista, por ser um meio pelo qual é possível obter, diretamente com os atores envolvidos no fenômeno que está sendo investigado, informações importantes ao desenvolvimento da pesquisa (CERVO; BERVIAN; DA SILVA, 2007). Além disso, a escolha pela entrevista semiestruturada se deu por este modelo não apresentar rigidez em sua aplicação, servindo para direcionar o entrevistado na apresentação de seu ponto de vista acerca do assunto.



Foi realizado contato prévio com os servidores que se enquadram como sujeitos desta pesquisa, visando agendar dia e horário para a realização das entrevistas, que foram feitas no ambiente da universidade.

Foram obtidas 10 entrevistas com servidores e ex-servidores da SINFRA, tendo sido coletadas 3 horas 2 minutos e 40 segundos de áudios, gravados no celular, com autorização dos entrevistados. As entrevistas foram transcritas pela pesquisadora, em um documento de *word* para cada entrevistado, à medida em que foram sendo coletadas. Ao final, resultando em 48 páginas de áudio transcrito, que foram posteriormente analisadas pela pesquisadora.

As entrevistas foram realizadas no período entre 19/12/2019 a 04/02/2020, de acordo com a disponibilidade de cada entrevistado.

Em relação ao roteiro da entrevista, este foi elaborado tendo por base os objetivos da pesquisa e referencial teórico que suporta esta pesquisa, bem como observou características particulares da Universidade Federal de Pernambuco, a partir da experiência da pesquisadora que buscou moldar as perguntas de forma a possibilitar a melhor compreensão pelos respondentes, e com isso permitir que o fenômeno em estudo fosse observado de forma adequada.

Foi realizado um pré-teste do roteiro da entrevista com outro servidor que já compôs equipes de planejamento, mas em setor diverso da SINFRA, no intuito de identificar possíveis inconsistências nas questões a fim de saná-las previamente, levando um instrumento mais adequado aos sujeitos da pesquisa que foram entrevistados. Em virtude do resultado do pré-teste foi feita a reformulação de algumas perguntas e exclusão de outras que haviam gerado respostas repetitivas, acarretando num instrumento de coleta mais enxuto e de melhor compreensão.

Para Diefenbach (2009) essa possibilidade de adequação do roteiro de entrevista ao longo da pesquisa é uma característica positiva dos estudos qualitativos, tendo em vista que no decorrer das investigações, em virtude das respostas obtidas o pesquisador passa a ter uma melhor compreensão da dinâmica que circunda o objeto de pesquisa o que pode levar a reformular, adicionar ou excluir algumas perguntas de seu roteiro inicial de entrevista.

Foi realizada coleta de dados bibliográficos, com base em literatura acerca de rotinas e aprendizagem, que serviram para a formação do referencial teórico da pesquisa. Efetuou-se também uma pesquisa documental acerca da legislação sobre licitações no sentido de contextualizar o estudo de caso, que se pautou na nova rotina de contratação decorrente da Instrução Normativa nº 05/2017 da SEGES/MP.

Quanto à pesquisa documental, foi feito levantamento, junto à Diretoria de Licitações e Contratos, para identificar os processos de contratação de serviços da SINFRA/UFPE que tivessem sido elaborados com base na Instrução Normativa nº 05 de 2017 da SEGES/MP, que correspondeu a 16 processos, conforme acesso à planilha que contém os números das portarias da DLC/PROGEST, de formalização das equipes de planejamento da contratação.

Nas referidas portarias foi possível identificar os servidores indicados para as equipes de planejamento das contratações da SINFRA e dentre estes, aqueles com potencial de contribuir para a pesquisa, os quais foram entrevistados.

### **3.4 Análise e tratamento dos dados**

Por ser uma pesquisa de natureza qualitativa, a análise dos dados apresenta a característica de ser realizada simultaneamente à sua coleta (SAMPIERI; COLLADO; LÚCIO, 2013). Durante a realização das entrevistas semiestruturadas, podem sobrevir informações importantes que ensejem a reformulação do instrumento de coleta, o qual poderá ser aprimorado à medida que a pesquisa avança.

Essa situação pôde ser observada na presente pesquisa, tendo em vista que a pesquisadora, diante dos resultados das duas primeiras entrevistas, realizou ajustes na forma de introduzir aos entrevistados as razões da pesquisa, bem como o porquê de eles terem sido escolhidos, almejando dar um melhor direcionamento às respostas.

Foi aplicada a análise de conteúdo (BARDIN, 2011), visando compreender os significados dos dados obtidos, a partir das articulações realizadas pelos sujeitos em suas respostas, bem como das mensagens explícitas e implícitas que as acompanham. Para Bardin (2011), a análise de conteúdo busca identificar o que está por trás das palavras observadas.

No presente estudo, dentre as técnicas definidas por Bardin (2011), foi adotada a análise categorial, visando identificar as informações relevantes, por meio do agrupamento dos dados em unidades de significados convergentes, decorrentes de sua frequente abordagem nas respostas dos entrevistados, denotando sua relevância para a compreensão do fenômeno estudado. As categorias definidas no capítulo 6 emergiram das semelhanças semânticas obtidas pelas respostas dos entrevistados, acerca de elementos que foram citados com maior frequência.

O método da observação participante foi utilizado também, já que a pesquisadora possui contato direto, frequente e prolongado, com os atores sociais, no seu contexto cultural

e utiliza a IN nº 05/2017. Ela foi conduzida de forma passiva, inserindo na realidade a observar, sem promover qualquer alteração (MÓNICO et al., 2017).

Inicialmente foi feita uma identificação de todos os processos da SINFRA que continham portaria de formalização de equipe de planejamento, as quais começaram a ser expedidas a partir de 26 de setembro de 2017, com a entrada em vigor da IN nº 05/2017 da SEGES/MP, que trouxe a exigência de formação dessas equipes; compreendendo os processos com portaria expedida até 26 de setembro de 2019, quando a IN completou 2 anos.

Esse recorte temporal não foi feito apenas dentre os processos iniciados na SINFRA a partir de 26 de setembro de 2017, pelo fato da pesquisadora já ter conhecimento de processos anteriores a essa data, que estavam em andamento durante a fase interna da licitação, todavia, no seu decorrer, com a entrada em vigor da IN nº 05/2017, tiveram uma equipe de planejamento formalizada com base nela.

Esses processos informados foram analisados a fim de identificar, além dos aspectos de aprendizagem e rotina contidos neles, valores correspondentes ao preço estimado para cada contratação, constante dos estudos preliminares, visando robustecer a justificativa de escolha da SINFRA como local de pesquisa, bem como observar a padronização dos documentos elaborados com base na IN 05/2017 da SEGES/MP.

Após coleta de todos os dados, realizou-se uma triangulação (PAIVA; LEÃO; MELLO, 2011) dos mesmos, buscando reduzir as inconsistências e contradições que pudessem surgir, comparando as respostas obtidas nas entrevistas com as informações documentais coletadas junto aos processos de contratação e legislação referentes às licitações. Bem como levando em conta o método da observação participante passiva, com a observação, experiência e conhecimento da pesquisadora, que tem afinidade com o assunto, em virtude de trabalhar na SINFRA, vinculada às atividades concernentes às licitações.

### **3.4.1 Das Categorias de Análise**

Para análise do conteúdo dos dados coletados nesta pesquisa foram definidas 4 categorias temáticas (BARDIN, 2011) com base no referencial teórico do presente estudo, contemplando 4 subcategorias. As categorias e subcategorias adotadas foram: Caracterização da Rotina de contratações da SINFRA, Mudança na Rotina a partir da IN 05/2017, Falta de suporte pela Gestão da UFPE, Falta de padronização da Rotina, Falta de Treinamento, Não aproveitamento do potencial da IN 05/2017, Socialização do Conhecimento e Peculiaridades

de cada contratação. Os dados referentes a cada categoria foram extraídos das transcrições das entrevistas realizadas com servidores e ex-servidores da SINFRA.

A definição das categorias foi feita com base no conteúdo das entrevistas coletadas, à medida que as temáticas foram sendo abordadas de forma reiterada por alguns entrevistados, tendo sido destacados os trechos nos quais trataram acerca de aspectos considerados relevantes para a presente pesquisa pela pesquisadora, que teve uma atuação efetiva como observadora do caso em estudo.

A partir das entrevistas a pesquisadora percebeu que, apesar das perguntas terem sido elaboradas com base no referencial teórico da pesquisa e direcionadas à obtenção de informações referentes a alguma temática específica, muitas informações que embasaram determinada categoria advieram de perguntas que haviam sido formuladas no intuito de obter informações referentes a outra categoria, demonstrando que as temáticas da aprendizagem e rotina abordadas no presente estudo estão relacionadas.

### 3.5 Quadro Resumo da Pesquisa

A pesquisa pode ser resumida no seguinte quadro, que aponta os objetivos geral e específicos e as respectivas técnicas de coleta, fontes de dados e técnicas de análise dos dados.

Quadro 3 – Quadro resumo da pesquisa

| <b>Objetivo Geral:</b> Compreender como ocorre a aprendizagem dos integrantes das equipes de planejamento das contratações da SINFRA da UFPE na rotina de contratação de serviços após as exigências da IN nº 05/2017 da SEGES/MP. |                                                          |                                                                                                                                                                  |                                 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|
| <b>Objetivos Específicos</b>                                                                                                                                                                                                       | <b>Técnica da Coleta</b>                                 | <b>Fonte de Dados</b>                                                                                                                                            | <b>Técnica de Análise</b>       |
| Identificar, dentre os servidores que integram as equipes de planejamento das contratações de serviços da Superintendência de Infraestrutura da UFPE, aqueles que efetivamente atuam na formalização desse planejamento;           | Pesquisa Documental<br><br>Observação do pesquisador     | Documental – nas portarias de designação de servidores para compor equipes de planejamento de contratação<br><br>O dia a dia da pesquisadora na rotina observada | Análise de Conteúdo Categorical |
| Descrever a atuação dos servidores que compõem as equipes de planejamento das contratações de serviços da SINFRA, na rotina de contratação de serviços após a IN nº 05/2017 da SEGES/MP;                                           | Entrevistas semi-estruturadas<br><br>Pesquisa documental | Entrevistas com servidores que participam de equipes de planejamento de contratação de serviços<br><br>Instrução Normativa 05/2017 do MP e seus anexos           | Análise de Conteúdo Categorical |
| Identificar as principais dificuldades dos membros das                                                                                                                                                                             | Entrevistas semi-estruturadas                            | Entrevistas com servidores que                                                                                                                                   | Análise de Conteúdo Categorical |

|                                                                                                                                                 |  |                                                                  |  |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|------------------------------------------------------------------|--|
| equipes de planejamento das contratações de serviços da SINFRA no desenvolvimento da rotina de contratação após a IN nº 05 de 2017 da SEGES/MP. |  | participam de equipes de planejamento de contratação de serviços |  |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|------------------------------------------------------------------|--|

Fonte: Elaborado pela autora

Após apresentação do caminho metodológico percorrido nesta dissertação, faz-se necessária a contextualização do presente estudo de caso visando facilitar sua compreensão, conforme será apresentada no capítulo seguinte.

## 4. Contextualização do estudo de caso

---

Em virtude do presente estudo ter por base a inserção da Instrução Normativa nº 05 de 2017 do Ministério do planejamento na rotina de contratação da Superintendência de Infraestrutura da UFPE, que está vinculada às normas referentes às licitações, faz-se necessária uma breve introdução dessa temática para uma melhor compreensão do caso em observação.

### 4.1 Licitação

As Instituições Públicas estão vinculadas ao regime jurídico administrativo, que se trata de um conjunto de regras e princípios que regem a atuação dos entes públicos, impondo-lhes prerrogativas e sujeições (JÚNIOR, 2006; MELLO, 2014). Dentre essas, a Constituição Federal de 1988 prevê a necessidade de realização de licitação pública para efetuar contratações pertinentes a obras, serviços, compras e alienações (BRASIL, 1988), que darão suporte à prestação do serviço ao público a que se destina.

O respeitado jurista Hely Lopes Meirelles (1991) advoga que a licitação pública diz respeito a um conjunto de procedimentos administrativos formais que deverão ser adotados pelo ente público visando garantir a vantajosidade das contratações públicas a serem efetuadas. O termo vantajosidade se refere à escolha da melhor proposta possível para a Administração, que não necessariamente será a mais barata, mas a mais bem posicionada quanto ao critério de julgamento estabelecido (que pode ser menor preço, melhor técnica, técnica e preço, maior lance ou oferta), dentre as que atendam todas as exigências do instrumento convocatório (MEIRELLES, 1991).

Quando se fala em “contratação pública”, não se está tratando apenas de contratos celebrados entre a Administração e um particular, nem do procedimento licitatório realizado por um ente público, a expressão possui um sentido mais abrangente, englobando procedimentos e a satisfação de uma necessidade da Administração (MEDEIROS, 2018).

O procedimento licitatório tem como norma geral a Lei nº 8.666 de 1993, que foi criada para regulamentar o artigo 37, XXI da Constituição Federal, o qual previu a necessidade de licitação prévia às contratações públicas. Nela estão previstos os princípios gerais de licitação, as modalidades licitatórias, critérios de habilitação para os interessados na

contratação, procedimento de julgamento das propostas, dentre outras definições pertinentes às contratações públicas.

Visando nortear a atividade dos agentes públicos responsáveis pelas licitações, o artigo 3º da Lei nº 8.666/1993 informa que:

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (BRASIL, 1993)

Com base no artigo citado, depreende-se como finalidade da licitação a garantia da isonomia, vantajosidade e promoção do desenvolvimento nacional sustentável (TORRES, 2013). Pela isonomia, tem-se que a administração deve garantir tratamento igualitário aos licitantes, como já previsto na Constituição, ao estabelecer que deve ser assegurada “igualdade de condições a todos os concorrentes” (BRASIL, 1988), todavia, essa igualdade se refere a uma igualdade material, que permite um tratamento desigual diante de situações desiguais; a vantajosidade, como já dito, se refere à escolha da melhor proposta para a Administração. Levando em conta os termos da licitação, os quais estão balizados por parâmetros legais; por sua vez, a promoção do desenvolvimento nacional sustentável não encontrava-se no texto original da lei, tendo sido acrescida pela Lei nº 12.394 de 2010, formalizando a exigência de respeito a critérios de sustentabilidade nas contratações públicas (não restritos à sustentabilidade ambiental, mas englobando também a social e econômica).

Por se tratar de uma lei geral, seus procedimentos carecem de regulamentação complementar mais detalhada para sua execução, nesse sentido foram e continuam sendo criadas normas específicas acerca de modalidades e procedimentos específicos, bem como atos administrativos que são editados para elucidar o conteúdo das leis. Dentre esses atos encontra-se a Instrução Normativa nº 05 de 26 de maio de 2017 da SEGES/MP, que entrou em vigor no dia 26 de setembro de 2017, e “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” (BRASIL, 2017).

#### **4.1.1 Instrução normativa nº 05/2017 do Ministério do Planejamento**

A Instrução Normativa nº 05 de 2017, da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento foi criada a partir da necessidade de aperfeiçoamento dos procedimentos relacionados às contratações públicas, tendo por base observações feitas pelos órgãos de controle e auditoria (FROTA, 2017).

Ela foi responsável por revogar a anterior Instrução Normativa nº 02 de 2008, também do então Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, que dispunha “sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não” (BRASIL, 2008). A nova norma é composta por 6 capítulos, quais sejam: (I) Disposições Gerais, (II) Do Procedimento da Contratação, (III) Do Planejamento da Contratação, (IV) Da Seleção do Fornecedor, (V) Da Gestão do Contrato e (VI) Disposições Finais, além de 12 anexos com instruções e modelos de documentos a constarem na licitação e contratação. Observa-se, portanto, uma preocupação em formalizar “instrumentos de otimização e eficiência dos processos de contratação e da gestão dos contratos” (FROTA, 2017, p. 3).

No capítulo referente às Disposições Gerais constam informações acerca dos serviços que poderão ser contratados com base nessa norma, bem como há disposição de que as contratações de serviços pela Administração Pública federal deverão observar critérios e práticas de sustentabilidade, estar alinhadas ao Planejamento Estratégico do órgão ou entidade e respeitar as fases de Planejamento da Contratação, Seleção do Fornecedor e Gestão do Contrato, sendo que estas fases estão apresentadas de forma pormenorizada ao longo da IN.

O capítulo do Procedimento da Contratação informa que as contratações de serviços que estejam submetidas a essa IN devem levar em conta as fases de Planejamento da Contratação, Seleção do Fornecedor e Gestão do Contrato, que são especificadas nos capítulos seguintes da norma. Observa-se, portanto, que há uma delimitação das etapas do processo (FROTA, 2017), inclusive com a indicação dos agentes responsáveis por cada uma delas, como será visto mais adiante, em relação à fase do planejamento da contratação.

O Planejamento da Contratação deverá ser composto dos Estudos Preliminares, Gerenciamento de Riscos e Termo de Referência ou Projeto Básico. As seções que integram este capítulo da IN contemplam a descrição de forma pormenorizada dos itens que devem ser elaborados em cada uma dessas etapas. Destaque-se que um planejamento bem feito é primordial para o êxito da contratação, visto que é nessa fase em que são definidas as diversas especificações e exigências acerca do objeto (MEDEIROS, 2018).

No que se refere à Seleção do Fornecedor, esta contempla desde disposições acerca do ato convocatório, até o procedimento para formalização e publicação do contrato. Diz respeito à fase externa da licitação, na qual são divulgados os termos e exigências para a contratação,



visando atrair e selecionar os fornecedores mais adequados ao atendimento das necessidades da Administração.

O capítulo referente à Gestão do Contrato dispõe sobre as atividades de gestão e fiscalização da execução do contrato, que são responsáveis pela observação do seu fiel cumprimento, bem como pelo apoio administrativo, incluindo informações acerca dos procedimentos de pagamentos e aplicações de sanções. O papel desempenhado pelos servidores responsáveis por essa fase é de fundamental importância para assegurar que o contrato seja executado respeitando os termos exigidos pela Administração para a contratação.

Nas Disposições Finais é informado que casos omissos serão futuramente esclarecidos pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, bem como podem ser editadas novas normas complementares a seu texto. Traz ainda a revogação explícita da IN nº 02 de 2008, e a informação de que entrará em vigor 120 dias depois de sua publicação. Cumpre observar que a Instrução Normativa nº 05 entrou em vigor no dia 26 de setembro de 2017, passando a ser exigido seu cumprimento para todas as contratações de serviços sob o regime de execução indireta (terceirização) realizadas pela Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, desta data em diante.

Após essa apresentação da IN nº 05/2017 da SEGES/MP, cumpre esclarecer que os processos licitatórios são compostos de uma fase interna, na qual ocorre o planejamento da licitação, com a geração da demanda e definição das condições que constarão no ato convocatório, antes de sua divulgação; e uma posterior fase externa, que precede a contratação, tendo início com a publicação do instrumento convocatório (edital ou carta convite) (TORRES, 2013), e se trata da etapa em que são convocados e selecionados os interessados em contratar com a Administração, culminando com a formalização da contratação.

O presente estudo se aterá à fase interna da licitação para contratação de serviços, que pouco foi tratada na IN nº 02 de 2008, mas que está bem representada na Instrução Normativa nº 05 de 2017, em seu terceiro capítulo, referente ao Planejamento da Contratação, onde constam diversas exigências e definição de procedimentos a serem adotados nesse planejamento. Percebe-se que a necessidade de realizar um bom planejamento, além de visar uma maior qualidade das contratações, se refere à adequação do procedimento de contratação para prestação de serviços terceirizados à norma IN nº 05/2017 da SEGES/MP e à realidade de cada instituição da Administração Pública.

Além disso, deve-se ter em mente que um bom planejamento é uma opção adequada à prevenção de falhas e incertezas relativas à contratação, por ser o formador da base para as demais etapas do processo (MEDEIROS, 2018).

Conforme dito anteriormente, o planejamento da contratação, pela IN nº 05 de 2017 da SEGES/MP, consiste nas etapas de estudos preliminares, elaboração de gerenciamento de risco e de termo de referência ou projeto básico. Trata-se de uma fase de suma importância por balizar o rumo do certame licitatório, bem como da qualidade e vantajosidade da contratação que virá a ser efetuada, tendo em vista que é nela que são definidas as especificações para a contratação, tais como definição do objeto, quantitativo, características do objeto, obrigações de responsabilidade da contratada, documentação de habilitação, prazos para cumprimento, valor de referência, dentre outras.

Como se observa na Instrução Normativa em estudo, a fase de planejamento sequer é dispensada nas inexigibilidades ou dispensas de licitação, que seguem procedimentos mais brandos na consecução da contratação, o que denota sua relevância.

O planejamento da contratação tem início com a elaboração de um documento de formalização da demanda (DFD), que é preparado pelo setor requisitante. A IN nº 05 de 2017 já apresentou em seu anexo II um modelo para essa formalização, que deve conter os dados de identificação do setor demandante e do responsável pela demanda, a justificativa da contratação, a quantidade de serviço a ser contratado, previsão de data de início da prestação do serviço, bem como a indicação de servidores para compor a equipe responsável pela elaboração dos estudos preliminares e gerenciamento de risco (BRASIL, 2017). Após elaborada, a DFD deverá ser enviada ao setor de licitações do órgão ou entidade pública, que providenciará a designação formal da equipe de planejamento da contratação, podendo, inclusive, indicar servidor deste setor para compor a equipe.

Essa composição e formalização da equipe de planejamento da contratação é um ponto novo que merece destaque na IN em questão, que em seu artigo 22, § 1º a define como “o conjunto de servidores, que reúnem as competências necessárias à completa execução das etapas de Planejamento da Contratação, o que inclui conhecimentos sobre aspectos técnicos e de uso do objeto, licitações e contratos, dentre outros” (BRASIL, 2017). Cumpre salientar que os servidores designados devem ter ciência expressa de sua indicação e correspondentes atribuições.

Após definida a demanda e a equipe de planejamento, seus membros realizarão os estudos preliminares seguindo diretrizes que também já foram formalizadas pela norma em seu anexo III. Esses estudos têm como objetivo analisar a viabilidade da contratação

pretendida, bem como realizar levantamento dos elementos essenciais a constarem no Termo de Referência ou Projeto Básico, buscando subsídios à melhor contratação em conformidade com as necessidades da Administração.

No sentido de atender seu objetivo, o documento que materializará os estudos preliminares conterá informações concernentes à descrição do objeto, referência legal, análise das contratações anteriores, definição da necessidade da contratação, referência a outros instrumentos de planejamento da Instituição, requisitos da contratação, estimativa de quantidade, levantamento de mercado e justificativa da escolha do tipo de solução a contratar, estimativa de preço, descrição da solução como um todo, justificativa do parcelamento ou não da solução, demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis, providências para adequação do ambiente do órgão e por fim, após análise das informações coletadas, a declaração da viabilidade ou não da contratação e a declaração de sigilo (BRASIL, 2017).

