
Dificuldades dos Municípios na Institucionalização da Nova Lei de Licitações e Contratos

Difficulties of Municipalities in Institutionalizing the New Law on Bidding and Contracts

RESUMO

Este artigo tem como finalidade identificar as dificuldades dos municípios da Grande Aracaju para a institucionalização da nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), a Lei nº 14.133/2021. Para tal, buscou-se compreender aspectos regulatórios, políticos, culturais e técnicos, utilizando-se a lente teórica da *Institutional Analysis and Development – IAD*. Realizaram-se entrevistas em profundidade com quatro agentes públicos das coordenadorias de licitações e contratos de cada município, sendo utilizados um roteiro semiestruturado e a técnica análise de conteúdo para as falas obtidas. Foram identificadas como principais dificuldades: 1) a falta de conhecimentos específicos sobre a legislação por parte do quadro de pessoal para colocar a lei em prática, 2) a quantidade de pessoas que trabalham no setor insuficiente para atender as demandas e 3) as resistências culturais por parte de outros setores envolvidos no que diz respeito aos documentos e procedimentos na fase de planejamento da licitação. Constatou-se que as principais dificuldades identificadas se relacionam ao capital social deficiente, como expressão das reduzidas interações sociais que favoreçam a institucionalização da nova lei. Outro achado foi que a legislação, a regulamentação, normas costumeiras não emergiram como fatores que dificultam a institucionalização da lei.

PALAVRAS-CHAVES: Dificuldades; perspectivas; Lei Nº 14.133; Municípios

ABSTRACT

This article aims to identify the difficulties faced by the municipalities of Greater Aracaju for the institutionalization of the new Law on Tenders and Contracts (NLLC), Law nº 14.133/2021. To this end, we sought to understand regulatory, political, cultural and technical aspects, using the theoretical lens of Institutional Analysis and Development - IAD. In-depth interviews were carried out with four public agents from the coordination of bids and contracts in each municipality, using a semi-content script for the speech-structures and an analysis technique. The main difficulties were identified: 2) the number of people working is not enough to meet the demands and 3) cultural resistance from other projects involved with regard to documents and procedures in the bidding phase. It was found as the main solutions identified to relate to the disabled, as an expression of individual companies to corporate capitalization that relate to the social law they favor. Another finding was that legislation, a norm, did not emerge as factors that hinder the institutionalization of the law.

KEYWORDS: Difficulties; perspectives; Law No. 14,133; Counties

1- INTRODUÇÃO

Este artigo tem como finalidade identificar as dificuldades dos municípios para a institucionalização da nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), a Lei nº 14.133/2021. Escolheu-se a região metropolitana do município de Aracaju, composta pelos municípios Nossa Senhora do Socorro, São Cristóvão, Barra dos Coqueiros e a capital mencionada, por esta ser uma das áreas com maior número de habitantes do estado de Sergipe— aproximadamente 983.876 mil, segundo estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2022). Além disso, esses municípios apresentam Índices de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e PIB *per capita* considerados expressivos para o estado (ATLAS BRASIL, 2022).

É de se esperar que os municípios de maior expressão populacional e socioeconômica no estado escolhido ajudem a compreender os caminhos que a nova lei vem percorrendo para ser plenamente utilizada, pelo volume de compras públicas que demandam no estado. Segundo dados levantados com as prefeituras desses municípios, o quantitativo de contratações realizadas no ano de 2021 desses municípios foram: Aracaju-164, Barra dos Coqueiros- 206, Nossa Senhora do Socorro- 183 e São Cristóvão-77.

A nova norma passa por um processo de institucionalização no país, sendo aguardada por mais de duas décadas, ante a defasagem da Lei nº 8.666/93, sua antecessora. Mas apesar do avanço normativo, seguindo a visão de que o país enfrenta dificuldades para operacionalizar novas bases normativas (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO [TCU], 2010) e considerando que a nova Lei está em vigor desde 2021, ainda não foi realizado nenhum processo licitatório utilizando tal base legal na região metropolitana mencionada, sendo todos os certames efetivados pelas Leis nº 8.666/1993, nº 10.520/2002, relativa a modalidade Pregão e nº 12.462/2011 relativa ao Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, tradicionalmente utilizadas.

Há sinais de que a nova lei enfrenta dificuldades na sua adoção de maneira plena, o que se revela um desafio para os agentes públicos, em razão dos inúmeros procedimentos e artefatos novos que ela trouxe. Faz-se necessário, assim, envidar esforços e alocar recursos humanos e materiais para aperfeiçoar a gestão das contratações no âmbito do poder público para a institucionalização da nova norma.

Esse não é um processo simples, a tarefa envolve uma série de mudanças legislativas, de controle, de governança, tanto quanto na cultura, na estrutura organizacional e no mercado (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO [CGU], 2020). Diante da não implementação da nova lei na Grande Aracaju, quais dificuldades dos municípios da região metropolitana investigada para a institucionalização da Nova Lei de Licitações e Contratos? Para responder a essa questão, buscou-se compreender aspectos regulatórios, políticos, culturais e técnicos, utilizando-se a lente teórica da *Institutional Analysis and Development – IAD*. Define-se uma instituição como uma regra, norma ou estratégia amplamente compreendida, que cria incentivos para o comportamento em situações repetitivas (OSTROM, 2007).