Tendo em vista o intuito de padronização dos procedimentos pela IN nº 05 de 2017 da SEGES/MP, caso o estudo preliminar deixe de contemplar algum dos pontos elencados no parágrafo anterior, o órgão ou entidade terá que apresentar justificativa para cada ausência, no próprio corpo do documento em questão.

Além do estudo preliminar, a fase de planejamento da contratação engloba ainda o gerenciamento de riscos, também de responsabilidade da equipe de planejamento, e que consiste na identificação dos principais riscos que possam comprometer a efetividade de cada fase do processo de contratação, ou que possam impedir o alcance dos resultados que atendam às necessidades da Administração; bem como a avaliação dos riscos identificados (a probabilidade de ocorrência e o impacto de cada risco); o tratamento dos riscos considerados inaceitáveis por meio da definição das ações para reduzir a probabilidade de ocorrência dos eventos ou suas consequências; a definição de ações de contingência no caso dos eventos previstos nos riscos se caracterizarem; e a definição dos responsáveis pelas ações de tratamento dos riscos e por tomar ações de contingência.

A IN nº 05/2017 informa que o mapa de risco, instrumento que formaliza o gerenciamento de riscos e segue modelo constante no anexo IV, deverá ser atualizado ao final de cada etapa do procedimento de contratação e anexado ao processo.

Posteriormente à conclusão dos estudos preliminares e gerenciamento de riscos, caso identificada a viabilidade da contratação, o setor demandante ficará responsável por elaborar o projeto básico ou termo de referência, com base nas informações coletadas nas fases

anteriores, e segundo as diretrizes elencadas no anexo V da IN. Os PB ou TR deverão reproduzir os modelos de minutas padronizadas da Advocacia Geral da União, caso contrário, será necessário juntar aos autos as devidas justificativas.

São previstos como conteúdo indispensável do TR ou PB: a declaração do objeto; fundamentação da contratação; descrição da solução como um todo; requisitos da contratação; modelo de execução do objeto; modelo de gestão do contrato; critérios de medição e pagamento; forma de seleção do fornecedor; critérios de seleção do fornecedor; estimativas detalhadas dos preços, com ampla pesquisa de mercado nos termos da Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014; e adequação orçamentária. Sendo grande parte das informações extraídas do EP.

Após o estudo detalhado da fase de planejamento da contratação de serviços da IN nº 05 de 2017, é possível identificar a importância dos servidores responsáveis pela elaboração de suas etapas, os quais devem ser dotados do conhecimento e competência necessária à consecução de suas atribuições. Visto que, um planejamento de qualidade requer empenho no sentido de compreensão da real necessidade do órgão ou entidade pública, bem como das soluções disponíveis no mercado para atendê-la, e dessa forma conseguir observar as finalidades da licitação de respeito ao princípio da isonomia, seleção da proposta mais vantajosa e promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Por se tratar de um ato administrativo criado recentemente, há pouco conteúdo consolidado a seu respeito e sua interpretação ainda está sendo construída. Dessa forma, este estudo se ateve a expor o teor da IN nº 05 de 2017 da SEGES/MP, com foco na fase de planejamento da contratação, sem que tenha havido grande contribuição da doutrina.

Em virtude de suas características, como se pôde observar da explanação acima, a Instrução Normativa em estudo pode ser compreendida como um artefato que veio para contribuir com as atividades desenvolvidas na rotina de contratação de serviços dos entes públicos.

Por apresentar diversas exigências que não existiam no procedimento de contratação anteriormente adotado pela UFPE, trouxe bastante mudança para as atividades dos servidores envolvidos na fase interna das licitações, gerando uma necessidade de seu estudo para compreensão de como os servidores estão encarando a nova rotina de contratação a que estão submetidos desde a entrada em vigor da referida norma.

Mais precisamente, o presente estudo focou nessa nova rotina de contratação de serviços na Superintendência de Infraestrutura da UFPE, tendo em vista que a autora está inserida nessa realidade da SINFRA e tem observado os impactos trazidos pela IN na rotina

de contratações, identificando pontos positivos e negativos decorrentes dela, o que tem despertado o interesse em compreender como os servidores que atuam nessas atividades estão lidando com a nova rotina e como têm desenvolvido sua aprendizagem a partir dela e para sua aplicação de forma satisfatória.

## **4.2 A Superintendência de Infraestrutura da UFPE**

Tendo em vista o local de pesquisa do presente estudo de caso ser a Superintendência de Infraestrutura da UFPE, cumpre apresentar algumas informações acerca de sua natureza e atividades que desempenha dentro da estrutura da universidade. No site da UFPE (UFPE, 2020) é possível identificar a seguinte descrição para a SINFRA:

Criada pela portaria normativa Nº 06, de 23 de março de 2016, a Superintendência de Infraestrutura está diretamente vinculada ao Gabinete do Reitor, com as finalidades de planejar e administrar obras e o uso do espaço físico da Universidade e de prestar serviços de manutenção e conservação predial e urbana, visando preservar a integridade da infraestrutura e melhorar o acesso às instalações da Universidade.

Diante da descrição apresentada é possível perceber a importância das atividades que desempenha para o suporte às questões finais da universidade, tendo em vista que uma boa estrutura física é necessária ao adequado desenvolvimento das atividades acadêmicas.

A SINFRA possui em seu organograma 5 diretorias, sendo elas: Diretoria Administrativa (DA), Diretoria de Gestão Ambiental (DGA), Diretoria de Manutenção e Conservação (DMC), Diretoria de Planos e Projetos (DPP) e Diretoria de Fiscalização de Obras (DFO), subdivididas em gerências e coordenações responsáveis pela operacionalização dos serviços correspondentes, dispostos conforme Figura 7

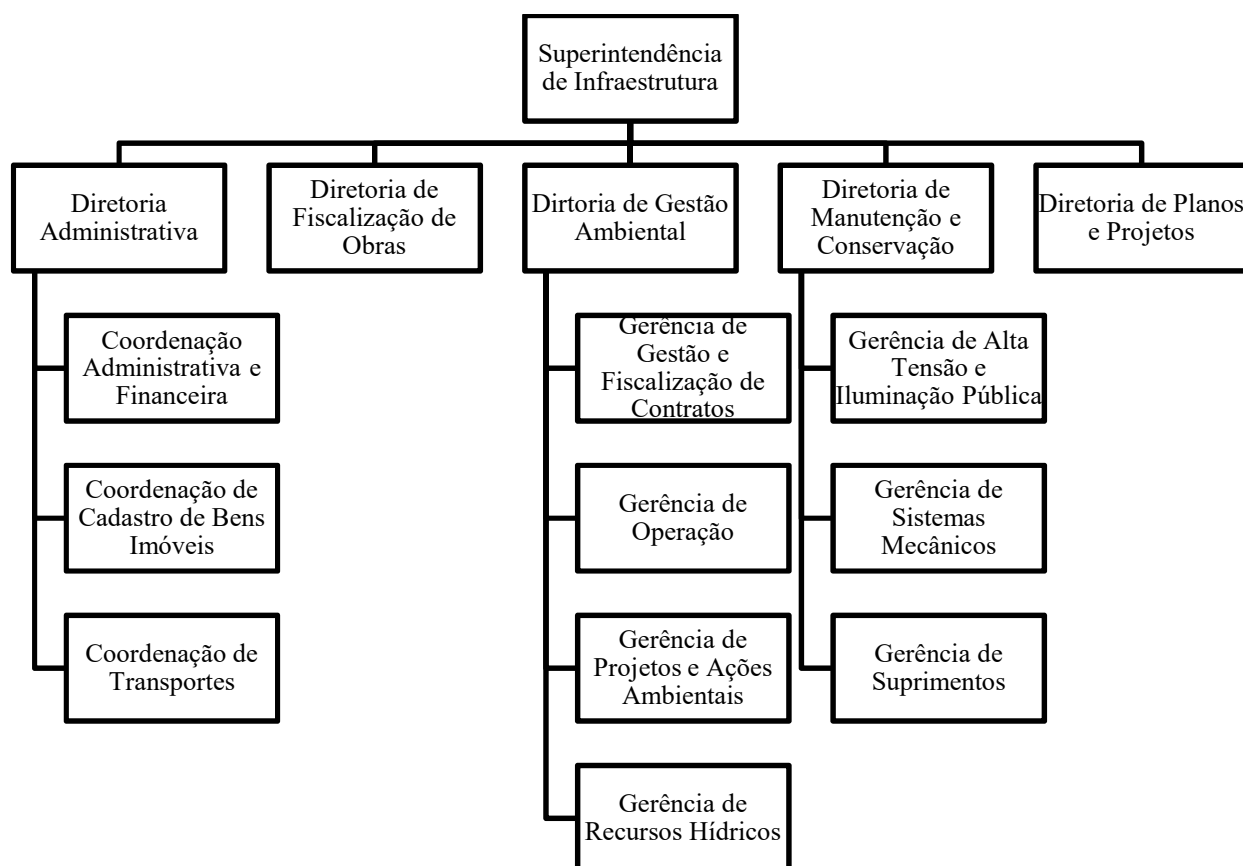


Figura 7 – Organograma da Superintendência de Infraestrutura da Universidade Federal de Pernambuco  
Fonte: Elaborado pela autora

A Coordenação Administrativa e Financeira está subordinada à Diretoria Administrativa e é responsável, dentre outras atribuições, pelas atividades relacionadas à fase interna das licitações, atuando na elaboração dos termos de referência e auxiliando na elaboração de estudos preliminares, decorrentes da IN nº 05/2017 da SEGES/MP, para as contratações de serviços. Ademais, todas as 5 diretorias são responsáveis pela geração de demandas por contratação de serviços, portanto, os servidores a elas vinculados estão sujeitos a serem designados a compor as equipes de planejamento das contratações a que tenham alguma afinidade.

Após essa contextualização do caso, o capítulo seguinte foi reservado para a apresentação dos dados coletados na pesquisa, a partir de documentos, da observação participante da pesquisadora e em especial as entrevistas realizadas com servidores que fazem ou já fizeram parte de alguma equipe de planejamento de contratação de serviços da SINFRA.

## **5. Apresentação dos dados**

---

No capítulo anterior foi feita uma contextualização da pesquisa abordando a Instrução Normativa nº 05/2017 da SEGES/MP, bem como uma breve apresentação da Superintendência de Infraestrutura da UFPE. Após a referida explanação, neste tópico são apresentados os dados que foram coletados em documentos, entrevistas e por meio da observação da pesquisadora os quais abrangeram os objetivos específicos desta pesquisa, com a identificação dos servidores envolvidos nas contratações, bem como a exposição das atividades desenvolvidas por eles e as dificuldades decorrentes da mudança da rotina advinda da IN 05/2017.

### **5.1 Servidores envolvidos no planejamento das contratações da SINFRA**

Durante a coleta de dados para esta pesquisa foram obtidas, junto à Diretoria de Licitações e Contratos da PROGEST, cópias das portarias de designação de equipes de planejamento das contratações da SINFRA expedidas de setembro de 2017 a setembro de 2019, contemplando 16 portarias. A partir delas e visando atingir o primeiro objetivo específico desta pesquisa, foi feita uma análise documental para a identificação dos servidores que já foram designados para alguma equipe de planejamento de contratação no intuito de definir os sujeitos que efetivamente atuam na formalização desse planejamento, a serem entrevistados.

A análise dessas portarias permitiu identificar a existência de 40 nomes de diferentes servidores, citados ao menos em uma delas. Dentre esses, foi possível observar que 27 são servidores da SINFRA ou já foram na época em que ocorreu sua designação para alguma dessas equipes. Desta forma, infere-se que as equipes, além dos servidores da SINFRA, também são compostas por servidores de outros setores, que eventualmente tenham interesse na demanda, bem como por representantes da DLC, responsáveis pela elaboração dos editais de cada contratação.

Por estar dentre esses 27 servidores da SINFRA, tendo inclusive constado em 7 das 16 portarias analisadas, a pesquisadora tem conhecimento, em decorrência do exercício de suas atividades, que nem todos os servidores designados para as equipes atuam efetivamente na

formalização do planejamento da contratação, o que foi corroborado pelo depoimento de alguns entrevistados a exemplo de E01 ao informar que “Vê.. eu via as duas situações.. é... eu passei por situações que as pessoas estavam só pra constar no papel.. e passei por situações que as pessoas realmente se envolveram”. No mesmo sentido, E05, ao ser questionado se todos que compõem a equipe de planejamento participam das atividades, respondeu que “não!”.

Em virtude disso, a pesquisadora eliminou 15 servidores, levando em conta que 4 deles foram designados apenas para 1 processo, o qual foi suspenso sem que houvesse sido elaborado estudo preliminar, bem como outros 11 servidores, que compuseram equipes em virtude de virem a ser designados como gestores ou fiscais dos contratos, não participando de forma efetiva da elaboração dos estudos preliminares, tendo esses, apenas em alguns casos, fornecido dados técnicos acerca dos serviços a serem contratados, além da eliminação da pesquisadora do rol de possíveis entrevistados.

Cumprе esclarecer que há diferentes perfis de servidores que detêm as informações de cunho técnico dos serviços, há aqueles que atuam exclusivamente na execução do contrato, na fiscalização da prestação do serviço, e outros que, além do envolvimento com as questões técnicas, também atuam nas atividades administrativas, elaborando o EP, por exemplo, tendo esses últimos sido selecionados para serem entrevistados.

Conforme depoimento do entrevistado 01, as atividades no seu setor se desenvolvem de forma que ele busca informações técnicas junto aos servidores que detêm esse conhecimento e as formaliza no EP, como se pode observar em sua fala:

e na parte técnica também, porque aí eu sempre trazia, eu conversava com os meninos da equipe, né?! Pra entender o serviço, a parte efetiva do serviço e aí trazia pra o instrumento [...] É porque o estudo, ele tem uma parte que é bem técnica, né?! Que ele meio que descreve todo o serviço. Aí essa parte eu também pegava com os meninos da prática e trazia pra.. no caso, pro papel, né?! transcrevia no papel, assim, deixava no formato fechadinho. [E01]

A partir das entrevistas foi possível perceber uma considerável diferença no nível de conhecimento da IN 05 e do procedimento de contratação entre os servidores, visto que alguns não tinham conhecimento da norma, enquanto que outros já estão mais habituados à sua aplicação.

A seleção realizada resultou numa lista com 11 servidores, que a pesquisadora entendeu como capazes de contribuir para o estudo, dos quais conseguiu entrevistar 10. Dentre os entrevistados, 4 foram da Diretoria de Manutenção e Conservação, 4 da Diretoria de Gestão Ambiental e 2 da Diretoria Administrativa, sendo que do total, 2 servidores nunca



havia participado do planejamento de licitação, mesmo anteriormente à IN nº 05/2017 da SEGES/MP, e estavam envolvidos na elaboração do EP pela primeira vez.

## **5.2 Das atividades concernentes ao planejamento das contratações de serviços pela SINFRA**

Tendo em vista que a Superintendência de Infraestrutura da UFPE é responsável pela prestação dos diversos serviços relacionados à manutenção e estrutura física da universidade, ela realiza as contratações que dão suporte a essas atividades. Em virtude disso, a rotina de trabalho desenvolvida por seus servidores sofreu os impactos decorrentes da entrada em vigor da IN 05/2017, o que foi percebido pela pesquisadora como participante desta rotina, bem como pelas entrevistas realizadas com outros servidores.

Na SINFRA, anteriormente à referida Instrução Normativa, as atividades de planejamento das contratações eram realizadas pelo setor demandante, o qual definia o objeto a ser contratado, com suas especificações e quantitativo, e por meio de ofício ou memorando (destaque-se que não havia padronização do modelo de documento a gerar a demanda para contratação de serviços pela SINFRA) gerava um processo solicitando à Coordenação Administrativa e Financeira a elaboração do termo de referência no qual o edital se baseia para a divulgação da licitação.

Para a construção do TR os servidores da CAF, além do documento citado, utilizavam como base documentos anteriormente elaborados no setor, que deram suporte a contratações passadas para o mesmo objeto, nos quais coletavam as informações necessárias, que eram copiadas ou aperfeiçoadas. Além disso, à medida que surgiam dúvidas referentes às peculiaridades do objeto buscava-se saná-las juntamente ao responsável do setor demandante, e nos casos em que os questionamentos persistiam, buscava-se ajuda junto ao diretor de Licitações e Contratos da PROGEST, que já havia trabalhado na CAF e detém conhecimento acumulado. Tendo este servidor sido citado por diversos entrevistados como fonte para solucionar dúvidas.

Com a estrutura do TR concluída, era realizada a pesquisa de preços para servir de referência na licitação. Após terminada essa etapa o processo administrativo, com o termo de referência, era encaminhado à Diretoria de Licitações e Contratos para elaboração de edital, com base nos termos do TR. O servidor responsável na DLC fazia uma leitura do TR e, caso

houvesse informações conflitantes ou incompreensíveis devolvia o processo solicitando que fosse sanado o problema. Posteriormente à solução dos questionamentos o processo era encaminhado, já com TR e edital, à Procuradoria para análise jurídica, a qual apontava a necessidade de eventuais correções, e após sanadas estas a licitação era divulgada, acarretando na contratação do serviço pretendido, conforme características descritas no termo de referência.

Apesar dessa forma de desenvolver a atividade interna das licitações na SINFRRA ter sido adotada durante vários anos, em respeito à legislação existente, que por não possuir um alto grau de detalhamento deixava uma liberdade ao agente público na sua aplicação. No ano de 2017 a IN 05 foi criada para regulamentar especificamente a maneira como devem ser efetuadas as contratações de serviços, alterando o modo já difundido de execução do seu planejamento.

Essa norma trouxe de forma detalhada os elementos que devem constar no planejamento das contratações, criando novos documentos a serem elaborados, de forma a dar mais transparência a esse planejamento e visando uma maior eficiência das contratações públicas.

Dentre as novas exigências está a necessidade de elaboração de um documento de formalização de demanda, que a IN já apresenta, em seu anexo II, o modelo a ser seguido, contemplando as seguintes informações:

- a) a justificativa da necessidade da contratação explicitando a opção pela terceirização dos serviços e considerando o Planejamento Estratégico, se for o caso;
- b) a quantidade de serviço a ser contratada;
- c) a previsão de data em que deve ser iniciada a prestação dos serviços; e
- d) a indicação do servidor ou servidores para compor a equipe que irá elaborar os Estudos Preliminares e o Gerenciamento de Risco e, se necessário, daquele a quem será confiada a fiscalização dos serviços, o qual poderá participar de todas as etapas do planejamento da contratação, observado o disposto no § 1º do art. 22

Dessa forma, o ofício ou memorando que era utilizado anteriormente na SINFRRA para gerar um processo de contratação foi substituído pelo DFD, que contempla, basicamente, as mesmas informações constantes no documento anterior. Por sua vez, a alínea *d*, descrita acima, traz uma novidade expressiva para esse processo, que é a exigência de indicação de servidor ou servidores para compor a equipe responsável por elaborar os Estudos Preliminares e o Gerenciamento de Risco.

Portanto, além da DFD, são exigências decorrentes da IN, para a fase de planejamento das contratações, a formação de uma equipe de planejamento, a elaboração de estudos preliminares e do gerenciamento de risco, formalizado no Mapa de Risco. A instrução normativa descreve essa equipe de planejamento da contratação, bem como especifica os itens que deverão estar presentes no estudo preliminar, definindo, em seu anexo III, diretrizes para a sua elaboração. Da mesma forma é especificado o que se trata o gerenciamento de risco e apresentado um modelo para sua formalização no anexo IV.

Os servidores entrevistados informaram que dentre suas atribuições na nova rotina de contratação estão a elaboração de DFD, elaboração de Estudos Preliminares, cotação de preços, elaboração de Termos de Referência, especificação técnica de serviços, elaboração de Mapa de Risco, elaboração de Instrumento de Medição de Resultados, tendo esses instrumentos decorrido da IN 05, não constando nas exigências do planejamento das contratações anteriores a ela, exceto a cotação de preços, especificação técnica e elaboração de TR, que sempre existiram.

Cumprir informar que a IN foi publicada em maio de 2017, permitindo que todos tivessem conhecimento de seu conteúdo, e em setembro do mesmo ano passou a ter sua aplicação obrigatória em todos os processos de contratação de serviços pela Administração Pública Federal. Todavia, conforme depoimento dos entrevistados, os servidores não tiveram conhecimento prévio da IN, não tendo recebido orientação ou participado de cursos que os preparassem para a entrada em vigor da norma, acarretando numa falta generalizada de conhecimento mais aprofundado dela, não só por parte dos servidores da SINFRAs, mas de toda a gestão da UFPE, que teve que aprender a lidar com o normativo no exercício de suas atividades, à medida que precisava aplicá-lo, gerando uma pluralidade de interpretações de seu vasto texto, a exemplo do que disseram E02, E03 e E06 respectivamente:

não fomos comunicados pela gestão.. Por um ofício, por um.. uma instrução técnica.. por uma nota técnica.. que a partir de então se daria dessa forma.. né?! como todo normativo mesmo.. às vezes a Administração Pública ela tem essa dificuldade de estabelecer essa chegada com os parceiros que vão trabalhar com aquilo..[E02]

devido a gente não ter se adequadado para poder atender essa IN [E03]

que isso foi.. isso foi.. é.. jogado pra nós.. ‘oh! Agora é dessa maneira’, então logicamente eu não tinha ainda adaptação com a IN tive que perguntar bastante [E06]

Questionados como fizeram para saber como proceder com suas contratações após a IN, os entrevistados E03, E04, E05, E08, E09 e E10 informaram que

a gente não tem capacitação adequada, a gente é muito.. é... autodidata e aprende um pouco com os companheiros também.. os companheiros vão trocando experiências [...] pra a gente executar, o que trouxe a IN 05 de novidade, a gente precisou ir buscar um aprendizado.. a busca por esse aprendizado foi realmente autodidata, assim.. é.. a troca com companheiros que leram.. que leram melhor o texto, é.. mas o que fica de aprendizado, é específico só da IN, ela não extrapola o campo das outras atividades fim do setor [...] porque assim.. é porque realmente a dificuldade.. a dificuldade, a gente chegou a participar até de um curso da IN 05, mas mesmo após o curso, as dúvidas quanto à execução da IN 05, elas ainda permanecem. [E03]

A gente procurou fazer um grupo, né?! acho que até na época... a gente procurou fazer um grupo de análise de estudo.. é.. em relação à IN... leitura da da da jurisprudência... e fazer curso. Curso de capacitação sobre essa nova realidade de contratação no serviço público. [E04]

Por autodidata (risos), Como autodidata.. porque aqui não... pelo menos eu não tive nenhum tipo de treinamento pra fazer isso. Né?! pra executar esse tipo de.. de.. planejamento. [...] É.. e sim! O aprendizado, eu levo em conta o que a gente busca aqui por iniciativa própria. Por isso que eu digo autodidata, de pesquisar a legislação, de, de tentar entender a IN, e até conversar com outras pessoas de outros órgãos.. até dentro da universidade.. mas também de outros órgãos. Esse objeto eu fui buscar pessoas em Brasília, eu fui buscar pessoas na UFRN, fui buscar pessoas em outros órgãos, em outras unidades.. que já tivessem feito contratações similares, entendeu?! Pra poder a gente conseguir entender... porque, é.. o aprendizado tem sido muito iniciativa de quem tá tendo que executar [E05]

como a gente já tinha como referência o contrato anterior, a gente usou muita informação do que já tinha antes, a gente só fez mais rever. [...] é.. eu acho que não tinha essa instrução normativa quando foi feita a outra licitação, não exigia isso aí realmente Fulano foi mais a fundo de ler.. de ver o que é que precisava legalmente pra a gente incluir! Aí assim.. alguns questionamentos a gente ficava debatendo. [...] pediu referências de novas contratações que já estavam aplicando a Instrução normativa, né?! fez uma análise comparativa com o contrato que já existia, que não exigia e viu o que é que precisava ser feito, tipo: 'Ó! Isso aqui já tinha sido preenchido na contratação anterior, isso aqui nunca foi feito' aí, o que não foi feito ele pediu orientação e exemplos de outros contratos que já estavam em andamento, mais adiantados que o nosso pra pegar, mais ou menos uma base dos modelos que eram feitos e comparar com a nossa realidade, porque como são contratos diferentes, são atribuições diferentes, então ele comparou! O que já existia com o que não tinha de informação, com o que já tinha em outros contratos de outros tipos de serviço, pronto! foi basicamente como foi feito [E08]

o que a gente teve dificuldade maior foi a parte legislativa, entendesse?! Como a gente não tinha o conhecimento, eu nunca tive treinamento nenhum, então foi meio que um.. uma adequação dos outros que mandaram pra a gente entendesse?! No caso Léo tinha enviado pra a gente [E09]

Normalmente a gente, a gente pesquisa e consulta colegas de fora. Tipo, Aa.. a gente consulta colegas de outras universidades, como da UFPB, da UFRN, ou então como um colega daqui pesquisou com o pessoal da infraero, mas sempre é..: procura primeiro no compasnet, verifica os editais que estão

vigentes e posteriormente entra em contato com as Instituições.. com o pessoal que elaborou pra sanar dúvidas.. verificar se aquela metodologia que ele aplicou tá funcionando realmente, se num tá tendo dor de cabeça com relação à fiscalização e gestão ou medições dos serviços.. aí a gente busca é.. é.. conversar com esse pessoal que já elaborou pra não ter também surpresa na frente, verificar que no papel tá bonito, mas na prática não tá sen.. não tá fluindo.. [E10]

Nesse contexto da SINFRA, com a IN 05 o procedimento de contratação foi revisto e passou a ser iniciado pelo DFD, que segue o modelo disponível no anexo II da norma, o qual é elaborado pelo setor demandante, que poderá ser qualquer diretoria da SINFRA, portanto, Diretoria de Manutenção e Conservação, Diretoria de Gestão Ambiental, Diretoria Administrativa, Diretoria de Planos e Projetos ou Diretoria de Fiscalização de Obras.

Após elaboração do DFD o processo é encaminhado à CAF, para que tome conhecimento e envie à DLC solicitando indicação de servidor para compor a equipe de planejamento e posterior formalização dessa, por meio de portaria. Na sequência o processo retorna à SINFRA para que seja feito o estudo preliminar.

Conforme a fala de alguns entrevistados, ainda não está pacificado o fluxo do procedimento a partir desse momento, em virtude disso, há processos nos quais o estudo preliminar é elaborado pelo setor demandante, outros nos quais é elaborado pela CAF, apesar desta não figurar como demandante, bem como outros em que a atividade é bastante compartilhada entre CAF e setor demandante, sendo essa falta de padronização dos processos uma queixa dos entrevistados.

Rapaz.. eu achei muito complicado esse processo de transição, né?! como é que as coisas ficaram.. o que é que caberia a gente e o que é que caberia à CAF. Né?! e... primeiro que pra mim não ficou muito claro o que seria responsabilidade de cada um. Teve alguns contratos que a gente fez a DFD aqui, por exemplo. Aliás.. DFD acho que todos a gente fez aqui, partiu daqui, né?! a gente tem um processo, fazer DFD, mandar pra CAF e aí teve processos que o EP foi feito lá e teve processos que o EP foi feito aqui, e assim por diante.. as etapas pra mim não ficou claro o que é definido até agora, o que é responsabilidade do demandante e o que é responsabilidade da CAF, isso pra mim realmente não tá claro até agora [...], eu cheguei a fazer o IMR e mapa de risco de um dos contratos.. o outro não! Foi feito lá! É por isso que eu digo .. é muito confuso, entendeu?! Mas aí fica dividido entre eu e fulano aqui dentro, não tem uma coisa muito definida de rotina, entendeu?! [E05]

‘ó! gente, vamos fazer um uma reunião.. um treinamento.. uma palestra, em tal dia de manhã’, ou se houve não foi divulgado, né?! ‘sobre este assunto o que é que impacta nas novas contratações.. o que é que vai ser exigido.. porque vai ser exigido? O que é que a gente vai ter que preencher?’ pra que os processos não voltem, né?! o que é primordial em atenção ‘disso e disso documentação’ não tem! Então eu acho que isso é um problema institucional, pros fluxos de trabalho, né?! então pronto! É só isso! [E08]

Observa-se, ainda, que apesar de haver formalmente uma equipe de planejamento para cada processo de contratação a ser responsável pelos estudos preliminares, são frequentes os processos nos quais estes estudos são feitos por apenas um ou alguns dos membros da equipe, não havendo o envolvimento de todos. Nesse sentido, E02 e E09 relataram que

É... antes da nova gestão a gente tava.. tinha avançado bastante coisa.. mas as ações da comissão elas não eram muito efetivas, do ponto de vista colaborativo, com a implantação da nova gestão, a gente tem sentido a gestão mais de perto, cobrando resultados.. e cobrando prazos.. estabelecendo prazos, e é.. provocando o ambiente colaborativo.. “você faz isso.. e eu quero você com isso.. fulano vem pra cá te ajuda nisso.. *tarara*”.. então havia um trabalho mais solitário e agora eu sinto esse trabalho mais.. é.. é.. realmente coletivo, fazendo jus à portaria [E02]

O estudo preliminar e a DFD, no caso a gente montou a equipe, a equipe que no caso eu que fiquei meio que responsável pelo estudo preliminar. [E09]

Em alguns processos a equipe se reúne para debater acerca da necessidade da contratação e definição da solução a ser contratada, sendo inclusive esses, 2 dos 15 tópicos que devem constar no estudo preliminar, conforme modelo disponível no site da PROGEST, em conformidade com o anexo III da IN nº 05/2017 da SEGES/MP, todavia, isso não ocorre com frequência, e na maior parte dos casos, 1 servidor do setor demandante elabora o documento sozinho e posteriormente dá conhecimento aos demais membros da equipe. E06 informou que nas equipes em que participou houve reuniões para discutir acerca do objeto a ser licitado, mesmo que de forma sucinta

nas que eu participei.. nas que eu participei, que não foram tantas, mas foram algumas específicas, o pessoal participou! As vezes tem aquela questão da disponibilidade de horário. A gente tem que marcar uma reunião e cada um tem seus afazeres, então você tem um afazer.. eu tenho outro. Então às vezes a dificuldade é juntar as pessoas pra fazer as reuniões, mas normalmente as reuniões acontecem! Não são reuniões demoradas, porque cada pessoa já tem basicamente um portfólio, então são reuniões rápidas, “oh! O que eu preciso é isso.. e o que você precisa é isso..” aí a gente alinha e a gente dá o feedback pra cada um, mas as reuniões acontecem sim! [E06]

O EP deve ser formalizado com base no modelo disponibilizado pela DLC no site da PROGEST ([www.ufpe.br/progest/orientacoes](http://www.ufpe.br/progest/orientacoes)), que teve sua última atualização em abril de 2018, e contempla as exigências constantes no anexo III da IN. Todavia, da análise dos processos da SINFRA, foi possível observar que nem todos os estudos preliminares da superintendência estão sendo elaborados com base nesse modelo mais atualizado, e em 2020 ainda há servidores que formalizam o EP pelo primeiro modelo fornecido em 2017 pela PROGEST, demonstrando a falta de padronização na execução do planejamento.

As principais fontes de informação adotadas pelos servidores para conseguir atender ao exigido pela IN são os modelos de documentos, elaborados pela AGU ou pela própria UFPE, bem como a troca de conhecimento com outros colegas que já fizeram a atividade e já têm experiência com a norma, como informaram E03 e E06

A gente sim, utiliza o que... um processo anterior, um processo que seja, é.. que o objeto tenha maior similaridade ou proximidade, né?! a gente parte sempre de um processo anterior, né?! e é justamente isso, a cada processo a gente vai... com esse processo novo a gente acaba as vezes incrementando alguma coisa, ou observando alguma coisa que o outro deixou de ter e a gente vai inserir nele, mas a gente sempre parte do que já tá construído, parte de algum modelo. [...] e tudo o que a gente tá construindo ele fica pra, serve desde a administração, no qual os seus processos estão sendo melhorados [E03]

estudando, perguntando, perguntando bastante à chefia, a quem realmente tava à frente disso.. que isso foi.. isso foi.. é.. jogado pra nós.. “oh! Agora é dessa maneira”, então logicamente eu não tinha ainda adaptação com a IN tive que perguntar bastante, perguntar ao pessoal da CAF, perguntar ao meu chefe atual, então perguntar como é que possível se procederia, e até hoje eu tenho dúvidas a respeito de alguns pontos, porque são vários detalhes. Por isso que as vezes esse processo vai e volta porque tipo.. “ah.. eu fiz dessa maneira” mas eu não sabia que tinha que fazer essa alteração. Então até hoje você tem dúvidas em relação a o que faz. [E06]

Além de se guiarem por esses modelos e experiência dos colegas da UFPE, os entrevistados informaram que buscam informações em documentos de contratações de outros órgãos, bem como trocam informações com servidores de outras instituições para dar suporte às contratações da SINFRA, o que é feito por contato via telefone, e-mail, ou participação em grupos de discussão na internet, conforme relatado por E01, E02 e E10.

Acho que isso contribuiu.. acho que ficava muito fechadinho ali, só na gente e aí a gente não passava isso adiante e eu senti, por exemplo, em diversos momentos, peessoas de fora vim conversar com a gente para tentar montar os seus instrumentos, entendesse?! Eu senti muito isso. A gente também procurar pessoas de fora “oh! Como é que vocês fazem isso aqui?” entendesse?! Eu acho que acabou que contribuiu para o aprendizado da universidade sim, ter deixado isso documentado [...] da própria universidade, é.. em alguns casos fora da universidade, é.. por exemplo, o pessoal da rural uma vez procurou a gente.. entendesse?! A gente teve uma troca de experiência com eles.. e da universidade também, de outros setores. É.. e aí ocorreu com muita.. é.. como é que eu vou dizer.. foi bem.. recorrente, várias vezes a gente procurou pessoas de fora e várias vezes eles procuraram a gente também [...] esses grupos né?! Esses grupos de compartilhamento (risos) é... [E01]

Acho que a rede de apoio técnico que a gente tem, por exemplo, existem grupos.. sabe grupos de discussão? Do gmail, do Yahoo, né?! então tem um que eu participo de compras públicas, então essa rede de apoio, ela surgiu, hoje a gente tem, se essa IN tivesse acontecido, Dani, há sei lá... 10 anos

atrás, acho que o impacto teria sido muito mais complicado, mas hoje, né?! primeiro, tudo se copia, se melhora, digamos assim.. mas hoje a gente tem essa rede de apoio o tempo todo fazendo pergunta.. quando você pergunta “olha eu tô procurando, é.. sobre, sei lá.. sobre a depreciação dos equipamentos” então outro já te traz ali um arcabouço de jurisprudência, então assim.. a rede de apoio que vem da internet, (entrevistador: de outros órgãos?) isso! que eu chamo de rede de apoio, ela, ela ajuda nesse processo e acho que ajudou também a superar essas dificuldades.[E02]

Sim é.. aprende se a gente pesquisa bastante, normalmente, é.. normalmente a gente pesquisa outros editais de outras instituições e compara e busca sempre o melhor método, é tanto que a gente.. hoje tá fazendo o estudo preliminar pra determinado objeto e a gente avaliou desde editais da da Infraero, de outras universidades.. pra que tenha a melhor solução aqui pra instituição, como foi feito também pra outro objeto.. foi avaliado outras instituições, a gente verificou TCU, Ministério Público, Tribunais.. pra ver qual era a melhor solução [...] mas a gente sempre tá buscando de outras instituições.. parâmetros e fazendo a comparações e que seja mais adequado pra a instituição, copiar, mas sempre pensando “ah, eu vou copiar de outra Instituição, mas esse se adequa? Beleza! Se adequa! Então vamos melhorar!” não copiar por copiar, mas copiar e melhorar, adequando à situação da nossa universidade.[E10]

Acerca dessa troca de conhecimento com demais servidores, que foi citada por diversos entrevistados, ao serem indagados se havia compartilhamento do conhecimento entre os servidores da SINFRA, E01, E03, E04 e E06 responderam que

eu não diria que há 100%, sabe?! Eu ficaria ali entre os 70% a 60%, de socialização do conhecimento. Muita coisa as pessoas realmente não passam.. né?! Mas aí eu avaliaria em torno de 70% . [...] tem pessoas que dão 100%, é.. e assim.. independe de ser pessoas novas, ou pessoas antigas, eu vi em ambos os .. ambas a situações, pessoas antigas às vezes dando 100% de contribuição e socializando conhecimento.. pessoas novas também na universidade, muitas vezes socializando 100%... e em alguns outros casos.. pessoas novas e pessoas antigas também restringindo um pouco de conhecimento [E01]

eu acho que ele existe, ele existe principalmente nos.. nos servidores que eu tenho mais.. mais contato durante o dia a dia, principalmente no meu setor, porque eu tenho uma troca muito grande com os outros servidores que fazem a mesma atividade que eu faço, então a gente tá sempre nessa troca.. é.. servidores de outras unidades, que são as unidades demandantes, no qual trazem pra a gente, muitas vezes eles, eles chegam com as dúvidas, né?! e esse processo da gente esclarecer é um processo em que a gente vai aprendendo, então essa troca de informação eu acho que é relevante e que tem essa troca mesmo com a dúvida deles, porque com a dúvida deles faz a gente analisar, pensar, criticar, enfim.. e a gente às vezes enxergar alguma coisa que a gente não percebia ou não sabia, ou até agora não tinha aplicado. [E03]

Eu acho que existe sim, né?! claro que poderia ser melhor.. mas acho que existe.. até porque existe uma atividade colaborativa entre as áreas, né?! e participativa nessa.. na comissão dos processos... mas é muito as vezes de



característica pessoal.. tá?! Acho que não é a SINFRA como um todo, num é?! oh.. vamos colocar que a SINFRA tem um processo novo e as pessoas vão voluntariamente, vão abraçar né?! existe pessoas que abraçam, mas tem pessoas que tem que ser realmente bem convencida de abraçar e colaborar nesse processo. [E04]

Entre os servidores sim! Porque eu acho que existe uma... eu não vejo um.. um.. um.. eu não vejo ninguém se apropriando de conhecimento, impedindo ou dificultando nada.. eu acho que existe um coleguismo.. em que a gente consegue dividir as experiências eu acho que de uma forma bem saudável.. mas pra mim falta uma organização desse conhecimento da gestão, entendeu?! [...] em relação aos colegas de trabalho a troca eu acho que é bastante.. é.. é.. na verdade é isso que salva, é por isso que a gente consegue fazer! [E05]

Sem sombra de dúvidas! É.. Se não existisse não rodava. Eu vou ser muito honesto.. se as pessoas não fossem tranquilas.. “ah! não perai, vem cá que eu te mostro” isso qualquer um daqui, eu nunca tive esse problema, eu tô aqui na universidade desde 2010 “ah.. vem cá que eu te mostro” ah.. mas as vezes o caba não tem tempo, tá saindo, mas se a pessoa tem disponibilidade, ela vai lá e tem paciência... se não for essa socialização você não consegue fazer nada. Porque são muitos detalhes, é muito minucioso, então eu preciso de um especialista de contratos, eu preciso de um especialista financeiro que mexa com TR, eu preciso de um especialista ambiental. E eu não tenho todo o conhecimento, eu tenho meu conhecimento da parte do objeto que trabalho. Então, sem.. sem esse intercambiamento impossível! [...] sem sombra de dúvidas, tudo o que eu conheço hoje de licitação, tanto eletrônica quanto presencial, veio da universidade [E06]

É no estudo preliminar, e posteriormente no TR, que constam as informações técnicas relativas ao objeto. Para obter uma melhor especificação os servidores responsáveis por sua elaboração, além de pesquisar documentos de contratações anteriores ou de outros órgãos, buscam informações com os servidores da UFPE que já fiscalizam contratos para o mesmo tipo de serviço, os quais, por estarem inseridos na execução prática do contrato obtêm conhecimento dos pontos que foram satisfatórios e daqueles que precisam ser modificados, para tentar aperfeiçoar a próxima contratação.

Após elaborado o EP, este é enviado à CAF para pesquisa de preços, caso não tenha sido realizada durante os estudos, e concomitante elaboração do termo de referência. Para esta etapa os servidores devem utilizar o modelo de TR disponibilizado pela AGU no site [www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/270265](http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/270265), de acordo com cada tipo de serviço a ser contratado, em virtude de haver modelos diversos, obedecendo às peculiaridades da forma de contratação. Os modelos de TR da AGU utilizados pela SINFRA estão divididos em Serviços não continuados, Serviços continuados sem mão de obra exclusiva, Serviços continuados com mão de obra exclusiva e Serviço comum de engenharia, e são

periodicamente atualizados pela AGU, à medida que surge nova legislação que incida sobre as atividades, bem como de acordo com a mudança de interpretação da IN por parte dos órgãos de controle e da própria AGU.

Para a elaboração do TR, além do modelo da AGU os servidores se baseiam nas diretrizes constantes no anexo V da IN, no EP, nos TRs anteriormente elaborados, em TRs de outros órgãos, bem como buscam sanar dúvidas com os colegas. Além disso, contam com uma lista de verificação (LV1) disponibilizada pela PROGEST ([www.ufpe.br/progest/orientacoes](http://www.ufpe.br/progest/orientacoes)), na qual constam os elementos que devem integrar o processo de contratação, devendo ser preenchida e anexada em todos eles.

Após concluídas essas etapas, o processo é enviado à Coordenação de Licitações da DLC, onde os documentos são analisados pelo servidor da PROGEST que compõe a equipe de planejamento e que elabora o edital da licitação. Na análise dos documentos enviados pela SINFRA podem ser observadas inconsistências de informação, ausência de informações obrigatórias, bem como as mais diversas dúvidas por parte do servidor da DLC, o qual devolve o processo à SINFRA com questionamentos que devem ser sanados pelos responsáveis pela elaboração dos respectivos documentos, cabendo à CAF responder as indagações legais e sobre orçamentos e ao setor demandante as questões concernentes ao objeto, de cunho técnico.

Na etapa seguinte, após ajustes e elaboração do edital, o processo é encaminhado à procuradoria da UFPE para que apresente sua análise jurídica. Novamente podem ser observadas inconsistências no processo que será devolvido à DLC ou SINFRA, a depender do documento questionado, para que realize as devidas retificações e só então o edital estará apto a ser publicado para a licitação.

Após essa apresentação detalhada de como se desenvolve a atuação dos servidores envolvidos no planejamento das contratações na SINFRA da UFPE, tratar-se-á das dificuldades enfrentadas por eles após a IN 05/2017 da SEGES/MP.

### **5.3 Das dificuldades enfrentadas pelos servidores com a mudança da rotina de contratações em decorrência da IN 05/2017**

A partir das entrevistas realizadas nesta pesquisa foi possível observar que, ao longo de seus mais de 2 anos de vigência, a IN tem sido aplicada na UFPE sem que tenha havido uma formalização pela gestão da universidade quanto às peculiaridades de sua aplicação aos processos da Instituição, o que contribui para a pluralidade de interpretação a seu respeito e emprego de forma diversa pelos servidores. A esse respeito os entrevistados 01 e 03 informaram respectivamente que

não existe uma visão institucionalizada, a Instituição, ela não se posicionou de como, pelo menos assim... era a minha visão [...] da Instituição em si, eu acho que ainda fica bem aquém do esperado a contribuição que a instituição poderia dar para que a gente obtivesse né?! O conhecimento necessário para poder fazer a atividade em si. Eu acho que fica ainda um pouco abaixo.. porque considerando que você precisa de algumas coisas que sejam normatizadas, acho que isso fica um pouco a desejar [...] É... muito do que eu absorvi foi da prática mesmo, né?! Muito! Acho que quase tudo na verdade. [E01]

tudo isso é.. foi colocado sem haver uma adequação do órgão pra começar a a atender os critérios da IN 05, e isso é que tá dificultando conseguir fazer o que ela pede, o que ela exige, né?! [E03]

No mesmo sentido, ao ser questionado se havia encontrado dificuldade com a chegada da IN 05/2017, E10 respondeu: “Bastante! (risos) bastante! até assim.. por que não houve uma instrução no início adequada, foi meio que colocado... inesperadamente, não teve um treinamento adequado”.

Nesse contexto, dentre as dificuldades relatadas pelos entrevistados está o fato da Instrução Normativa, apesar de trazer de forma bastante detalhada as exigências que devem ser cumpridas pelos entes da Administração Pública Federal, não definir com clareza como deve ser feito, deixando espaço para interpretações e liberdade ao seu aplicador, cabendo à jurisprudência e órgãos de controle, bem como a cada Instituição definir seu procedimento.

No caso da UFPE, os servidores relatam que não existe ainda uma interpretação pacificada de como as atividades exigidas pela IN devem ser realizadas, acarretando na execução de forma diversa em cada processo, o que tem gerado um retrabalho quando o processo passa para uma etapa seguinte e é avaliado por outro servidor que adota entendimento diferente de como deveria ter sido elaborado aquele documento, e o devolve para retificação. Essas inquietações foram relatadas pelos entrevistados E01, E02, E03, E05 e E08 conforme trechos destacados de suas entrevistas

Assim... na minha visão, eu acho que teve alguns pontos negativos, porque a IN ela não é muito determinística, né?! Não sei se é essa a palavra, mas ela não determina muito assim... como se deve fazer... e aí... existe uma... um monte de gente envolvida... muitos atores, né?! E cada um pensando de um

jeito, aí cada um acha que deve ser feito de um jeito e assim, uma coisa que me deixou inquieto em alguns momentos é a universidade, assim, não, não determinar o como se chegar àquele objetivo, dizer só que quer aquele objetivo ali fechado, mas não determinar o como... e aí... isso dá brechas para que aconteçam, é não padronização... e tipo... a não padronização de certa forma alguém mais na frente pode lhe cobrar “porque não fez assim?” né?! É tipo, a pessoa já tem uma visão de como deveria ser, mas, é... não existe uma visão institucionalizada, a Instituição, ela não se posicionou de como, pelo menos assim... era a minha visão. [E01]

no caso da 'PROGEST, que é nosso, que a gente é cliente direto deles, digamos assim, pra comprar, né?! Houve muito esse tumulto, houve muito esse lá e cá, então a gente sentiu, especialmente depois de maio de 2017 até sei lá.. até final de 2017 aí essa... é.. pra mim, esse atraso muito grande nos processos, né?! No *startar* dos processos, porque a gente tinha que estar sempre respondendo muita diligência.. [E02]

tudo isso é.. foi colocado sem haver uma adequação do órgão pra começar a a atender os critérios da IN 05, e isso é que tá dificultando conseguir fazer o que ela pede, o que ela exige, né?! [...]ee o que mostrou desde o início da IN 05, é que muitos processos eles estão é.. tão voltando, no sentido de tá sendo refeito.. retrabalho, porque? porque ainda não tem processo.. procedimento ideal.. ou adequado pra cumprir a IN, então a gente tá tendo muitas vezes que refazer o processo.. refazer alguma coisa.. enfim.. ajustar.. ainda tá nessa fase de ajuste ainda, o processo.. a sistemática do processo ainda não tá definida. [E03]

pra mim eu acho que.. a maior problemática desse assunto especificamente é falta de treinamento, capacitação.. e.. uma boa orientação pra que a gente faça da maneira correta. [E05]

alguém fazer um curso de capacitação com relação a esse curso, a essa instrução, que provavelmente alguém na PROGEST deve ter feito, e essa pessoa replicar pra os demais, até pra os processos não ficarem indo e voltando, porque como a gente não sabe, meio que a gente vai aprendendo fazendo (falou com ênfase), então isso é uma dificuldade que eu vejo da universidade como um todo, em todos os trabalhos. [...] mas é uma dificuldade que eu percebo desde antes, desde que eu entrei, que a gente não tem uma coisa formalizada, ou um tipo de orientação formal. Tá lá a instrução.. aí pode dizer: a instrução é auto explicativa, tá! Mas não tem modelos, é como eu te disse, cada serviço é um serviço, tem algumas peculiaridades que você vai ter que mergulhar, então pelo menos é uma orientação ‘faz assim, assim assado.. o caminho é esse, esse, esse..’ [E08]

A IN 05/2017 da SEGES/MP, apesar de apresentar diversas diretrizes que devem ser seguidas no planejamento das contratações de serviços, não abarca todas as peculiaridades que podem envolver questões específicas da Instituição Pública contratante, bem como as minúcias de cada objeto específico a ser contratado. Desta forma, após sua entrada em vigor foi possível observar um aumento de questionamentos e devoluções dos processos da DLC para a SINFRA, o que decorre da falta de padronização da interpretação da IN, bem como

pelo fato dela apresentar inúmeras novas exigências que não existiam anteriormente. Essa nova realidade contribuiu para um retardo no andamento dos processos.

É cabível informar que dentre as dificuldades observadas pela pesquisadora, além das novidades no procedimento de planejamento das contratações trazidas pela IN, também há as dificuldades decorrentes das peculiaridades dos objetos a serem contratados, que requerem especificações técnicas detalhadas, para as quais muitas vezes os servidores responsáveis por sua elaboração não detêm o conhecimento ideal para que se efetive uma contratação de qualidade e que atenda às reais necessidades da Instituição.

Essa problemática sempre existiu, todavia, após a IN todo o desenvolvimento do planejamento da contratação passou a ser formalizado, dessa forma a dificuldade foi exposta e percebida com maior intensidade pelos servidores envolvidos. Em decorrência disso, houve um aumento na busca com terceiros, inclusive externos à UFPE, por informação mais aprofundada dos objetos a serem contratados, o que vai ao encontro do objetivo da Instrução Normativa 05 de obter melhores contratações em decorrência de um melhor planejamento.

O entrevistado 04 defende que a IN apesar de mais trabalhosa é positiva em relação à anterior, da mesma forma E06 alega que após a IN 05/2017 o planejamento da contratação ficou mais estruturado, tendendo, dessa forma, a conferir melhores resultados às contratações.

Eu acho que ela é bem positiva em relação à IN anterior. Mais trabalhosa, mas, mais positiva. [E04]

o estudo preliminar é um estudo muito detalhado.. onde você faz análise de contratação anterior, onde você tem que colocar toda a legislação pertinente àquilo que você quer.. então ficou muito mais.. como é que eu posso colocar?! Ficou muito mais amarrado e muito mais rígido. Quando eu falo rígido, não na, na burocracia, mas ficou mais estruturado.. e quando você tem uma coisa mais estruturada e mais planejada, a probabilidade de dar erro no termo de referência, que seria a terceira etapa é menor! eu acho que quando a IN quando foi instituída a IN, a Instrução normativa foi pensado nisso! De “eu tenho uma fase de planejamento maior” que seria DFD depois mapa de risco e instrumento de medição de resultados e até o estudo preliminar. E após essas 4 etapas é que você começa a fazer o termo de referência, porque você já esgotou as possibilidades, tanto da informação técnica, ou seja, da equipe técnica da universidade quanto de mercado. Acho que é por aí. [...] É basicamente isso! Uma maior estruturação do planejamento. Antes eu tinha: demanda, TR. Ou seja, demanda, joga no termo de referência, o termo de referência baseia o edital.. o edital faz o pregão e aí a gente tem a resposta. Isso poderia dar um problema, eu tenho.. quanto menos você planeja uma coisa.. maior a probabilidade de dar erro. Então quando.. quando a IN trouxe esses novos mecanismos, que a priori logicamente pro servidor é um choque né?! “ah! Eu tenho novos documentos a serem elaborados..” uma coisa muito mais específica, que nem todo mundo tá adaptado a fazer isso, porque você precisa gostar de ler pra fazer isso” quem não gosta de ler não vai conseguir pegar um estudo preliminar e ver ponto a ponto do estudo preliminar pra saber o que tá certo e o que tá errado.

Mas sim! o que a IN trouxe foi o melhoramento da fase de planejamento do processo licitatório. Pra muitos pode parecer mais rígido, mas eu acho que quanto mais você planeja.. é melhor você perder tempo planejando do que perder tempo corrigindo, porque aí vai ter custo pra a universidade. [E06]

Por sua vez, E03 e E05 também acreditam que a IN 05 trouxe novos procedimentos com potencial para melhorar as contratações, todavia entendem que ela não vem sendo bem aplicada na UFPE

então eu acho que, é... administrativamente.. pra uma questão de padronização a IN ela tem um grande objetivo, ela tem uma boa intenção.. ela.. ela.. quer que as contratações elas sejam mais eficiente desde seu planejamento até na sua execução.. porém.. a instituição ela não está adequada pra poder executar e existe um grande problema que na nossa instituição é a falta de planejamento. As coisas elas aparecem sempre emergenciais, sempre com pouco prazo e o que acaba levando, induzindo a erros, porque a gente trabalha sempre no limite do tempo, sempre pressionado pra entregar o serviço... [E03]

a gente já trabalhou em outro setor, é.. a época que eu, que eu fazia lá.. a forma que a gente construía o TR lá, que era bem diferente da que a gente faz hoje. Eu acho que hoje é muito mais completo, mais detalhado, que tende a trazer uma contratação de maior qualidade, né?! [...] EU! acredito que tudo o que mudou do que a gente tinha da IN anterior pra agora foi extremamente importante! Relevante! Para que futuramente a gente consiga exigir melhor da empresa, principalmente a gente analisando hoje como a vivência que a gente tem nos contratos atualmente que eram feitos no modelo antigo. Então óbvio que assim.. eu consigo enxergar várias coisas na proposta dessa IN de que.. isso vai melhorar na prática, né?! no dia a dia do contrato. Só que eu acho, na minha visão, que a universidade ainda não.. não.. se organizou de forma que o planejamento, como você tá falando né?! a.. a.. construção dessa contratação, né?! O prévio.. que vem antes, é.. seja feito de uma maneira mais metódica, mais estratégica, entendeu?! eu acho que é tudo muito solto ainda.. a IN eu acho incrível! Mas eu não acho que tá sendo bem feito aqui na universidade.. entendeu?! [E05]

Cumpram ainda destacar que dentre as dificuldades elencadas pelos entrevistados está uma defasagem na quantidade de servidores nos setores para dar suporte à realização das atividades, que aumentaram em decorrência das inúmeras exigências da IN 05/2017, impossibilitando que o planejamento seja feito com maior dedicação, o que lhe conferiria mais qualidade. Nesse sentido E03 e E10 alegam que

agora com a IN 05 ela trouxe um grau de exigência grande pra o serviço público devido aa, ao número reduzido de funcionários [...] a IN é.. ela é planejada né?! pra uma melhor padronização pra aquisição de serviços, porém ela traz um grau de exigência no qual a instituição não está preparada pra poder atender de forma adequada, eu considero que a IN 05, ela trouxe um impacto muito grande na carga de trabalho, e é.. aa... as atividades elas aumentaram bastante, na contramão da quantidade de servidores existentes.. então a complexidade do trabalho aumentou com a IN 05, em contrapartida da instituição ela vem perdendo sua força de trabalho [E03]

As dificuldades, é o seguinte.. como a gente aqui são poucas pessoas pra trabalhar, tipo, só tem um profissional de tal área (omitido o profissional para preservar o anonimato do entrevistado), só tem um profissional de outra área (omitido o profissional para preservar o anonimato do entrevistado), a gerência na época resumia-se basicamente a isso. A demanda pra conciliar a fiscalização, gestão e elaboração é muito pequeno o tempo pra fazer tudo isso, isso é um dif.. é uma dificuldade, que deveria ter mais pessoas pra tá na equipe pra trabalhar [...] a equipe é reduzida e demanda tempo, aí fica um pouco complicado tá fiscalizando, gerindo contratos e tá ao mesmo tempo estudando, principalmente, verificando novas, novas metodologias de contratação de serviço, novas é.. modos de execução pra você fiscalizar e gerir, então, demanda tempo, então como tem pouca.. a equipe é reduzida, é o que complica. [E10]

Foi possível perceber, a partir das entrevistas, que alguns servidores que elaboram os instrumentos de planejamento das contratações ainda não conhecem a IN 05/2017 da SEGES/MP, tendo diversas vezes perguntado o nome dos documentos e a ordem das atividades, bem como não lembrando qual o conteúdo que deve constar nesses documentos, como se pode ver nos seguintes trechos das entrevistas

... Eu não lembro agora exatamente, mas eu acho que era mais esses dois [...]E... depois do, do estudo preliminar, aí vinha o que mesmo? [E01]

a gente basicamente faz consulta: comprasnet, é.. os documentos que a gente faz, né?! são os da IN, deixa eu ver se eu me lembro agora.. DFD, o EP, é.. como é o nome daquele documento que a gente monitora??... IMR, e mapa de risco [E05]

Assim.. O que a gente fez realmente foi o estudo preliminar e eu não me recordo quais são os outros. Porque são várias etapas, né?! ai eu realmente de nome eu não me lembro [E08]

Tipo, o que foi que eu fiiz... O estudo preliminar e a DFD, no caso a gente montou a equipe, a equipe que no caso eu que fiquei meio que responsável pelo estudo preliminar, eee... fulano e sicrano pelos índices de medição, num tem um índice medição, né?! De medição e de risco.. análise de risco. [E09]

Diante dessa falta de conhecimento da IN e suas peculiaridades, infere-se que a norma não fora explorada e que o estudo preliminar por eles elaborado se baseia em outros EPs já feitos por outros setores, sem que haja um aprofundamento das exigências da IN 05, dessa forma, os elementos que foram tratados de forma equivocada em um documento serão replicados também equivocadamente nos demais que o tomam de base.

Faz parte da rotina a utilização de um processo anterior como parâmetro para a elaboração dos demais, todavia, é preciso que haja uma atenção e senso crítico, bem como conhecimento da norma, para a realização das adequações necessárias ao objeto, além de buscar identificar os questionamentos que foram feitos ao documento base, para saná-los e assim evitar a devolução do processo para ajustes.

Nesse sentido E09 afirma

Então assim, como era uma coisa muito padrão eu não sabia se aquilo ali que a gente tava deixando, realmente de fato, quer dizer.. o que tinha tinha relação, mas eu não sabia se tinha alguma coisa por fora que eu não tinha conhecimento entendesse?! [...]mas tem muita coisa que as vezes você coloca e as vezes nem sabe se cabe àquele objeto.

Portanto, é possível perceber que o servidor, diante de dúvida repetiu o que já havia sido feito em outro processo, quando deveria ter buscado informação na norma ou com colegas para esclarecer a questão.

Dentre as dificuldades elencadas pelos servidores está a ausência de treinamentos e quando ocorrem são deficientes, não conseguindo atender às necessidades e complexidade das atividades desenvolvidas no planejamento das licitações. Nesse sentido, E03 informa que

não existe nada sistematizado, as necessidades de aprendizado elas são, elas são atendidas de certa forma, quando se tem uma urgência de aprender aquilo porque precisa executar um serviço ou executar uma atividade, e quando a pessoa.. e por não ter essa capacitação, e aí vai... e se busca uma capacitação, mas que ela não é.. ela não é adequada ainda para o nível de complexidade que a gente trabalha, ela não é adequada pra atender tudo o que a gente precisa saber pra executar a nossa atividade de uma forma mais satisfatória.. eu acho que existe um grande esforço dos servidores em aprender, mas aprender sem ajuda da instituição, a instituição quando ela contribui, ela só contribui com, é... com a disponibilização de algum curso externo, mas que não tem nenhum, nenhum controle ou nenhum, nenhuma observação se aquele tipo de instrução ele é adequado, se aquele tipo de instrução é importante e se aquele tipo de instrução realmente atendeu às expectativas do que o servidor precisa. Então eu acho que a instituição, como uma instituição de ensino, ela peca muito com a, o ensino de, de, de saberes que o servidor necessita pra executar seu trabalho [...] então eu acho que durante os cursos, é.. eu volto..com.. é.. com muito mais questionamentos.. lógico.. a gente sempre aprende.. não tem como não aprender! Mas eu ainda acho que ele é alguém da nossa necessidade, e eu aprendo mais com a troca de experiência, até do próprio palestrante, do que com a sistemática do curso. [E03]

Apesar dessa dificuldade, é cabível informar que no primeiro ano de vigência da IN a PROGEST demonstrou uma preocupação com seus efeitos para as contratações da universidade e buscou realizar cursos para dar publicidade das novidades trazidas pela IN aos servidores da universidade envolvidos nessas atividades, por meio dos encontros intitulados “conversando com a PROGEST”, os quais foram ministrados por servidores da UFPE.

Indagado se havia feito algum curso para aprender como elaborar EP, E10 respondeu que

não! O que teve foi aa conversando com a PROGEST, como se fosse um, um curso rápido, um mini curso de orientações, de orientação, de como elaborar.. é tanto que no começo quando eu tinha dúvidas, éé... eu me socorria ou da coordenação administrativa e financeira da SINFRA ou da



própria DLC, sanando dúvidas com o pessoal que tava trabalhando, que já vinha trabalhando. [E10]

Contudo, cumpre informar que à época em que os encontros “conversando com a PROGEST” foram ministrados, a norma ainda era uma novidade para todos, inclusive para aqueles responsáveis pela explanação do conteúdo, portanto, esses servidores também não possuíam vasta experiência acerca do comportamento da IN na prática, nem sobre qual seria a interpretação da Procuradoria Jurídica da universidade, para que pudessem apresentar um entendimento alinhado ao dos procuradores, visando evitar possíveis questionamentos, o que restringiu o potencial de esclarecimentos nos debates.

Além desses encontros “Conversando com a PROGEST”, a Pró-Reitoria de Gestão, no intuito de dar um suporte na aplicação da nova IN, também criou um modelo de estudo preliminar, com base nas exigências constantes no anexo III da IN 05/2017, bem como uma lista de verificação a ser observada pelos responsáveis pelo planejamento da contratação, disponibilizando-os em sua página no site da Instituição, no ícone correspondente às orientações (<https://www.ufpe.br/progest/orientacoes>).

Apesar do esforço da PROGEST em reduzir as dúvidas acerca da IN, passados mais de 2 anos de sua obrigatoriedade ainda há uma inquietação no que diz respeito à sua aplicação prática e seus desdobramentos, retardando o andamento dos processos. Contudo, alguns dos entrevistados já consideram que as maiores dificuldades foram superadas e o processo está mais pacificado dentre os servidores que atuam nessas atividades com maior frequência, começando a fluir mais naturalmente, a exemplo do que informaram E02, E03, E04 E06, E09 e E10 respectivamente ao alegarem que

uma coisa positiva, é que assim.. com os primeiros pregões já rodando, digamos assim.. com a lógica da IN 05, né?! Os pregões que aconteceram, os pregões que a gente teve sucesso. é.. a gente conseguiu, ficar mais automático na segunda ida. Na renovação dessa ata, isso já tava amarradinho... eu acho então isso positivo [...] Então assim.. foram muitas novidades que o que eu achei que foi bacana foi que já automatizou, eu já sei o que é que eu tenho que fazer.. mas vez ou outra ainda vem outro processo.. outra diligência [E02]

e os processos em si, que foram, foram, dados andamentos, é.. todo.. cada vez a gente tá se aperfeiçoando e tá melhorando, eu acho que o primeiro processo que a gente fez com a IN ele foi construído de um jeito e que os processos atuais, eles já estão se aperfeiçoando, mas que eu considero que ainda há falhas e que ainda a gente pode melhorar pra atender à toda a IN, eu acho que o processo tá sendo um processo de, de aprendizagem e ação, a gente tá aprendendo fazendo, a gente tá errando e fazendo e aprendendo.. eu acho que o maior aprendizado, a maior construção tá nisso. E.. Justamente, quando há um retorno da procuradoria, pra ajustar algo que tá.. tá, que precisa ser ajustado, que tá faltando, ou alguma coisa que teja a mais.. quando volta de outros setores, que é o setor da licitação, o setor de

licitações e contratos, que também o pessoal... É.. também tá adequando também, todas as mudanças que eles fazem, eles sugerem pra a gente, então esse processo ele ainda tá se aperfeiçoando, ainda tá em melhoramento. [E03]

Acho que as dificuldades que ela, que elas apresentaram era o convencimento das pessoas a participar das comissões, da comissão de planejamento, né?! porque você como não existia esse costume, né?! embora que já existia uma previsão de planejamento antes, mas basicamente não se fazia... com a IN obrigando a ter essa comissão, esse envolvimento de servidores acho que foi no primeiro momento um impacto.. hoje não.. hoje já tá mais consolidado.. é mais esse convencimento.. de participação de servidores. [E04]

Qualquer mudança dentro do serviço público ou privado é um choque. Então você tem uma estrutura de trabalho, chega uma nova... você tem uma fase de adaptação, então nesse período de fase de adaptação, com certeza tive dificuldades, hoje tenho mais facilidade em trabalhar com esses instrumentos, tanto com DFD quanto com EP quanto mapa de risco, quanto com IMR, mas logicamente sempre tem aquela variaçõzinha, né?! que eu sempre converso com o pessoal aqui da SINFRA a respeito.. é.. “eita mudou isso” então como mudou esse detalhe, tem que mudar de novo.. isso é que vai acontecendo [E06]

é, já vai ser mais fácil, até esse que a gente pegou de materiais é até porque não é aquela coisa, eu não sei o que é DFD... eu não sabia nem o que significava DFD aí agora eu já.. não assombra tanto, né?! (risos). [E09]

no começo foi bastante complicado, mas agora acredito que tá bem já difundido e absorvido pela equipe. [E10].

Todavia, apesar de uma maior adaptação de alguns servidores ao procedimento, a pesquisadora tem observado, no exercício de suas atividades, que os processos licitatórios para contratação de serviços da SINFRA ainda têm apresentado muitas falhas, que requerem sua constante retificação, acarretando numa mora processual.

Em virtude da mora processual proveniente das mudanças na rotina de contratações da SINFRA, os primeiros processos concluídos na vigência da IN 05/2017 estão com pouco tempo de execução, dessa forma, ainda não foi possível aferir se a maior rigidez no planejamento das contratações foi capaz de garantir contratos de maior qualidade e que atendam, da forma desejada, às necessidades da SINFRA.

A partir dos dados apresentados neste tópico, que tiveram por norte os objetivos específicos de pesquisa, no tópico seguinte será feita sua análise, por meio das categorias destacadas pela pesquisadora, conforme Quadro 4, visando, em conformidade com o referencial teórico desta dissertação, responder à pergunta de pesquisa inicialmente definida.

Quadro 4 – Identificação das categorias de análise

| Categorias de análise                              | Trechos das entrevistas                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|----------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Caracterização da Rotina de contratações da SINFRA | <p>.. existe uma.. um monte de gente envolvida.. muitos atores, né?! [E01]</p> <p>as funções são basicamente, é.. trabalhar na elaboração de estudos preliminares.. e depois na elaboração do termo de referência.. [...] a gente sempre parte do que já tá construído, parte de algum modelo [E03]</p> <p>Quando a gente precisa da contratação.. a gente faz um documento de formalização de demanda, né?! encaminha pra CAF e a CAF pede portaria, volta, e a gente, com a comissão que foi estabelecida nessa DFD a gente começa a fazer o planejamento, né?! o estudo preliminar para a contratação.[...] a gente colabora, faz a colaboração, porque é feito em equipe, né?! trabalho conjunto [...]uma cooperação maior de servidores das diversas áreas que envolvem aquele objeto. [...]acho que a gente aproveita muito material.. muita coisa das contratações anteriores. [ E04]</p> <p>a gente tem um processo, fazer DFD, mandar pra CAF [...] [E05]</p> <p>Hoje você tem que ter uma formalização de demanda. Após isso você tem que ter um estudo preliminar! E o estudo preliminar é um estudo muito detalhado.. onde você faz análise de contratação anterior, onde você tem que colocar toda a legislação pertinente àquilo que você quer [E06]</p> <p>pra fazer a formalização de demanda. DFD, né?! primeiro.. aí depois partir pro estudo preliminar, né?! [E07]</p> <p>Porque são várias etapas, né?! [E08]</p> <p>O estudo preliminar e a DFD, no caso a gente montou a equipe, a equipe que no caso eu que fiquei meio que responsável pelo estudo preliminar, eee... Fulana e Beltrana pelos índices de medição [...]a gente deu uma olhada em outros [E09]</p> <p>normalmente o presidente da comissão é o Diretor da da.. da equipe! [...] aí é composto por gestor , fiscal, isso da equipe, mais umm uma pessoa da coordenação administrativa e financeira, pra é.. compor a equipe pra a elaboração de termo de referência e mais uma pessoa indicada pela diretoria de licitações e contratos pra a elaboração de edital e.. né?! [E10]</p> |
| Mudança na Rotina a partir da IN 05/2017           | <p>agora com a IN 05 ela trouxe um grau de exigência grande pra o serviço público [...] a IN é.. ela é planejada né?! pra uma melhor padronização pra aquisição de serviços, porém ela <u>traz um grau de exigência no qual a instituição não está preparada pra poder atender de forma adequada</u>, eu considero que a IN 05, ela <u>trouxe um impacto muito grande na carga de trabalho</u>, e é.. aa... <u>as atividades elas aumentaram bastante, na contramão da quantidade de servidores</u></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |

|                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|--------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                      | <p><u>existentes..</u> [E03]</p> <p>que <u>não tinha</u> essa estrutura né?! <u>antes da IN</u>, a <u>gente tinha..</u> como a gente formalizava a demanda? O termo de referência, então a gente tinha o termo de referência e em cima do termo de referência você definia o objeto e justificativa, e as especificações da contratação. <u>Hoje não!</u> <u>Hoje você tem</u> que ter uma formalização de demanda. Após isso você tem que ter um estudo preliminar! [E06]</p> <p><u>nunca tinha feito</u> um estudo preliminar antes, então a <u>gente meio que começou do zero</u>, aí muita coisa a gente não entendia [E09]</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Falta de suporte pela Gestão da UFPE | <p><u>não existe uma visão institucionalizada</u>, a <u>Instituição</u>, <u>ela não se posicionou de como</u>, pelo menos assim... era a <u>minha visão [...]</u> da <u>Instituição em si</u>, eu acho que <u>ainda fica bem aquém do esperado a contribuição que a instituição poderia dar para que a gente obtivesse né?! O conhecimento necessário para poder fazer a atividade em si.</u> [E01]</p> <p><u>não fomos comunicados pela gestão..</u> Por um ofício, por um.. uma instrução técnica.. por uma nota técnica.. que a partir de então se daria dessa forma.. né?! como todo normativo mesmo.. <u>às vezes a Administração Pública ela tem essa dificuldade de estabelecer essa chegada com os parceiros que vão trabalhar com aquilo..</u>[E02]</p> <p>pra mim <u>falta uma organização desse conhecimento da gestão</u>, entendeu?! [E05]</p> <p>que isso foi.. isso foi.. <u>é.. jogado pra nós..</u> ‘oh! Agora é dessa maneira’, então logicamente <u>eu não tinha ainda adaptação com a IN tive que perguntar bastante</u> [E06]</p>                  |
| Falta de padronização da Rotina      | <p>não fomos comunicados pela gestão, por um ofício, por um.. uma instrução técnica.. por uma nota técnica.. que a partir de então se daria dessa forma.. né?! [E02]</p> <p><u>porque ainda não tem processo.. procedimento ideal.. ou adequado pra cumprir a IN</u>, então a gente tá tendo muitas vezes que refazer o processo.. refazer alguma coisa.. enfim.. ajustar.. ainda tá nessa fase de ajuste ainda, o processo.. <u>a sistemática do processo ainda não tá definida.</u> [...] <u>como as funções não tão bem definidas</u>, acaba que a gente não consegue saber quem é responsável de fazer essa etapa, ou quem tem essa atribuição? Ou quem deve ter essa competência, né?! [E03]</p> <p><u>pra mim não ficou muito claro o que seria responsabilidade de cada um.</u> [...] <u>as etapas pra mim não ficou claro o que é definido até agora</u>, o que é responsabilidade do demandante e o que é responsabilidade da CAF, isso pra mim realmente não tá claro até agora [...] <u>não tem uma coisa muito definida de rotina</u>, entendeu?! [E05]</p> |

|                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-----------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                               | <p>a gente não tem uma coisa formalizada, ou um tipo de <u>orientação formal</u>. [...] não foi nada formal, então acho que é um problema que a Instituição enfrenta como um todo, não só pra aplicação dessa instrução, mas em termos de trabalho pra disseminação do conhecimento mesmo, assim.. sabe?! [...] <u>Porque você não tem nada formal, e eu acho que isso é uma dificuldade, acho que isso é um problema, não só pra IN, mas...</u> [E08]</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Falta de Treinamento                          | <p>a gente não tem capacitação adequada [E03]</p> <p>pra mim eu acho que.. a maior problemática desse assunto especificamente <u>é falta de treinamento, capacitação.. e.. uma boa orientação pra que a gente faça da maneira correta</u>. [E05]</p> <p>pelo menos <u>eu não tive nenhum tipo de treinamento pra fazer isso</u>. Né?! [E08]</p> <p><u>eu nunca tive treinamento nenhum</u> [E09]</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Não aproveitamento do potencial da IN 05/2017 | <p>administrativamente.. pra uma questão de padronização a IN ela tem um <u>grande objetivo</u>, ela tem uma boa intenção.. ela.. ela.. quer que as contratações elas sejam mais eficiente desde seu planejamento até na sua execução.. <u>porém.. a instituição ela não está adequada pra poder executar</u> [E03]</p> <p>eu consigo enxergar <u>várias coisas na proposta dessa IN de que.. isso vai melhorar na prática</u>, né?! no dia a dia do contrato. Só que eu acho, na minha visão, que a <u>universidade ainda não.. não.. se organizou</u> [...] <u>eu acho que é tudo muito solto ainda.. a IN eu acho incrível! Mas eu não acho que tá sendo bem feito aqui na universidade.. entendeu?! [E05]</u></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Socialização do Conhecimento                  | <p>A gente teve uma <u>troca de experiência</u> com eles.. e da universidade também, de outros setores.[...] <u>várias vezes a gente procurou pessoas de fora e várias vezes eles procuraram a gente também</u>. [E01]</p> <p>mas hoje a gente tem essa <u>rede de apoio o tempo todo fazendo pergunta</u>.. [...] ela ajuda nesse processo e acho que ajudou também a superar essas dificuldades. [E02]</p> <p>eu <u>tenho uma troca muito grande com os outros servidores</u> que fazem a mesma atividade que eu faço, então <u>a gente tá sempre nessa troca</u>.. [E03]</p> <p><u>perguntando, perguntando bastante</u> à chefia, a quem realmente tava à frente disso.. [E06]</p> <p>se eu preciso de ajuda eu <u>vou e pergunto</u> a alguém uma dúvida que eu tenha.. e <u>sempre que eu precisei me tiraram</u>... [E07]</p> <p><u>a gente ficava debatendo</u> [E08]</p> <p><u>há socialização!</u> Você sabe que alguém fez um termo de referência de um determinado objeto, e que pode tá ali se.. é, próximo da sua realidade, da sua necessidade, <u>é bastante comum você ir lá, marcar um horário com</u></p> |

|                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                    | uma pessoa específica e sanar algumas dúvidas.. [E10]                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Peculiaridades de cada contratação | <p>cada objeto ele vai demandar uma forma diferente no processo... lógico que... tem <u>tem uma essência de escopo que você precisa cumprir, porém, cada processo de cada objeto e dependendo do tipo da contratação [...]</u> cada procedimento ele muda de acordo com o objeto... porém... todos os processos de contratação de serviços, né?! ele tá <u>seguindo as diretrizes e o norte da IN 05.</u> [E03]</p> <p><u>a gente aprende porque cada objeto tem uma dinâmica diferente, né?! tem uma característica diferente, tem o envolvimento de profissionais de área diferente</u> [E04]</p> <p>porque tem que ser bem.. <u>de acordo com cada serviço, né?! com cada demanda</u> eu acho [E07]</p> |

Fonte: Elaborado pela autora

## 6. Discussão dos resultados

---

O capítulo anterior apresentou os dados coletados nesta pesquisa. No presente capítulo será feita uma discussão acerca desses dados, tendo por base as seguintes categorias e subcategorias de análise: Caracterização da Rotina de contratações da SINFRA, Mudança na Rotina a partir da IN 05/2017, Falta de suporte pela Gestão da UFPE, Falta de padronização da Rotina, Falta de Treinamento, Não aproveitamento do potencial da IN 05/2017, Socialização do Conhecimento e Peculiaridades de cada contratação.

### 6.1 Caracterização da Rotina de contratações da SINFRA

A partir do referencial teórico desta pesquisa percebe-se que dentre os aspectos que caracterizam as rotinas estão o fato de serem identificadas como ações interdependentes que ocorrem de forma sequenciada e são desempenhadas por diversos atores (Feldman e Pentland, 2003), além de apresentarem-se como padrões repetitivos e reconhecidos que guiam o convívio e ações nas organizações (NELSON; WINTER, 1982; FELDMAN, 2000; PENTLAND; FELDMAN, 2003; SCHULZ, 2008; PENTLAND; HÆREM; HILLISON, 2011; RAUPP *et al.*, 2013).

Dessa forma, foi possível identificar, com base nos depoimentos dos entrevistados, bem como no descrito pela pesquisadora observadora participante, que as atividades desenvolvidas na contratação de serviços da Superintendência de Infraestrutura da UFPE apresentam os aspectos elencados pelos autores, denotando seu caráter de rotina, conforme demonstrado no Quadro 5, que expõe uma relação entre os elementos que caracterizam a rotina e os dados coletados.

Quadro 5 – Caracterização da rotina de contratação na SINFRA

| <b>Elementos que caracterizam as rotinas, conforme referencial teórico da pesquisa</b> | <b>Identificação dos elementos nas atividades relacionadas às contratações da SINFRA</b>                                                                                                                                                                          |
|----------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ações Interdependentes                                                                 | Há a elaboração da DFD, que apresenta informações para a designação por portaria da equipe de planejamento e dá suporte à elaboração dos estudos preliminares, que serve de base para a elaboração do termo de referência, sendo todas as etapas interdependentes |
| Ações que ocorrem de forma sequenciada                                                 | Após a DFD é expedida a portaria de designação da equipe, posteriormente há a elaboração dos estudos preliminares, posteriormente é elaborado o TR, tudo                                                                                                          |

|                                |                                                                                                                                                                                                                                         |
|--------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                | feito de forma sequenciada                                                                                                                                                                                                              |
| Diversos atores                | Há o responsável pelo setor demandante, que elabora a DFD, posteriormente há o responsável por expedir a portaria, há os membros da equipe de planejamento que são responsáveis por elaborar o EP, bem como o servidor que elabora o TR |
| Padrões repetitivos de ações   | Todas as contratações de serviço por meio de licitação devem ser feitas seguindo as mesmas etapas                                                                                                                                       |
| Padrões reconhecíveis de ações | As ações a serem desenvolvidas pertencem a uma atividade específica de contratação, com características particulares reconhecíveis, inclusive muitas delas previstas em normas                                                          |

Fonte: Elaborado pela autora

Portanto, apesar de não haver um documento formalizando a rotina de contratações da SINFRA, a partir dos elementos de rotina definidos no referencial teórico desta pesquisa, foi possível perceber que as atividades concernentes às suas contratações seguem uma rotina particular, confirmando a tese de Feldman e Pentland (2003), para os quais a formalização não é requisito para a existência da rotina, sendo ela percebida a partir dos elementos já citados.

Após setembro de 2017 a obrigatoriedade de aplicação da IN 05/2017 da SEGES/MP às contratações pela UFPE provocou a mudança da rotina de contratações de serviços da SINFRA, com a inserção de um novo modo de executar o planejamento dessas contratações e necessidade de elaboração de novos documentos, acarretando em inquietação por parte dos servidores envolvidos nessas atividades, conforme se depreende da fala de E01 ao informar que “No começo eu acho que o pessoal reclamou muito, porque teve que se reajustar, né?! Teve que repensar a forma como era contratado.”

### 6.1.1 Mudança na Rotina a partir da IN 05/2017

Em virtude das características apresentadas nesta pesquisa, a IN 05/2017 da SEGES/MP, que foi criada pelo poder executivo para regulamentar as contratações de serviços na Administração Pública federal, se enquadra como um artefato de rotina, pois apesar da dificuldade inicial dos servidores para sua aplicação, ela almeja ampliar a eficiência das contratações públicas, ao definir as informações que devem constar no planejamento das licitações, bem como por apresentar modelos de documentos em seus anexos, visando dar um suporte no procedimento das contratações, permitindo que os servidores foquem suas atividades na definição da qualidade técnica dos objetos a serem contratados, em conformidade com as peculiaridades da organização.



Portanto, a IN e seus anexos são caracterizados como artefatos, por compreenderem ferramentas, regras ou procedimentos padrões que comumente são criados para dar suporte a tarefas complicadas, liberando seus agentes para concentrar seus esforços na melhoria de seu desempenho (D'ADDERIO, 2011; TURNER; RINDOVA, 2012).

Os impactos decorrentes da mudança na rotina de contratações da SINFRA para atender às exigências da Instrução Normativa 05/2017 foram sentidos pelos servidores que já atuavam nessas contratações, tendo em vista que toda mudança acarreta em inquietações, bem como devido à criação de novos documentos a serem elaborados, tais como Documento de Formalização de Demanda, Mapa de Risco, Instrumento de Medição de Resultado e Estudos Preliminares, além da imposição de novos conteúdos a constarem nos Termos de Referência, não previstos anteriormente, como se observa dos seguintes trechos da fala dos entrevistados 02 e 06

impactos bons ou impactos ruins? (entrevistador: tudo) eu acho que o começo, a implantação da IN, que nos chegou, como chega todo decreto, né?! Que nos reza, na administração pública. Ela chegou muito... não é intempestiva, visto que ela é legal.. ela chegou conturbada, acho que o nosso.. o ambiente laboral ele ficou conturbado pra quem trabalha com isso, porque como todo normativo novo, ela, ela traz alguns rompimentos, né?! Rompimentos que nesse caso explícitos do planejamento, já tinha um rito muito próprio, muito peculiar... muito cômodo.. entendeu?! Aí ela vem.. e traz mais responsabilização, amarra mais o processo.. então.. primeiro esse olhar.. é.. é.. impactante e um tanto tumultuado, na medida em que a gente para fazer o planejamento tem relações transversas com a coordenação administrativa e financeira, com, a gente que eu digo, técnicos né?! [E02]

Tudo parte da necessidade que a universidade tem, tá?! [...] então tudo parte de uma necessidade, a gente faz um documento que é chamado de documento de formalização de demanda de acordo com as especificações da IN, a gente faz esse documento e *starta* o processo... [...] E com relação a o que é que a gente tá trabalhando em cima do quê que a IN trouxe, é que após essa formalização de demanda, que não tinha essa estrutura né?! antes da IN, a gente tinha.. como a gente formalizava a demanda? O termo de referência, então a gente tinha o termo de referência e em cima do termo de referência você definia o objeto e justificativa, e as especificações da contratação. Hoje não! Hoje você tem que ter uma formalização de demanda. Após isso você tem que ter um estudo preliminar! E o estudo preliminar é um estudo muito detalhado.. onde você faz análise de contratação anterior, onde você tem que colocar toda a legislação pertinente àquilo que você quer.. [...] “eu tenho uma fase de planejamento maior” que seria DFD depois mapa de risco e instrumento de medição de resultados e até o estudo preliminar. E após essas 4 etapas é que você começa a fazer o termo de referência, porque você já esgotou as possibilidades, tanto da informação técnica, ou seja, da equipe técnica da universidade quanto de mercado. Acho que é por aí [...] quando a IN trouxe esses novos mecanismos, que a priori logicamente pro servidor é um choque né?! “ah! Eu tenho novos documentos a serem elaborados..” uma coisa muito mais específica, que nem todo mundo tá adaptado a fazer isso. [E06].

Dentre as novidades houve, ainda, a exigência de criação de equipes de planejamento das contratações, o que, na SINFRA da UFPE, implicou na inserção de servidores que nunca tiveram envolvimento nas atividades relacionadas ao planejamento das contratações, os quais, com base nos dados coletados nas entrevistas, tiveram maior dificuldade em se adaptar a essa nova realidade frente àqueles que já estavam inseridos nessa rotina.

assim na verdade pra mim, o que eu tive mais dificuldade porque como a gente nunca tinha feito, na verdade, nunca tinha feito um estudo preliminar antes, então a gente meio que começou do zero, aí muita coisa a gente não entendia, entendeu?! Aí é tanto que eu fiquei te questionando algumas coisas [...] Como a gente não tinha o conhecimento, eu nunca tive treinamento nenhum, então foi meio que um.. uma adequação dos outros que mandaram pra a gente entendesse?! [E09]

Além disso, os servidores que já atuaram em mais equipes de planejamento demonstraram estar mais adaptados aos termos da IN, denotando que o nível de conhecimento da IN e de sua aplicação às contratações da SINFRA varia bastante a cada servidor, apesar de ter sido consenso a dificuldade inicial de aplicação da norma.

Outro ponto tratado por alguns entrevistados diz respeito à resistência por parte de alguns servidores em reverem seu modo de realizar as atividades que já exerciam, em respeito às novas exigências decorrentes da IN 05/2017, o que gerou uma dificuldade no andamento dos processos, conforme alegado por E02 e E04,

associado a isso você teve uma dificuldade, digamos operacional de todo mundo né?! Em lidar com essa questão.. a gente tem, dentro da diretoria, por exemplo, pessoas que.. que.. que.. já vêm de um ritual completamente antes, alguém do que traz esse processo todo, né?! Essas pessoas tiveram muita resistência em chegar junto, né?! E não viam com bons olhos.. por outro lado, mesmo as pessoas mais novas, né?! Como isso não foi sistemático, como a chegada da IN não foi sistemática, então essas pessoas também tiveram dificuldade [E02]

Acho que as dificuldades que ela, que elas apresentaram era o convencimento das pessoas a participar das comissões, da comissão de planejamento, né?! porque você como não existia esse costume, né?! embora que já existia uma previsão de planejamento antes, mas basicamente não se fazia... com a IN obrigando a ter essa comissão, esse envolvimento de servidores, acho que foi no primeiro momento um impacto.. hoje não.. hoje já tá mais consolidado... é mais esse convencimento.. de participação de servidores. [...] tem pessoas que tem que ser realmente bem convencida de abraçar e colaborar nesse processo.. [E04]

Nesse contexto de dificuldade na execução das atividades em consonância com a IN 05/2017 os servidores entrevistados acreditam que a universidade deveria se posicionar sobre a forma de aplicação da norma, o que alegaram não ter sido feito, e que tem contribuído para

uma insegurança no emprego da IN decorrente da falta de padronização do procedimento na Instituição.

## **6.2 Falta de suporte pela Gestão da UFPE**

A partir da pesquisa ficou demonstrado que os entrevistados sentem falta de um suporte por parte da UFPE para que os procedimentos sejam realizados de forma padronizada pelos diversos servidores e setores envolvidos nessas atividades, que foram impactadas pela IN.

Alegam que a universidade não proporcionou treinamento para os servidores que passaram a compor as equipes de planejamento, contribuindo para a falta de compreensão da norma e sua consequente aplicação deficiente, deixando de extrair da IN 05/2017 seu potencial de aperfeiçoamento das contratações de serviços.

Essas queixas em relação à postura da gestão da UFPE, observadas com frequência nas respostas dos entrevistados, serão detalhadas adiante nas seguintes subcategorias: falta de padronização da rotina, falta de treinamento e o consequente não aproveitamento do potencial da IN 05/2017.

### **6.2.1 Falta de padronização da Rotina**

Com a pesquisa foi possível identificar que os servidores sentem a necessidade de que as atividades estejam formalizadas pela universidade, pois alegam que não há uma rotina definida para a fase de planejamento das contratações estudada, e que isso gera dificuldades no desenvolvimento das atividades. Dessa forma, constata-se que diversos entrevistados entendem que para que exista uma rotina é necessário que ela esteja formalizada, dando visibilidade expressa ao modo de proceder.

Essa compreensão se aproxima do ensinamento de Schulz (2008), para o qual a formalização, apesar de não ser obrigatória, é um mecanismo de reprodução das rotinas. Para ele, essa formalização, com a explicitação das etapas para a ação pode facilitar sua execução, bem como seu controle por parte da gestão, visando à conformidade, o que foi corroborado pela fala dos entrevistados.

Nesse sentido os servidores envolvidos nas contratações questionaram a ausência de mapeamento de processos e fluxogramas na Instituição para essa atividade específica, bem como alguns alegaram não haver formalização para as mais diversas atividades a serem

efetuadas na UFPE, nem ao menos um entendimento pacificado entre os setores de como a IN 05 deve ser aplicada na universidade, indicando isso como uma falha da gestão e como fator que interfere no desempenho dos serviços.

Com a PROGEST, que é quem compra... então.. essas diligências no início do processo eram muito frequentes e normalmente quando chegavam as diligências, depois que mandávamos o processo, então já volta, “você não botou isso.. você não fez isso..” né?! “à luz da IN 05 você não fez isso..” né?! O que pra nós do setor técnico já é um desconforto, na medida em que a gente teve que se apropriar dessa legislação.. então.. não fomos comunicados pela gestão, por um ofício, por um.. uma instrução técnica.. por uma nota técnica.. que a partir de então se daria dessa forma.. né?! como todo normativo mesmo.. às vezes as Administração Pública ela tem essa dificuldade de estabelecer essa chegada com os parceiros que vão trabalhar com aquilo.. no caso da PROGEST, que é nosso, que a gente é cliente direto deles, digamos assim, pra comprar, né?! Houve muito esse tumulto, houve muito esse lá e cá, então a gente sentiu, especialmente depois de maio de 2017 até sei lá.. até final de 2017 aí essa... é.. pra mim, esse atraso muito grande nos processos, né?! No *startar* dos processos, porque a gente tinha que estar sempre respondendo muita diligência.. [E02]

há uma grande dificuldade de cumprir todas as exigências devido à complexidade, porque ela aumentou o nível de complexidade.. e por a gente não ter essa.. a gente não tem capacitação adequada, a gente é muito.. é... autodidata ee aprende um pouco com os companheiros também.. os companheiros vão trocando experiências... ee o que mostrou desde o início da IN 05, é que muitos processos eles estão é.. tão voltando, no sentido de tá sendo refeito.. retrabalho, porque? porque ainda não tem processo.. procedimento ideal.. ou adequado pra cumprir a IN, então a gente tá tendo muitas vezes que refazer o processo.. refazer alguma coisa.. enfim.. ajustar.. ainda tá nessa fase de ajuste ainda, o processo.. a sistemática do processo ainda não tá definida. [E03]

até hoje eu tenho dúvidas a respeito de alguns pontos, porque são vários detalhes. Por isso que as vezes esse processo vai e volta porque tipo.. “ah.. eu fiz dessa maneira” mas eu não sabia que tinha que fazer essa alteração. Então até hoje você tem dúvidas em relação ao que faz. [E06]

Portanto, é possível inferir que para que a rotina exista não é fundamental que esteja formalizada, todavia, no caso estudado os servidores entendem que a formalização do procedimento é necessária para que a atividade seja desempenhada de forma mais eficiente, evitando conflitos de interpretações da norma externa, que são responsáveis pela mora no desenvolvimento dos processos.

Apesar dos entrevistados terem apresentado essa queixa de falta de formalização dos procedimentos, ao longo do item 5.2 de apresentação dos dados desta dissertação foi feita uma narrativa de como se desenvolve a atividade de contratação mediante licitação na SINFRA, denotando o aspecto ostensivo da rotina que, independente de estar formalizado,

decorre de seu padrão reconhecível e adotado pelos diversos atores de forma sequenciada, conforme Pentland e Feldman (2008); D'Adderio (2011).

Por sua vez, no que diz respeito ao aspecto performativo da rotina, este ficou demonstrado nas respostas dos entrevistados em virtude deles terem identificado a rotina de contratação, todavia, cada um com suas particularidades.

Conforme se observa da fala de E06, que destaca haver variações na forma de proceder dentro da rotina de contratação, percebe-se que a relação entre aspecto ostensivo e performativo, gerando a “rotina dinâmica”, defendida por Feldman et al. (2016), ocorre nas atividades da SINFRA/UFPE, decorrendo da variação de performances de seus aplicadores.

mas logicamente sempre tem aquela variaçãozinha, né?! que eu sempre converso com o pessoal aqui da SINFRA a respeito.. é.. “eita mudou isso” então como mudou esse detalhe, tem que mudar de novo.. isso é que vai acontecendo [E06]

Como observadora participante e com base nas entrevistas coletadas, foi possível perceber que a UFPE, especialmente a SINFRA, não possui fluxogramas de processos formalizados e as atividades são aprendidas e realizadas à medida que vão surgindo as demandas e com elas a necessidade de executar os procedimentos, momento em que os servidores buscam a ajuda com os colegas para definir como proceder.

Em virtude dessa falta de padronização do aspecto ostensivo da rotina, os servidores sentem-se incomodados em ter que recorrer a alguém para questionar qual o caminho a ser seguido pelo processo de contratação, inclusive pelo fato do servidor que estará informando, nem sempre deter a certeza de como deve ser feito, apenas se pautando em sua experiência, podendo em alguma situação difundir informação que lhe seja mais conveniente, sem qualquer respeito ao fluxo oficial, inclusive por este não existir na SINFRA.

Observe o que dizem os entrevistados E03 e E08 a esse respeito:

então acaba que quando a gente vem pra nossa realidade, como as funções não tão bem definidas, acaba que a gente não consegue saber quem é responsável de fazer essa etapa, ou quem tem essa atribuição? Ou quem deve ter essa competência, né?! [E03]

a gente não tem uma coisa formalizada, ou um tipo de orientação formal. [...] então pelo menos é uma orientação “faz assim, assim assado.. o caminho é esse, esse, esse..” e a gente teve isso, mas tipo a duras penas, perguntando a um, perguntando a outro.. não foi nada formal, então acho que é um problema que a Instituição enfrenta como um todo, não só pra aplicação dessa instrução, mas em termos de trabalho pra disseminação do conhecimento mesmo, assim.. sabe?! Se você não contar com a solidariedade e a colaboração do seu colega de trabalho que sabe mais ou que fuçou mais do que você, você se perde! Porque você não tem nada formal, e eu acho que isso é uma dificuldade, acho que isso é um problema, não só pra IN, mas... [E08]

Observe que, apesar da nova rotina de contratações estar pautada na IN nº 05/2017 da SEGES/MP, a qual define as diversas etapas a serem seguidas no planejamento da contratação, a queixa dos servidores da SINFRA que a aplicam leva em conta a falta de padronização da interpretação da norma pela Instituição. O que tem gerado uma pluralidade de interpretações e modo de aplicação, bem como o consequente retrabalho, à medida que o servidor responsável por analisar um documento possui entendimento diverso acerca do procedimento adotado em sua elaboração.

Para dar suporte às contratações pelas diversas Instituições Públicas da Administração Federal, a IN 05/2017 previu que a AGU seria responsável por elaborar modelos de Termo de Referência e Projeto Básico atendendo às exigências da IN, a serem disponibilizados no site da AGU. Esses modelos são artefatos de rotina que, conforme visto no referencial teórico desta pesquisa, auxiliam em sua consecução.

Por sua vez, na UFPE, a Pró-Reitoria de Gestão elaborou modelos de Estudos Preliminares, com as exigências da IN, bem como listas de verificação, os quais também são artefatos para dar suporte ao desenvolvimento das atividades, corroborando com Pentland et al. (2012), além de moldar as atividades da organização, conforme defendido por Turner e Rindova (2012). Observou-se que poucos servidores citaram esses artefatos em suas entrevistas, o que pode demonstrar que nem todos têm conhecimento dos mesmos, denotando a deficiência na comunicação e divulgação dos procedimentos na universidade.

Apesar da disponibilização desses artefatos, é preciso atentar que eles não são completos o bastante para serem suficientes na consecução das atividades. É necessário que haja uma atividade do seu aplicador, responsável por interpretá-los e adaptá-los à realidade da Instituição, bem como de cada objeto a ser contratado, o que leva a uma variação a cada processo, indo ao encontro do que fora defendido por D'Adderio (2008), para quem as normas apenas orientam o procedimento a ser seguido, mas sempre dependerá da interpretação e atuação humana para sua concretização.

## **6.2.2 Falta de Treinamento**

Dentre as reclamações dos entrevistados encontra-se a falta de treinamento dos servidores para aplicação correta da IN, que deveria ser proporcionado pela UFPE. Eles alegam que a não participação em cursos sobre a norma é um dos fatores que contribuem para a dificuldade em compreender o modo como ela deve ser aplicada.

Esse sentimento comum de necessidade da participação em cursos de ensino formal para aquisição do conhecimento necessário para a correta aplicação da norma vai ao encontro dos estudos mais tradicionais de educação, divergindo do adotado no referencial teórico desta pesquisa.

Por sua vez, alguns servidores que informaram ter realizado cursos disponibilizados pela Instituição aduzem que esses não foram satisfatórios, tendo em vista tratarem da IN de forma ampla, visto que a mesma é aplicável a toda Administração Pública Federal, e os cursos foram dados para servidores de diversas Instituições, bem como ministrados pelo mercado, portanto, por professores que não estão inseridos na realidade dos órgãos públicos para que pudessem abordar todos os aspectos que geram dúvidas na aplicação prática da IN. O entrevistado 03 informou que

é porque realmente a dificuldade.. a dificuldade, a gente chegou a participar até de um curso da IN 05, mas mesmo após o curso, as dúvidas quanto à execução da IN 05, elas ainda permanecem. [...] também tivemos a oportunidade, num espaço curto de tempo de um curso, de uma semana, que tratou sobre a IN, né?! porém, tão extensa que ela é.. em uma semana você consegue abordar tópicos, mas você não consegue aprofundar para trazer de acordo com sua realidade e as suas dificuldades que você tem. Você consegue só discutir só tópicos, apontar tópicos mas não consegue aprofundar [E03]

Dessa forma, a pesquisadora observou que, apesar dos servidores acreditarem que a realização de cursos será capaz de propiciar uma melhor aplicação da IN, um percentual expressivo deles alegou, inclusive dentre aqueles que realizaram algum curso, que boa parte do que sabem hoje sobre a instrução normativa decorre de suas pesquisas de forma autodidata, bem como da troca de conhecimento com colegas de trabalho.

Todavia, foi percebido que ao mencionarem a falta de treinamentos e disponibilização de cursos pela UFPE, os servidores estão questionando uma falta de apoio pela Instituição para um melhor desempenho das atividades, acreditando que a universidade não dá o suporte necessário, sendo a responsável pela mora nas licitações ou falta de qualidade nas contratações.

Essas queixas vão ao encontro do que foi visto no referencial teórico acerca da necessidade de que as organizações apresentem ambiente favorável ao desenvolvimento de conhecimento, que é premente na atual era da informação e do conhecimento. Diante da fala dos entrevistados, identificou-se que para eles a postura da UFPE mostra-se contrária ao conceito das “organizações que aprendem”, que para Sordi e Azevedo (2008) são aquelas que desenvolvem práticas que proporcionam ambiente interno favorável à geração e difusão do conhecimento, interferindo no seu potencial de desenvolvimento.

Partindo das metáforas da Aquisição e Participação de Elkjaer (2004), observou-se que os servidores entrevistados acreditam na eficácia da *aquisição*, sentindo a falta de cursos, em que professores transmitem o conhecimento aos alunos, todavia, quando questionados como fazem para aprender a aplicar a nova norma demonstraram em suas respostas que seu aprendizado está pautado na *participação*, com a construção do conhecimento na prática, por meio de processos de troca de conhecimento diretamente no ambiente de trabalho, corroborando com o que foi defendido por de Moraes et al. (2004) no referencial teórico desta pesquisa. A partir dessas informações foi possível perceber que as duas formas são importantes e se complementam, conforme fala do entrevistado 02, todavia na SINRA em relação à IN 05 a maior parte dos servidores alegou que se ateuve à *participação*, sentindo falta de treinamentos formalizados pela Instituição, conforme trechos dos entrevistados 01, 05 e 06

eu fiz uns 3 cursos já sobre isso... mas se você me perguntar se eu sei muito já sobre isso eu não sei.. porque cada dificuldade vem, né?! com o desafio, com a demanda, enfim.. mas a gente vai lá.. consulta apostila, né?! durante o curso, aquela pergunta capciosa que aparece, que nos diz respeito a gente vai lá e anota, enfim.. acho que é importante, e acho que aprende-se nos 2. Eu não consigo te dizer que um é melhor que o outro.. tudo é importante no processo! [E02]

Sim! Eu aprendia bastante, assim, eu acho que muito com as conversas... as interações que surgiam.. assim, aprendi coisas que vou levar pra a vida.. e relativo ao trabalho também.. aprendi muito, muito mesmo e na prática eu acho que a gente acaba, aqui por não ter essa, como é que vou dizer.. essa normatização muito fechada, a gente acaba aprendendo muito na prática, das pessoas que já estão fazendo aquilo há um tempo, entendesse?! Eu acho que meu aprendizado foi muito nesse sentido, mais do que talvez no processo normal, de ter curso, de ter num sei o que... eu acho que aprendi mais na prática. [...] muito do que eu absorvi foi da prática mesmo, né?! Muito! Acho que quase tudo na verdade. [...] eu só queria deixar bem claro que realmente o aprendizado aconteceu no meu caso, eu realmente aprendi com o compartilhamento com as pessoas, e assim, acho que mais na equipe em si, do que nas formas formais.. (entrevistador: tu chegou a fazer algum curso sobre a IN?) cheguei a fazer um.. fiz dois cursos, dois cursos... [E01]

O aprendizado, eu levo em conta o que a gente busca aqui por iniciativa própria. Por isso que eu digo autodidata, de pesquisar a legislação, de, de tentar entender a IN, e até conversar com outras pessoas de outros órgãos.. até dentro da universidade.. mas também de outros órgãos. [...] o aprendizado tem sido muito iniciativa de quem tá tendo que executar [...] em relação aos colegas de trabalho a troca eu acho que é bastante.. é.. é.. na verdade é isso que salva, é por isso que a gente consegue fazer! [E05]

estudando, perguntando, perguntando bastante à chefia, a quem realmente tava à frente disso.. que isso foi.. isso foi.. é.. jogado pra nós.. “oh! Agora é dessa maneira”, então logicamente eu não tinha ainda adaptação com a IN tive que perguntar bastante, perguntar ao pessoal da CAF, perguntar ao meu chefe atual, então perguntar como é que possível se procederia [...] Tudo o que eu sei é pela experiência. Não cheguei a fazer curso, pra IN não. [E06]



No caso dos entrevistados que informaram ter participado de cursos sobre a IN 05/2017 da SEGES/MP foi possível constatar a fragilidade apontada por de Moraes et al. (2004), no sentido de que o conhecimento é transferido ao aprendiz dissociado de suas atividades rotineiras, o que deixa um pouco a desejar no contexto das atividades administrativas de uma Instituição Pública.

### 6.2.3 Não aproveitamento do potencial da IN 05/2017

Outro ponto que foi bastante abordado pelos entrevistados diz respeito ao fato de acreditarem que a Instrução Normativa 05/2017 da SEGES/MP tem um bom potencial de melhorar as contratações de serviços na Administração Pública, todavia alegam que ela não vem sendo bem aplicada na UFPE, nesse sentido, E02, E03 e E05

a gente teve que dar conta de outras coisas, de outras novas informações e melhorar essa sistemática, que a gente sabe que o objetivo da IN foi esse.. foi melhorar o processo.. foi.. é.. eficientizar o processo, né?! hoje passados 2 anos, quase 3, né?! 17, 18, 19, quase três. Eu pergunto: “que indicadores poderiam mensurar e dizer se ela foi realmente eficiente”, sabe?! Eu acho que a gente avançou em uma questões, mas a gente não sabe se avançou em outras.. [E02]

administrativamente.. pra uma questão de padronização a IN ela tem um grande objetivo, ela tem uma boa intenção.. ela.. ela.. quer que as contratações elas sejam mais eficiente desde seu planejamento até na sua execução.. porém.. a instituição ela não está adequada pra poder executar e existe um grande problema que na nossa instituição é a falta de planejamento. [E03]

eu consigo enxergar várias coisas na proposta dessa IN de que.. isso vai melhorar na prática, né?! no dia a dia do contrato. Só que eu acho, na minha visão, que a universidade ainda não.. não.. se organizou de forma que o planejamento, como você tá falando né?! a.. a.. construção dessa contratação, né?! O prévio.. que vem antes, é.. seja feito de uma maneira mais metódica, mais estratégica, entendeu?! eu acho que é tudo muito solto ainda.. a IN eu acho incrível! Mas eu não acho que tá sendo bem feito aqui na universidade.. entendeu?! [E05]

Foi visto que em virtude do exigido pela IN é formada uma equipe de planejamento para cada processo, visando melhorar a dinâmica no planejamento da contratação, todavia, os entrevistados informaram que é comum a não participação de todos os membros no desenvolvimento do estudo preliminar, não respeitando, portanto, uma das diretrizes da Instrução normativa.

Além disso, alguns entrevistados destacaram que o quantitativo reduzido de servidores em seu setor acarreta na impossibilidade de atendimento da norma de forma ideal, visto que

os servidores têm diversas outras atribuições, não conseguindo se dedicar da forma necessária ao planejamento da contratação, que requer bastante pesquisa sobre o objeto a ser contratado.

agora com a IN 05 ela trouxe um grau de exigência grande pra o serviço público devido aa, ao número reduzido de funcionários.. então é um grau de exigência que vai desde o planejamento aonde ele amarrou tudo o que precisa fazer nessa fase, e até a execução onde ele.. onde tem uma exigência maior de controle da execução do contrato.. que.. precisa de... do controle fiscal, trabalhista, tributário.. e isso.. isso.. tá sobrecarregando o serviço.. [E02]

porque a gente trabalha sempre no limite do tempo, sempre pressionado pra entregar o serviço.. e... isso tá gerando para os servidores que estão, é.. que estão comprometidos com os serviços no qual a IN define, isso tá gerando para os servidores uma sobrecarga de trabalho e disso aí vem estresse.. [E03]

contudo a equipe é reduzida e demanda tempo, aí fica um pouco complicado tá fiscalizando, gerindo contratos e tá ao mesmo tempo estudando, principalmente, verificando novas, novas metodologias de contratação de serviço, novas é.. modos de execução pra você fiscalizar e gerir, então, demanda tempo, então como tem pouca.. a equipe é reduzida, é o que complica. [E10]

Essa falta de pessoal é um fator que tem inviabilizado a reflexão e interpretação das experiências pelos servidores, que não têm tempo suficiente e precisam dar respostas rápidas, obstando que se dediquem ao aperfeiçoamento das contratações. Diante disso, acredita-se que a existência de mais servidores nos setores resultaria numa maior disponibilidade, permitindo que essa reflexão se tornasse possível e, conseqüentemente, trouxesse melhores resultados e qualidade às atividades desenvolvidas, ideia que vai ao encontro do que defendem Marsick e Watkins (2015), conforme visto no referencial teórico desta pesquisa.

A realidade observada na UFPE conduz à insatisfação dos servidores, no que concerne à falta de engajamento da Instituição no seu papel de incentivar o desenvolvimento dos servidores, o que inclui a viabilização de um ambiente favorável à aprendizagem, com a disponibilização de treinamentos voltados às atividades específicas de cada servidor, bem como quantitativo de servidores condizente com o volume de atividades de cada setor, permitindo que haja tempo para o desenvolvimento de suas competências, e o conseqüente aumento do potencial de eficiência das atividades por eles executadas.

Dessa forma, e em acordo com Fleury e Fleury (2001), percebe-se que essa omissão da UFPE prejudica a própria Instituição, que deixa de aproveitar as competências de seus profissionais e em consequência deixa de conferir melhor qualidade às suas atividades, o que tende a gerar perdas financeiras para a universidade, decorrentes de contratações de baixa qualidade, que não atendam suas reais necessidades.

As mudanças em virtude da IN atreladas à falta de apoio da UFPE acarretaram na necessidade dos servidores envolvidos buscarem formas de adquirir conhecimento para executar suas atividades e conhecer o novo modo de realizar as contratações.

## 6.3 Socialização do Conhecimento

No contexto de contratações de serviços da SINFRA/UFPE foi demonstrado pelos entrevistados que a forma mais eficaz e recorrente de aprendizagem decorre da troca de experiências e conhecimento entre os servidores, com a busca de informações junto àqueles que já realizaram a atividade, visando reproduzir um comportamento que deu certo anteriormente.

A IN nº 05/2017 da SEGES/MP, no início de sua aplicação, representou um obstáculo ao desenvolvimento dos processos de contratações da SINFRA, acarretando na necessidade de os servidores envolvidos nas atividades a ela relacionadas desenvolverem um processo de aprendizagem em busca de conhecimento para viabilizar sua aplicação. A partir dos dados da pesquisa observou-se que essa aprendizagem se deu, prioritariamente, na prática das atividades, com ajuda de outros colegas servidores, indo ao encontro do que alegam Nonaka e Takeushi (1997), para os quais o conhecimento é socialmente construído.

Os trechos das entrevistas, abaixo destacados, demonstram que a socialização do conhecimento ocorre na SINFRA por meio da conversa com outros servidores, bem como no compartilhamento de documentos que foram elaborados e já concluídos com êxito nas contratações, além do intercâmbio de informações com servidores de outras Instituições, que prestam esclarecimentos e compartilham os documentos por eles elaborados.

A gente teve uma troca de experiência com eles.. e da universidade também, de outros setores. É.. e aí ocorreu com muita.. é.. como é que eu vou dizer.. foi bem.. reincidente, várias vezes a gente procurou pessoas de fora e várias vezes eles procuraram a gente também. [E01]

mas hoje a gente tem essa rede de apoio o tempo todo fazendo pergunta.. quando você pergunta “olha eu tô procurando, é.. sobre, sei lá.. sobre a depreciação dos equipamentos” então outro já te traz ali um arcabouço de jurisprudência, então assim.. a rede de apoio que vem da internet, (entrevistador: de outros órgãos) isso! que eu chamo de rede de apoio, ela, ela ajuda nesse processo e acho que ajudou também a superar essas dificuldades. [E02]

não há divulgação, mas há socialização! Você sabe que alguém fez um termo de referência de um determinado objeto, e que pode tá ali se.. é, próximo da sua realidade, da sua necessidade, é bastante comum você ir lá, marcar um horário com uma pessoa específica e sanar algumas dúvidas.. pegar o modelo de referência e ir trabalhando no seu objeto. [E10]

Os ensinamentos de Nonaka e Takeushi (1997), que apresentaram o “espiral do conhecimento” para demonstrar como ocorre a criação do conhecimento nas organizações, puderam ser observados na rotina estudada, em decorrência da interação entre os servidores, que aprendem com a troca de conhecimento e aplicam às atividades da organização, inclusive, conforme alegado por alguns entrevistados, ocorre a troca de informações entre servidores de Instituições diversas, acarretando na geração de conhecimento para todos.

O modelo dos citados autores demonstra 4 formas de conversão do conhecimento, que não necessariamente ocorrem de forma sequenciada, são elas a socialização, externalização, combinação e internalização. No contexto estudado foi possível observar a existência das 4 formas, de maneira aleatória, conforme demonstrado nos trechos das falas dos entrevistados destacados no Quadro 6.

A socialização se configura na SINFRA quando os servidores refletem sobre suas experiências, observam como os colegas mais experientes realizam as atividades, bem como em decorrência de pesquisas em documentos de outras Instituições. A externalização, por sua vez é percebida quando os servidores alegam que elaboram seus documentos com base no conhecimento que adquiriram de forma autodidata, tornando-o explícito nesses documentos. A combinação é percebida quando os servidores trocam informações, bem como aqueles que elaboraram mais estudos preliminares apresentam esses estudos prontos como modelos para dar suporte aos colegas que não possuem experiência em equipes de planejamento, em virtude disso, percebe-se na SINFRA que os EPs e TRs seguem um padrão, que decorreu de sua elaboração inicial proveniente de discussões entre os servidores e acrescida de retificações para atender às exigências da DLC e Procuradoria, formando um documento mais aprimorado. A internalização encontra-se presente, pois os servidores que elaboraram mais vezes os documentos informaram que já absorveram a rotina e já conhecem os documentos a serem reproduzidos, caracterizando o “aprender fazendo”.

Quadro 6 – Elementos do Espiral do Conhecimento na rotina de contratações da SINFRA

| ESPIRAL DO CONHECIMENTO            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Forma de conversão do conhecimento | Configuração na SINFRA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Socialização                       | <p>pra a gente executar, o que trouxe a IN 05 de novidade, <u>a gente precisou ir buscar um aprendizado..</u> a busca por esse aprendizado foi realmente <u>autodidata</u> [E03]</p> <p><u>O aprendizado, eu levo em conta o que a gente busca aqui por iniciativa própria.</u> Por isso que eu digo autodidata, de <u>pesquisar</u> a legislação, de, de tentar entender a IN, e até <u>conversar com outras pessoas de outros órgãos..</u> até dentro da universidade.. [E05]</p> |

|                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                | <p>estudando, perguntando, perguntando bastante à chefia, a quem realmente tava à frente disso..”[E06]</p> <p><u>a gente pesquisa e consulta colegas de fora. [...] mas sempre é...: procura primeiro no comprasnet, verifica os editais que estão vigentes e posteriormente entra em contato com as Instituições.. com o pessoal que elaborou pra sanar dúvidas.. [...] aprende se a gente pesquisa bastante, normalmente, é.. normalmente a gente pesquisa outros editais de outras instituições</u> [E10]</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Externalização | <p>Eu acho que acabou que contribuiu para o aprendizado da universidade <u>sim, ter deixado isso documentado [...] quem vem depois vai poder pegar aquilo ali e vai poder seguir..</u> e em outras licitações também. [E01]</p> <p>mas a gente sempre parte do que já tá construído, parte de algum modelo. [...] e <u>tudo o que a gente tá construindo ele fica pra, serve desde a administração, no qual os seus processos estão sendo melhorados</u> [E03]</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Combinação     | <p>eu senti, por exemplo, em diversos momentos, <u>pessoas de fora vim conversar com a gente para tentar montar os seus instrumentos, entendesse?! Eu senti muito isso. A gente também procurar pessoas de fora</u> [E01]</p> <p><u>pediu referências</u> de novas contratações que já estavam aplicando a Instrução normativa [E08]</p> <p>como a gente já tinha como referência o contrato anterior, a gente usou muita informação do que já tinha antes, a gente só fez mais rever. [E08]</p> <p>uma adequação dos outros que mandaram pra a gente entendesse?! [E09]</p> <p>pegar o modelo de referência e ir trabalhando no seu objeto. [E10]</p>                                                                                                                                                                                                                                     |
| Internalização | <p>a gente conseguiu, ficar mais automático na segunda ida. Na renovação dessa ata, isso já tava amarradinho... eu acho então isso positivo [...] Então assim.. foram muitas novidades que o que eu achei que foi bacana foi que <u>já automatizou, eu já sei o que é que eu tenho que fazer..</u> [E02]</p> <p><u>cada vez a gente tá se aperfeiçoando e tá melhorando</u>, eu acho que o primeiro processo que a gente fez com a IN ele foi construído de um jeito e que <u>os processos atuais, eles já estão se aperfeiçoando</u>, mas que eu considero que ainda há falhas e que ainda a gente pode melhorar pra atender à toda a IN, <u>eu acho que o processo tá sendo um processo de, de aprendizagem e ação, a gente tá aprendendo fazendo, a gente tá errando e fazendo e aprendendo..</u> [E03]</p> <p>hoje tenho mais facilidade em trabalhar com esses instrumentos [E06]</p> |

|  |                                                                                                                     |
|--|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | no começo foi bastante complicado, mas <u>agora acredito que tá bem já difundido e absorvido pela equipe.</u> [E10] |
|--|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Fonte: Elaborado pela autora

Desta forma, observa-se que na rotina estudada da SINFRA o conhecimento decorre das trocas entre os atores envolvidos nesse planejamento das contratações, passando dos mais experientes para aqueles que estão lidando com a atividade pela primeira vez, e assim as atividades são desenvolvidas, denotando a importância da interação social para o processo de aprendizagem, em conformidade com o que fora visto em Moraes et al. (2004).

Nesse cenário de socialização do conhecimento, observou-se que além das trocas de experiências entre os servidores da UFPE, também existe um intercâmbio de informações com servidores de outras Instituições Públicas, que por ventura já tenham familiaridade com o mesmo objeto e compartilham o que aprenderam, tendo sido apontada a facilidade nessas trocas em tempos de maior acesso aos meios de comunicação, com redes sociais, e grupos de discussão que são formados na internet, vantagem que não existia há poucos anos atrás.

Apesar dessa prevalência da aprendizagem decorrente da socialização do conhecimento, a partir das trocas com os colegas da UFPE e de outras Instituições, observou-se a importância da aprendizagem fundada nas experiências passadas dos servidores, visto que aqueles que tiveram maior contato com a atividade se adaptaram a elas mais facilmente, acumularam conhecimento adquirido a cada documento elaborado e que sofreu indagações que ensejaram seus ajustes, com isso aperfeiçoando seu trabalho em decorrência de sua experiência.

Em virtude dessa postura de trocas e aplicação nos processos do conhecimento adquirido, permitindo seu aperfeiçoamento, é possível identificar que ocorre a criação do conhecimento da Universidade, corroborando o que fora estudado em Raupp et al. (2013) sobre as organizações aprenderem por meio do aprendizado de seus membros.

No que se refere à contribuição para a criação de conhecimento da UFPE, os entrevistados 01, 02, 05 e 10 alegaram que

é uma coisa que vai ficar (incompreensível) para a universidade... quem vem depois vai poder pegar aquilo ali e vai poder seguir.. e em outras licitações também. [E01]

Sim, eu contribuo. Porque, é.. eu acho que que.. que o processo de multiplicar o conhecimento que a gente adquiriu, já é fazer melhorar o conhecimento da inst.. da organização como um todo, né?! [E02]

especificamente em relação à IN a gente não tem aqui! Realmente a gente nunca construiu nenhum tipo de documentação nossa.. mas.. o que a gente fez aqui.. aí não diz respeito à IN, que aí diz respeito à rotina de trabalho.. é

construção de manuais, né?! estabelecimento de rotinas.. é.. que não existia antes aqui no setor.. entendeu?! E eu acho que um manual sim.. [E05]

eu acredito que sim.. o melhor exemplo que a gente tem é que a gente tem tudo guardado, a gente tem na nuvem todas as pastas, manutenção.. é.. estudo preliminar pra determinado objeto, estudo preliminar pra outro objeto, é tanto que o desse objeto é.. outras instituições, não só aqui da universidade, utilizaram.. a rural utilizou modelo de termo de referência, que na época não tinha estudo, de manu.. de contratação pra esse objeto, tanto a rural, como a UFRN, como CAV, caruaru utilizaram um modelo daqui da.. da UFPE, do campus central. [E10]

Diante do exposto, apesar de inicialmente a pesquisa ter o foco na corrente construtivista, observou-se que a aprendizagem social é prevalente na SINFRA, em virtude dos entrevistados terem alegado, de forma mais recorrente, que o conhecimento que detêm acerca da IN 05/2017 da SEGES/MP decorre da busca de informações com outros servidores, os quais aprenderam conversando com outros, e pesquisando em documentos já elaborados por outras Instituições, bem como sua experiência de aperfeiçoar os documentos na prática, em face de questionamentos dos servidores da DLC responsáveis pela elaboração de editais, bem como dos pareceres da Procuradoria.

Não obstante o compartilhamento de conhecimento, que favorece a aprendizagem dos servidores acerca da forma de aplicação da IN 05/2017 às contratações da SINFRA, cumpre destacar a importância do aprendiz para a consecução de sua atividade, em virtude de que ele sempre precisará adaptar as formalidades às peculiaridades de cada contratação, concernentes aos objetos específicos que se pretende contratar.

As vertentes informais ou incidentais da aprendizagem informadas pelas autoras Marsick e Watkins (2001) foram observadas quando na SINFRA a aprendizagem ocorreu independente de condições favoráveis da UFPE, conforme queixas dos servidores. É inegável que a aprendizagem ocorre nessas atividades, pois a IN 05/2017 surgiu como uma novidade para todos e tem sido aplicada aos processos de contratações de serviços, independente dos servidores terem consciência disso.

Levando em conta o modelo para melhoria de aprendizagem informal e incidental, apresentado na Figura 2, com base em Marsick e Watkins (2001), foi possível identificar no contexto da rotina de contratações da SINFRA, que o gatilho que gerou a necessidade de aprendizagem decorreu da aplicação da IN 05/2017 a essa atividade, por se tratar de uma situação nova para a qual foi preciso recordar experiências passadas com outras contratações, para adequar às novas exigências. Observou-se, ainda, que foram usadas diversas estratégias de aprendizagem, tais como pesquisas na legislação, documentos de outras Instituições, troca de informações com colegas, aproveitamento de modelos anteriores para tentar identificar as

soluções mais adequadas a cada situação específica, acarretando na aprendizagem dos servidores e consequentemente da UFPE, com o aperfeiçoamento de seus processos.

## 6.4 Peculiaridades de cada contratação

Apesar dos entrevistados terem alegado a necessidade de que haja uma rotina formalizada para as atividades de contratações da SINFRA, é importante levar em conta que as rotinas fornecem soluções genéricas para as demandas que se repetem com frequência na organização, portanto, diante de uma rotina pré-estabelecida é preciso que seu aplicador saiba executá-la e adaptá-la na prática de suas atividades, que é onde reside o aspecto performativo da rotina.

Na rotina de contratação da SINFRA, que vem sendo tratada nesta pesquisa, os entrevistados que já lidavam com ela e detêm seu aspecto ostensivo mais internalizado informaram que apesar de haver a IN a ser seguida, cada objeto a contratar possui suas peculiaridades, exigindo posturas diversas dos servidores que os executam, conforme o objeto pretendido. Nesse sentido E03, E04, E08 informam que

é... pra mim, é diferente... cada objeto ele vai demandar uma forma diferente no processo... lógico que... tem uma essência de escopo que você precisa cumprir, porém, cada processo de cada objeto e dependendo do tipo da contratação, se for uma contratação emergencial... se for uma contratação que é dispensa de licitação... se for uma contratação é... excepcional, eu acho que cada... cada procedimento ele muda de acordo com o objeto... porém... todos os processos de contratação de serviços, né?! ele tá seguindo as diretrizes e o norte da IN 05. [E03]

a gente aprende porque cada objeto tem uma dinâmica diferente, né?! tem uma característica diferente, tem o envolvimento de profissionais de área diferente [E04]

e vez ou outra tem peculiaridade de situação, que a gente tem que parar pra discutir pra, porque situação nova.. você tem que tomar as decisões [E08]

Demonstrando, portanto, que o desenvolvimento dessa atividade de planejar as contratações traz como uma de suas dificuldades a situação de que cada objeto possui suas particularidades, exigindo que se busquem novas informações a cada processo, o que ocorre junto a outros servidores, em sites especializados, em documentos de contratações de outros órgãos, pois, apesar de ser possível aproveitar algo da estrutura já aprendida e aplicada a um processo anterior, sempre haverá alguma novidade nos seguintes, exigindo um maior esforço dos servidores que lidam com essas atividades e precisam, a cada processo, pesquisar as informações particulares e adequadas ao seu objeto.



Isso ocorre em virtude dos artefatos, como a IN 05/2017 e modelos de TR da AGU, apesar de serem um guia para as atividades, requererem sua interpretação, bem como deixarem lacunas a serem preenchidas no caso concreto, o que deve ser feito por seus aplicadores. Em algumas situações práticas a pesquisadora observou que há uma resistência por parte de servidores da SINFRA que não se aprofundam nos objetos, gerando documentos de baixa qualidade que, por vezes, são devolvidos pela Procuradoria para retificação, o que pode decorrer, como alegado por alguns entrevistados, da falta de servidores suficientes para atender ao volume de atividades dos setores.

Como visto no referencial teórico desta pesquisa, a competência dos indivíduos é observada nesse contexto de necessidade de adaptação à realidade fática, onde podem demonstrar seu potencial de desenvolver as soluções condizentes a cada objeto e suas peculiaridades, para isso, depreende-se das entrevistas, que espera-se um maior engajamento da universidade, favorecendo um ambiente propício ao desenvolvimento dos servidores, acarretando na melhoria de eficiência das atividades desenvolvidas pela Instituição.

## 7. Conclusões

---

O objetivo geral deste estudo foi compreender como ocorre a aprendizagem dos integrantes das equipes de planejamento das contratações da SINFRA da UFPE na rotina de contratação de serviços após as exigências da IN nº 05/2017 da SEGES/MP.

Para atingir o objetivo geral foram traçados 3 objetivos específicos. O primeiro foi alcançado com a identificação, no item 5.1, dos servidores que atuam na elaboração dos estudos preliminares para que fossem entrevistados e pudessem fornecer as informações necessárias ao atendimento do objetivo geral. O segundo objetivo específico foi contemplado no item 5.2, com base nas entrevistas e na experiência da pesquisadora, no qual foi descrita a atuação desses servidores nessas atividades antes e depois da IN 05/2017 ser exigida nos processos. Por sua vez, visando atender ao terceiro objetivo específico, no item 5.3 foram observadas as dificuldades alegadas pelos membros das equipes de planejamento para lidar com a dinâmica da nova rotina.

A partir dos dados coletados e sua análise à luz do referencial teórico que embasou a pesquisa, foi possível identificar que na Superintendência de Infraestrutura da UFPE os servidores que integram as equipes de planejamento das contratações de serviços tiveram a necessidade de aprender a realizar o planejamento das contratações da SINFRA, em virtude dessas atividades terem sofrido alterações relevantes em decorrência das exigências da IN nº 05/2017, que trouxe um maior rigor na formalização da fase interna das licitações, incluindo novas etapas nessa rotina, passando a demandar documentos que não eram elaborados anteriormente, o que gerou inquietação dos servidores envolvidos nessas atividades.

Diante dessas novidades na rotina de contratações os servidores questionam, como elemento que dificulta o desenvolvimento das atividades com qualidade e a aplicação adequada das exigências da IN 05/2017 da SEGES/MP, a falta de formalização dessa rotina, a ausência de fluxogramas de trabalho capazes de padronizar sua aplicação e dar maior visibilidade aos seus aplicadores acerca das etapas a serem executadas e das atribuições de cada um.

Observou-se que, apesar dos esforços da PROGEST, apresentados no capítulo 1 referente à introdução, para os entrevistados a Universidade não se posicionou de forma eficaz no sentido de padronizar a interpretação da Instrução Normativa 05/2017 da SEGES/MP, deixando de definir, de maneira formal, o fluxo a ser seguido para atendimento

das exigências da IN, em consonância com os interesses da Instituição, bem como por não promover cursos de formação específicos sobre a disciplina, o que acarretou na insatisfação dos servidores responsáveis por essas atividades.

Diante da alegada falta de suporte da gestão central da universidade, esses membros das equipes de planejamento buscaram o conhecimento por conta própria, estudando, pesquisando documentos que embasaram contratações similares à luz da IN 05/2017, realizando cursos e de forma mais relevante, buscando informações com colegas que haviam pesquisado mais ou que já estavam envolvidos nessas atividades, tanto no ambiente da SINFRA, quanto em outros setores da UFPE e de outras Instituições.

Dessa forma, infere-se que para aprender a lidar com as mudanças na rotina de contratações da SINFRA, os membros das equipes de planejamento obtiveram o conhecimento de maneira informal, na prática de suas atividades, levando em conta experiências dos planejamentos anteriores, bem como trocando informações com outros servidores da UFPE ou externos a ela.

Além disso, identificou-se que, sob a ótica dos entrevistados, a Universidade não favorece um ambiente auspicioso ao desenvolvimento das atividades de forma satisfatória, por não apresentar fluxos padronizados de seus procedimentos, além de dispor de uma comunicação interna pouco eficiente, bem como em virtude de não proporcionar treinamentos e cursos condizentes com a realidade das atividades a serem desempenhas pelos servidores, assim como pelo quantitativo reduzido de servidores em alguns setores, o que gera sobrecarga de atividades, inviabilizando que eles aprofundem o conhecimento sobre suas demandas, deixando de conferir maior eficiência às contratações da SINFRA.

## **7.1 Dificuldades da pesquisa e recomendações para trabalhos futuros**

É possível enquadrar como dificuldade da pesquisa a falta de um maior direcionamento das respostas dos entrevistados ao objetivo do estudo, tendo em vista que em alguns momentos os servidores tendiam a tratar de suas dificuldades com as peculiaridades do objeto das contratações, enquanto que o interesse da pesquisa reside na aprendizagem mediante o procedimento adotado para formalização do planejamento das contratações, que sofreu alteração substancial após a IN 05/2017.

No que concerne às recomendações para trabalhos futuros, informa-se que a pesquisa diz respeito a um estudo de caso, que foi responsável por identificar como ocorre a aprendizagem na SINFRA, dessa forma, não se sabe se a realidade identificada na superintendência é a mesma que em outros setores da universidade responsáveis pelo planejamento de suas contratações, que estão vinculados às exigências da IN nº 05/2017 da SEGES/MP. Portanto, seria interessante expandir o estudo para outros setores da UFPE, e até para outras Instituições públicas, visando identificar se ocorrem as mesmas deficiências.

Ademais, em virtude da Instrução Normativa nº 05/2017 ser composta por 3 etapas, que são Planejamento da Contratação, Seleção do Fornecedor e Gestão do Contrato, e pelo fato da presente pesquisa ter se restringido à fase de Planejamento da Contratação, recomenda-se a realização de estudos que contemplem as outras duas fases, visando identificar se há similaridade na forma de aprendizagem dos servidores nas diferentes etapas que compreendem as contratações públicas, bem como se para as fases de seleção do fornecedor e de gestão do contrato as dificuldades apresentadas pelos servidores nelas envolvidos são as mesmas identificadas nesta pesquisa.

Por último recomenda-se um estudo comparativo entre a eficiência das contratações anteriores à IN, e a eficiência na execução dos novos contratos baseados na IN nº 05/2017 da SEGES/MP, a fim de identificar se a IN atingiu seu escopo de melhorar os resultados das contratações públicas, conferindo-lhes maior eficiência, tendo em vista o excesso de exigências que trouxe para a execução dessas atividades.

## **7.2 Sugestões gerenciais para o favorecimento do aprendizado e eficiência nas atividades de planejamento das contratações de serviços da SINFRA**

Diante da compreensão de como ocorre a aprendizagem dos integrantes das equipes de planejamento das contratações de serviços da SINFRA, aponta-se dentre as sugestões gerenciais a importância de se proporcionar na SINFRA da UFPE um ambiente favorável à disseminação do conhecimento, com estímulo à troca entre os servidores, buscando que se desenvolvam e em consequência aperfeiçoem as atividades concernentes às licitações, resultando na melhoria de suas contratações.

A criação desse ambiente mais propício à difusão do conhecimento pode ocorrer a partir de uma melhoria na comunicação e divulgação do que é produzido nos diversos setores

da SINFRA, permitindo, desta forma, que os servidores que tenham necessidade de aplicação em suas atividades de conteúdo semelhante ao que já foi explorado por outros colegas, possa identificar de maneira mais fácil quem podem procurar para sanar dúvidas e trocar experiências. Essa divulgação pode se dar por e-mail aos setores, de forma periódica, mensalmente, por exemplo, no qual cada Diretoria da SINFRA apresente, em um quadro padrão, um resumo das atividades por elas desenvolvidas no mês, indicando os servidores envolvidos em cada uma delas, o que facilitará na busca, pelos interessados, de informações sobre o que está sendo apresentado.

Além disso, constatou-se a importância de que a universidade proporcione treinamentos para seus servidores, contudo, é preciso que os cursos sejam direcionados às atividades que desempenham, de preferência ministrados por outros servidores públicos, que tenham experiência prática com a IN nº 05/2017 da SEGES/MP em decorrência de sua aplicação em suas atividades, por terem maior conhecimento da dinâmica do serviço público, conferindo-lhes potencial para sanar as dúvidas dos servidores da UFPE.

No sentido dessa necessidade alegada pelos entrevistados, de participação em cursos sobre a Instrução Normativa 05, que se estende para todas as normas criadas para regulamentar as atividades do serviço público, não há necessidade de que os cursos sejam nos moldes tradicionalmente disponibilizados, por meio de contratação de empresas especializadas, para os quais costumam ser selecionados poucos servidores, em virtude de seu alto custo para a Instituição, e que, conforme ficou demonstrado nas entrevistas desta pesquisa, por serem ministrados pelo mercado, por profissionais, muitas vezes, dissociados da realidade das atividades de contratações nos órgãos públicos, não conseguem atender às reais demandas de informações que os servidores necessitam.

Por sua vez, sugere-se que sejam promovidos encontros na própria universidade, os quais devem ocorrer após a publicação de atos normativos que influenciem as atividades, dando publicidade deles a seus pretensos aplicadores; bem como deve ser criada uma rotina posterior de encontros periódicos, nos quais os servidores já terão dúvidas e experiências práticas a compartilhar, acerca da aplicação da norma. Oportunidade em que poderão ser debatidos, e padronizados procedimentos para as diversas situações específicas apontadas.

A UFPE possui um setor responsável pelas contratações em cada centro acadêmico, superintendência e pró-reitoria, portanto, a aproximação entre os servidores desses setores de toda a Instituição, com o compartilhamento de conhecimento torna-se bastante propícia à difusão do conhecimento, tendendo a proporcionar o desenvolvimento dos servidores envolvidos e em consequência, da própria universidade.

Outra sugestão concerne à necessidade de aperfeiçoamento da comunicação no ambiente interno da universidade, com a divulgação, dos procedimentos definidos pela gestão, para todos os servidores que possam ser envolvidos nas atividades, bem como a elaboração de fluxogramas que deixem definido expressamente o caminho a ser seguido em cada processo. Ademais, toda mudança de interpretação dos normativos aplicáveis às atividades da universidade precisam ser divulgadas para que os servidores tomem conhecimento e mantenham-se atualizados, e com isso seja evitado o retrabalho decorrente da falta de padronização dos procedimentos.

Sugere-se, ainda, que seja feito um estudo nos diversos setores da SINFRA para identificar a viabilidade de um redimensionamento de pessoal no sentido de suprir a carência de servidores de alguns setores, que apresentam uma sobrecarga de trabalho visando favorecer um ambiente em que os servidores possam aperfeiçoar o desempenho de sua atividade, conseguindo extrair melhores resultados das contratações, em termos de economicidade, celeridade e de qualidade na prestação dos serviços contratados.

Em decorrência das informações coletadas nesta pesquisa, infere-se que se a universidade não proporcionar um ambiente favorável ao desenvolvimento das atividades por seus servidores, estes imputarão a ela a responsabilidade pela falta de conhecimento e eventual falta de eficiência de suas atividades. Acredita-se que se a UFPE for mais atuante nesse sentido, os servidores se sentirão mais estimulados a buscar o aperfeiçoamento de seu ofício, acarretando na melhoria do desempenho da própria universidade, que aprende por meio do aprendizado de seus membros.

## Referências

- ANDRESEN, Lee; BOUD, David; COHEN, Ruth. Experience-based learning. **Understanding adult education and training**, v. 2, p. 225-239, 2000. Disponível em: <<http://complexworld.pbworks.com/f/Experience-based%20learning.pdf>>. Acesso em 09 ago. 2019;
- AUGUSTO, Cleiclei Albuquerque; SOUZA, José Paulo de; DELLAGNELO, Eloise Helena Livramento; CARIO, Silvio Antonio Ferraz. **Pesquisa Qualitativa: rigor metodológico no tratamento da teoria dos custos de transação em artigos apresentados nos congressos da Sober (2007-2011)**. Rev. Econ. Sociol. Rural: Brasília, v. 51, n. 4, p. 745-764, 2013;
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. 70. ed. São Paulo: Almedina, 2011;
- BECKER, Fernando. O que é construtivismo. **Revista de educação AEC, Brasília**, v. 21, n. 83, p. 7-15, 1992. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/301477/mod\\_resource/content/0/Texto\\_07.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/301477/mod_resource/content/0/Texto_07.pdf)>. Acesso em: 20 ago. 2019;
- BECKER, Markus C.; LAZARIC, Nathalie; NELSON, Richard R.; WINTER, Sidney G.. Applying organizational routines in understanding organizational change. **Industrial and corporate change**, v. 14, n. 5, p. 775-791, 2005. Disponível em: <[http://nathalie-lazaric.fr/pdf/lazaric\\_ICC\\_2005.pdf](http://nathalie-lazaric.fr/pdf/lazaric_ICC_2005.pdf)>. Acesso em: 31 jul. 2019;
- BRANDÃO, H. P.; ANDRADE, J. E. B. Causas e efeitos da expressão de competências no trabalho: para entender melhor a noção de competência. **Revista de Administração Mackenzie**, v. 8, n. 3, p. 32-49, 2007. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/11246/causas-e-efeitos-da-expressao-de-competencias-no-trabalho--para-entender-melhor-a-nocao-de-competencia/i/pt-br>>. Acesso em: 12 ago. 2019;
- BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 14 ago. de 2019;
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)>. Acesso em: 14 ago. 2019;
- \_\_\_\_\_. **Instrução Normativa nº 02 de 30 de abril de 2008 da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/417-instrucao-normativa-n-02-de-30-de-abril-de-2008>>. Acesso em 14 de ago. de 2019;
- \_\_\_\_\_. **Instrução Normativa nº 05 de 26 de maio de 2017 da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**. Disponível em:

<<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/IN-n-05-de-26-de-maio-de-2017---Hiperlink.pdf>>. Acesso em 14 de ago. de 2019;

CARNEVALLI, José Antonio; MIGUEL, Paulo Augusto Cauchick. Desenvolvimento da pesquisa de campo, amostra e questionário para realização de um estudo tipo survey sobre a aplicação do QFD no Brasil. **XXI Encontro Nacional de Engenharia de Produção-ENEGEP**, 2001. Disponível em: <[http://etecagricoladeiguape.com.br/projetousp/Biblioteca/ENEGEP2001\\_TR21\\_0672.pdf](http://etecagricoladeiguape.com.br/projetousp/Biblioteca/ENEGEP2001_TR21_0672.pdf)>. Acesso em: 21 ago. 2019;

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino e Da SILVA, Roberto. **Metodologia científica**. 6. Ed. São Paulo: Person Prentice Hall, 2007. 158 p.;

D'ADDERIO, Luciana. The performativity of routines: Theorising the influence of artefacts and distributed agencies on routines dynamics. **Research Policy**, v. 37, n. 5, p. 769-789, 2008. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0048733308000279>>. Acesso em: 26 ago. 2019;

D'ADDERIO, Luciana. Artifacts at the centre of routines: Performing the material turn in routines theory. **Journal of Institutional Economics**, v. 7, n. 2, p. 197-230, 2011. Disponível em: <<https://strathprints.strath.ac.uk/43784/1/S174413741000024Xa.pdf>>. Acesso em: 05 ago. 2019;

DIEFENBACH, Thomas. Are case studies more than sophisticated storytelling? Methodological problems of qualitative empirical research mainly based on semi-structured interviews. **Quality & Quantity**, 43(6), p. 875-894, 2009. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/225684269\\_Are\\_case\\_studies\\_more\\_than\\_sophisticated\\_storytelling\\_Methodological\\_problems\\_of\\_qualitative\\_empirical\\_research\\_mainly\\_based\\_on\\_semi-structured\\_interviews](https://www.researchgate.net/publication/225684269_Are_case_studies_more_than_sophisticated_storytelling_Methodological_problems_of_qualitative_empirical_research_mainly_based_on_semi-structured_interviews)>. Acesso em 13 Mai. 2020;

DEWEY, J. **Experiência e educação**. 2. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2011;

DIDIER, Juliana Maria de Oliveira Leal; LUCENA, Eduardo de Aquino. Aprendizagem de praticantes da estratégia: contribuições da aprendizagem situada e da aprendizagem pela experiência. **Organ. Soc.**, Salvador, v. 15, n. 44, p. 129-148, Mar. 2008. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1984-92302008000100007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92302008000100007&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 05 Ago. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S1984-92302008000100007>;

DUARTE, Rosália. **Entrevistas em Pesquisas Qualitativas**. Editora UFPR Educar: Curitiba, Vol. 2, Nº 24, p. 213-225, 2004;

DURANTE, Daniela G.; VELOSO, Fabiana R.; MACHADO, Diego Q.; CABRAL, Augusto C. A.; SANTOS, Sandra M.. Aprendizagem organizacional na abordagem dos estudos baseados em prática: revisão da produção científica. **RAM, Rev. Adm. Mackenzie**, São Paulo, v. 20, n. 2, p. 1 – 27, 2019. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1678-69712019000200305&lng=en&tlng=en](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1678-69712019000200305&lng=en&tlng=en)>. Acesso em 06 ago. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/1678-6971/eramg190131>.



ELKJAER, Bente. Organizational learning: the 'third way'. **Management learning**, v. 35, n. 4, p. 419-434, 2004. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/profile/Bente\\_Elkjaer/publication/258172514\\_Organizational\\_Learning\\_The\\_%27Third\\_Way%27/links/0f31753bfffb71fe2e000000.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Bente_Elkjaer/publication/258172514_Organizational_Learning_The_%27Third_Way%27/links/0f31753bfffb71fe2e000000.pdf)>. Acesso em: 06 ago. 2019;

FELDMAN, Martha S.; PENTLAND, Brian T. Reconceptualizing organizational routines as a source of flexibility and change. **Administrative Science Quarterly**, 48(1), p. 94-118, 2003. Disponível em: <<https://escholarship.org/content/qt6rb6f923/qt6rb6f923.pdf>>. Acesso em 09 ago. 2019;

FELDMAN, Martha S; PENTLAND, Brian T; D'ADDERIO, Luciana; LAZARIC, Nathalie. Beyond routines as things: Introduction to the special issue on routine dynamics. **Organization Science**, v. 27(3), p. 1-9, 2016. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/303786580\\_Beyond\\_Routines\\_as\\_Things\\_Introduction\\_to\\_the\\_Special\\_Issue\\_on\\_Routine\\_Dynamics](https://www.researchgate.net/publication/303786580_Beyond_Routines_as_Things_Introduction_to_the_Special_Issue_on_Routine_Dynamics)>. Acesso em: 27 ago. 2019;

FLEURY, Maria Tereza Leme; FLEURY, Afonso. Construindo o conceito de competência. **Rev. adm. contemp.**, Curitiba, v. 5, n. spe, p. 183-196, 2001. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1415-65552001000500010&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65552001000500010&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 12 ago. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S1415-65552001000500010>;

FLICK, Uwe. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. Tradução de Sandra Netz. 2. Ed. Porto Alegre: Bookman, 2004. 312 p.;

FROTA, David Augusto Souza Lopes. **Algumas mudanças no processo de contratação, com a Instrução Normativa nº 05 de 26 de maio de 2017**. 2017. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/61204/algumas-mudancas-no-processo-de-contratacao-com-a-instrucao-normativa-n-05-de-26-de-maio-de-2017>. Acesso em: 15 ago. 2019;

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010. 185 p.;

GOH, S.; RICHARD, G. Benchmarking the learning capability of organizations. **European Management Journal**, v. 15, nº 5, 1997. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/profile/Swee\\_Goh/publication/227416144\\_Benchmarking\\_the\\_Learning\\_Capability\\_of\\_Organisations/links/59e226b5aca2724cbfe00bde/Benchmarking-the-Learning-Capability-of-Organisations.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Swee_Goh/publication/227416144_Benchmarking_the_Learning_Capability_of_Organisations/links/59e226b5aca2724cbfe00bde/Benchmarking-the-Learning-Capability-of-Organisations.pdf)>. Acesso em: 08 ago. 2019;

GONÇALVES, Wesley Antonio; ANDRADE, Wiliam Machado de; CORRÊA, Dalila Alves; RIBEIRO, Gabriela Garcia. Confrontando o Conceito de Competências pela sua Diversidade e Aplicação: Um Olhar entre a Teoria e a Prática. **Revista Pretexto**, v. 18, n. 4, p. 114-128, 2018. Disponível em: <<http://fumeec.br/revistas/pretexto/article/view/2722>>. Acesso em 13 ago. de 2019;

GUIMARÃES, Tomas de Aquino; ANGELIM, Gustavo Pereira; SPEZIA, Domingos Savio; ROCHA, Gerlane de Azevedo; MAGALHAES, Rodrigo Gomes de. Explorando o construto aprendizagem organizacional no setor público: uma análise em órgão do poder executivo

federal brasileiro. **Florianópolis: Enanpad**, 2000. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad2001-cor-576.pdf>>. Acesso em 07 ago. 2019;

HEREK, Mônica; COLLA, Júlio Ernesto; PIRANI, Sérgio Luiz. Criação do conhecimento por meio do modelo de Nonaka para a pequena empresa: estudo de caso da Empresa Jumoser. **Encontro de Estudos Organizacionais**, 2008. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/EnEO428.pdf>>. Acesso em: 05 set. 2019;

JÚNIOR, José Cretella. **Das Licitações Públicas**. Rio de Janeiro: Forense, 2006;

KOLB, David A.; BOYATZIS, Richard E.; MAINEMELIS, Charalampos. Experiential learning theory: Previous research and new directions. **Perspectives on thinking, learning, and cognitive styles**, v. 1, n. 8, p. 227-247, 2001. Disponível em: <<http://www.d.umn.edu/~kgilbert/educ5165-731/Readings/experiential-learning-theory.pdf>>. Acesso em: 09 ago. 2019;

LE BOTERF, Guy. Avaliar a competência de um profissional. Três dimensões a explorar. **Pessoal**, v. 6, p. 60-63, 2006. Disponível em: <[http://www.guyleboterf-conseil.com/Article%20 evaluation%20version%20directe%20 Pessoal.pdf](http://www.guyleboterf-conseil.com/Article%20evaluation%20version%20directe%20Pessoal.pdf)>. Acesso em: 13 ago. 2019;

MARSICK, Victoria J.; WATKINS, Karen E. Informal and incidental learning. **New directions for adult and continuing education**, v. 2001, n. 89, p. 25-34, 2001. Disponível em: <[http://gcc.upb.de/www/WI/WI2/wi2\\_lit.nsf/d2f7ed56380ef2fdc125683100441206/6f9731f184cd7b3dc12570c3006303ed/\\$FILE/Informal+worplace+learning\\_Marsick.pdf](http://gcc.upb.de/www/WI/WI2/wi2_lit.nsf/d2f7ed56380ef2fdc125683100441206/6f9731f184cd7b3dc12570c3006303ed/$FILE/Informal+worplace+learning_Marsick.pdf)>. Acesso em: 08 ago. 2019;

\_\_\_\_\_.; CALLAHAN, Mary Wilson; VOLPE, Marie. Reviewing Theory and Research on Informal and Incidental Learning. **Online Submission**, 2006. Disponível em: <<https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED492754.pdf>>. Acesso em: 08 ago. 2019;

\_\_\_\_\_. **Informal and incidental learning in the workplace (Routledge revivals)**. Routledge, 2015. Disponível em: <[https://www.informalscience.org/sites/default/files/CAISE\\_PI\\_convening\\_homework\\_Watkins.pdf](https://www.informalscience.org/sites/default/files/CAISE_PI_convening_homework_Watkins.pdf)> Acesso em: 08 ago. 2019;

MEDEIROS, Cláudia Lúcio de. **A Importância do Planejamento nas Contratações Públicas: Prevenção de Falhas e Efetividade nos Resultados**. Revista Acadêmica Escola Superior do Ministério Público do Ceará. Ano 9. Nº 2. Jul./dez. 2017. Disponível em: <<http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2018/05/04-A-Import%C3%A2ncia-do-Planejamento-nas-Contrata%C3%A7%C3%B5es-P%C3%BAblicas-Preven%C3%A7%C3%A3o-de-Falhas-e-Efetividade-nos-Resultados.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2019;

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991;

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2014;

MELO, Tatiana Massaroli; FUCIDJI, José Ricardo. Racionalidade limitada e a tomada de decisão em sistemas complexos. **Revista de Economia Política**, v. 36, n. 3, p. 622-645, 2016. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/PDF/144-9.PDF>>. Acesso em 29 jul. 2019.  
<http://dx.doi.org/10.1590/0101-31572016v36n03a09>;

MERRIAM, Sharan B.; TISDELL, Elizabeth J. **Qualitative research: A Guide to Design and Implementation**. San Francisco: Jossey Bass, 2016;

MIETTINEN, Reijo. The concept of experiential learning and John Dewey's theory of reflective thought and action. **International Journal of Lifelong Education**, v. 19, n. 1, p. 54-72, 2000. Disponível em:  
 <<https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/026013700293458>>. Acesso em: 09 ago. 2019;

MILAGRES, Rosiléia. Rotinas—uma revisão teórica. **Revista Brasileira de Inovação**, v. 10, n. 1, p. 161-196, 2011. Disponível em: <<https://doi.org/10.20396/rbi.v10i1.8649013>> Acesso em: 29 jul. 2019;

MÓNICO, Lisete; ALFERES, Valentim; CASTRO, Paulo; PARREIRA, Pedro. **A Observação Participante enquanto metodologia de investigação qualitativa**. In: 6º Congresso ibero americana de investigação qualitativa. Disponível em:<  
[https://www.researchgate.net/publication/318702823\\_A\\_Observacao\\_Participante\\_enquanto\\_metodologia\\_de\\_investigacao\\_qualitativa](https://www.researchgate.net/publication/318702823_A_Observacao_Participante_enquanto_metodologia_de_investigacao_qualitativa)>Acesso em 30 mai. 2020;

MORAES, Liege Viviane dos Santos; DA SILVA, Maria Aparecida; CUNHA, Cristiano JCA. Aprendizagem gerencial: teoria e prática. **RAE-eletrônica**, v. 3, n. 1, p. 1-21, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/%0D/raeel/v3n1/v3n1a09.pdf>>. Acesso em: 07 ago. 2019;

NASCIMENTO, Carlos Alberto Xavier do; RUAS, Roberto Lima; SILVA, Dirceu da. Rotinas Organizacionais No Ambiente Da Teoria Evolucionária. **Revista Ibero Americana de Estratégia**, v. 16, n. 3, p. 143-159, 2017. Disponível em:  
 <<https://www.redalyc.org/pdf/3312/331252606010.pdf>>. Acesso em: 26 ago. 2019;

NELSON, R.; WINTER, S. **An evolutionary theory of economic change**. Cambridge: Harvard University, 1982. Disponível em: <[http://inctpped.ie.ufjf.br/spiderweb/pdf\\_2/Dosi\\_1\\_An\\_evolutionary-theory-of\\_economic\\_change..pdf](http://inctpped.ie.ufjf.br/spiderweb/pdf_2/Dosi_1_An_evolutionary-theory-of_economic_change..pdf)>. Acesso em: 30 jul. 2019;

NONAKA, Ikujiro.; TAKEUCHI, Hirotaka. **Criação do conhecimento na empresa: como as empresas japonesas geram a dinâmica da inovação**. 11. ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1997;

PAIVA JÚNIOR, Fernando Gomes de; LEÃO, André Luiz Maranhão de Souza; MELLO, Sérgio Carvalho Benício de. Validade e confiabilidade na pesquisa qualitativa em administração. **Revista de Ciências da Administração**, v. 13, n. 31, p. 190-209, 2011. Disponível em: < <https://www.redalyc.org/pdf/2735/273522105009.pdf>>. Acesso em: 21 ago. 2019;

PENTLAND, Brian T.; FELDMAN, Martha S. Organizational routines as a unit of analysis. **Industrial and Corporate Change**, v. 14, n. 5, p. 793-815, 2005. Disponível em:

<[https://www.researchgate.net/profile/Brian\\_Pentland/publication/5212538\\_Organizational\\_Routines\\_as\\_a\\_Unit\\_of\\_Analysis/links/0c9605187d92e2fa93000000.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Brian_Pentland/publication/5212538_Organizational_Routines_as_a_Unit_of_Analysis/links/0c9605187d92e2fa93000000.pdf)>. Acesso em: 02 ago. 2019;

\_\_\_\_\_. Designing routines: On the folly of designing artifacts, while hoping for patterns of action. **Information and organization**, v. 18, n. 4, p. 235-250, 2008. Disponível em: <[https://socialecology.uci.edu/sites/socialecology.uci.edu/files/users/feldmanm/Pentland\\_and\\_Feldman\\_2008\\_-\\_Information\\_and\\_Organization.pdf](https://socialecology.uci.edu/sites/socialecology.uci.edu/files/users/feldmanm/Pentland_and_Feldman_2008_-_Information_and_Organization.pdf)>. Acesso em: 04 ago. 2019;

PENTLAND, Brian T.; HÆREM, Thorvald; HILLISON, Derek. The (n) ever-changing world: Stability and change in organizational routines. **Organization Science**, v. 22, n. 6, p. 1369-1383, 2011. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/profile/Thorvald\\_Haerem/publication/261963056\\_The\\_NEver-Changing\\_World\\_Stability\\_and\\_Change\\_in\\_Organizational\\_Routines/links/0a85e53c8f63\\_62bdbf000000.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Thorvald_Haerem/publication/261963056_The_NEver-Changing_World_Stability_and_Change_in_Organizational_Routines/links/0a85e53c8f63_62bdbf000000.pdf)>. Acesso em: 27 ago. 2019;

PENTLAND, Brian T.; FELDMAN, Martha S.; BECKER, Markus C.; LIU, Peng. Dynamics of organizational routines: A generative model. **Journal of Management Studies**, v. 49, n. 8, p. 1484-1508, 2012. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-6486.2012.01064.x>>. Acesso em: 02 ago. 2019;

RAUPP, Denise Ferreira Ramos; PEGORINI, Guilherme; BECKER, Grace Vieira; RUAS, Roberto Lima. Competência Organizacional e Aprendizagem Organizacional: A Relação dos Conceitos por meio das Rotinas Organizacionais. **VI Encontro de Estudos em Estratégia**. Bento Gonçalves-RS, 2013. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/3Es218.pdf>>. Acesso em: 26 ago. 2019;

RAUPP, Fabiano Maury; BEUREN, Ilse Maria. Metodologia da Pesquisa Aplicável às Ciências. **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2006;

SAMPIERI, Roberto Hernandez; COLLADO, Carlos Fernández; LUCIO, María del Pilar Baptista. **Metodologia de Pesquisa**. 5. Ed. Porto Alegre, RS: Editora Penso, 2013;

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação**. 4. Ed. Ver. Atual. Florianópolis: UFSC, 2005. 138p.;

SCATOLIN, Henrique Guilherme. A gestão do conhecimento nas organizações: o legado de Nonaka e Takeuchi. **Perspectivas em Gestão & Conhecimento**, v. 5, n. 2, p. 4-13, 2015.

SCHULZ, Martin. 11 Staying on track: a voyage to the internal mechanisms of routine reproduction. **Handbook of organizational routines**, p. 228, 2008. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.554.9227&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2019;

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação**. 4. Ed. Ver. Atual. Florianópolis: UFSC, 2005. 138p. Disponível em: <[https://projetos.inf.ufsc.br/arquivos/Metodologia\\_de\\_pesquisa\\_e\\_elaboracao\\_de\\_teses\\_e\\_dissertacoes\\_4ed.pdf](https://projetos.inf.ufsc.br/arquivos/Metodologia_de_pesquisa_e_elaboracao_de_teses_e_dissertacoes_4ed.pdf)>. Acesso em 22 ago. 2019;

SORDI, J. O.; AZEVEDO, M. C. Análise de competências individuais e organizacionais associadas à prática de gestão do conhecimento. **Revista Brasileira de Gestão de Negócios**, v. 10, n. 29, p. 391-407, 2008. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/6547/analise-de-competencias-individuais-e-organizacionais-associadas-a-pratica-de-gestao-do-conhecimento/i/pt-br>>. Acesso em: 12 ago. 2019;

TORRES, Ronny Charles Lopes de. Licitações Públicas. *In*: NETO, Fernando Ferreira Baltar; TORES, Ronny Charles Lopes de. **Direito Administrativo**. Salvador: Jus Podivm, 2013. p. 249-335;

TURNER, Scott F.; RINDOVA, Violina. A balancing act: How organizations pursue consistency in routine functioning in the face of ongoing change. **Organization Science**, v. 23, n. 1, p. 24-46, 2012. Disponível em: <[https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&as\\_sdt=0%2C5&q=Turner%2C+Scott+F.%3B+Rindova%2C+Violina+2012&btnG=>](https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5&q=Turner%2C+Scott+F.%3B+Rindova%2C+Violina+2012&btnG=>)>. Acesso em: 27 ago. 2019;

UFPE. **Estatuto da Universidade Federal de Pernambuco**. Publicado no Boletim Oficial nº 92 de 29 de outubro de 2018a. Disponível em: <<https://www.ufpe.br/documents/38962/1124892/bo92.pdf/1eadb52f-744b-4ab1-91f1-45998908a491>>. Acesso em: 19 ago. 2019;

\_\_\_\_\_. **A Superintendência de Infraestrutura**. 2019a. Disponível em: <<https://www.ufpe.br/sinfra>>. Acesso em: 20 ago. 2019;

\_\_\_\_\_. **A Superintendência de Infraestrutura**. 2020. Disponível em: <<https://www.ufpe.br/sinfra>>. Acesso em: 16 jan. 2020;

\_\_\_\_\_. **UFPE em números**. 2019b. Disponível em: <<https://www.ufpe.br/institucional/ufpe-em-numeros>>. Acesso em: 19 ago. 2019;

## Apêndice A

### Roteiro de entrevistas

**Observação:** Informar que será mantido o anonimato dos entrevistados.

Informar meus objetivos de pesquisa para que o respondente não saia muito do foco pretendido no estudo

**Objetivo Geral de pesquisa:** Compreender como ocorre a aprendizagem dos integrantes das equipes de planejamento das contratações da SINFRA da UFPE na rotina de contratação de serviços após as exigências da IN nº 05/2017 da SEGES/MP.

**Objetivos específicos:** 1- Identificar, dentre os servidores que integram as equipes de planejamento das contratações de serviços da Superintendência de Infraestrutura da UFPE, aqueles que efetivamente atuam na formalização desse planejamento;

2- Descrever a atuação dos servidores que compõem as equipes de planejamento das contratações de serviços da SINFRA, na rotina de contratação de serviços após a IN nº 05/2017 da SEGES/MP;

3- Identificar as principais dificuldades dos membros das equipes de planejamento das contratações de serviços da SINFRA no desenvolvimento da rotina de contratação após a IN nº 05 de 2017 da SEGES/MP.

### PARTE A : Dados pessoais dos participantes da pesquisa

**Idade:**

**Estado Civil:**

**Filhos:** Sim/Não

**Grau de formação (se de nível superior informar a área):**

|                     |             |
|---------------------|-------------|
| -Ensino fundamental | -Completo   |
| -Ensino médio       |             |
| -Ensino superior    | -Incompleto |
| -Especialização/MBA |             |
| -Mestrado           |             |
| -Doutorado          |             |

**Área de formação:**

**Ano de conclusão ou andamento da formação:**

**Cargo que exerce na UFPE (Ex.: Assistente em Administração, Administrador, Engenheiro, Técnico em Contabilidade...):**

**Tempo de atividade no seu cargo atual:**

**Exerce cargo de chefia?**

**PARTE B: Entrevista sobre a aprendizagem na rotina de contratação de serviços da SINFRA após a IN nº 05/2017**

1- Como você desenvolve (ou desenvolvia) suas atividades na rotina de contratação de serviços pela SINFRA em decorrência da IN nº 05/2017 do Ministério do Planejamento?

1.1- Quais costumam ser as suas atribuições nessa rotina de contratação?

2- Para você, quais foram as mudanças/impactos trazidos pela IN nº 05/2017 para as atividades dos servidores que estão envolvidos no planejamento das contratações?

3- Você acha que aprende nas suas atividades relacionadas à contratação de serviços? Se sim, como? Se não, por quê?

4- Para você, há socialização do conhecimento entre os servidores da SINFRA? Se sim, como ocorre?

4.1- Para você, como ocorre a criação do conhecimento em suas atividades? Qual o papel dos colegas de trabalho e da Instituição nessa criação de conhecimento?

5- Você acredita que você ou seus colegas de trabalho contribui(em) para a criação do conhecimento da Universidade, no que se refere às suas atividades? Se sim, de que forma?