Apesar de a NLLC ser menos burocrática que a antiga lei, trazer atualizações relevantes - licitações eletrônicas, processos desburocratizados e melhores alternativas para a solução de necessidades específicas - existe uma dificuldade visível quanto à sua regulamentação (LEI nº 14.133, 2021). Investigar o que dificulta a institucionalização da NLLC guarda significativa relevância prática e acadêmica. De ordem prática, traz à lume aspectos essenciais na adoção da nova lei que podem facilitar um programa específico de divulgação dos órgãos de controle sobre a vantajosidade de sua adoção.

Em termos acadêmicos, há uma lacuna a ser investigada. Nobrega e Brito (2019) e Dutra Dias (2020) apontaram inovações, benefícios, avanços e críticas desde a tramitação do projeto da nova lei. A nova modalidade licitatória facilita o “diálogo competitivo”, (De Aragão, 2021, Remedio, 2021), além da eficácia da nova lei, com ênfase na análise do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), do Sistema de Registro de Preços (SRP) e do registro cadastral (Zockun & Cabral, 2021). Outro aspecto tem sido de que maneira a nova legislação influencia nos preços e promove o congelamento destes em valores muito baixos (Signor et al., 2022)

A discussão mais direta e reflexiva sobre dificuldades para a institucionalização da nova lei nos municípios ainda representa uma fronteira na literatura brasileira. Como um estudo pioneiro, aqui assumimos como pressuposto central que a principal dificuldade nos municípios examinados se refere à falta de harmonização entre a norma federal e a cultura local, que não está alinhada aos ditames da lei, bem como reduzida formação técnica dos servidores públicos e falta de infraestrutura tecnológica, que permita as devidas adequações.

2. A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA NOVA LEI DE LICITAÇÃO E CONTRATOS

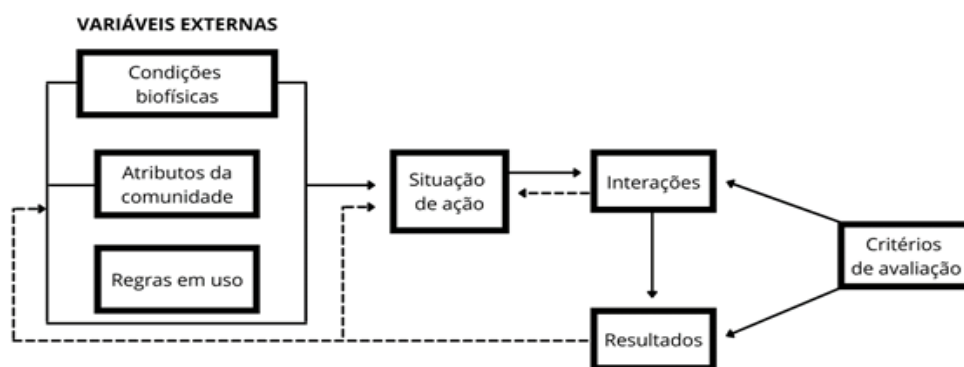
A *Institutional Analysis and Development – IAD* foi desenvolvida por Elinor Ostrom e colegas no *Workshop Political Theory and Policy Analysis* na Universidade de Indiana. A teoria

possui uma estrutura atual que é fruto de várias influências em seu processo de construção. O foco central no início do seu estudo foi a situação de ação, que é um fórum social real ou virtual onde os indivíduos se relacionam e criam interações que geram resultados para eles mesmos, assim como efeitos sociais e ecológicos, dentre as características da estrutura da IAD, sua utilidade está relacionada a ampla capacidade de ser aplicada nos mais diferentes ambientes institucionais (Cole, 2017).

Sobre a estrutura da IAD, de acordo com Ostrom (2007), após a definição do problema político, o foco deve ser a análise do comportamento na situação de ação, a qual inclui os indivíduos e os atores que estão rotineiramente envolvidos nela. Essa estrutura auxilia a compreensão das situações sociais realizando a decomposição dela em um conjunto de atividades práticas. O principal objetivo dessa análise é identificar os fatores que influenciam no comportamento dos indivíduos e grupos, que são as variáveis externas/internas. Nos seus primeiros estudos, considerava as variáveis exógenas como as condições biofísicas, atributos da comunidade e regras da comunidade, pois essas eram externas a situação. No entanto, é possível hoje considerar que elas são internalizadas à estrutura devido aos ciclos de feedback dos resultados. O segundo objetivo é identificar e analisar os padrões da interação ligados ao comportamento e o resultado dessas interações (Deubel, 2021; Nordman, 2021). Tal estrutura pode ser compreendida, conforme a Figura 01.

Figura 1

Estrutura para análise institucional – Modelo IAD



Adaptado de Ostrom (2007)

O *framework* proposto por Ostrom enfatiza que as variáveis externas, que se tornam vetores internos no ambiente institucional, operam como influenciadoras de situações de ações, obtendo destas os *feedbacks* que derivam das interações. As variáveis externas envolvem: 1) condições biofísicas, que representam os recursos comuns; 2) atributos de uma comunidade, que incluem o histórico de interações passadas, homogeneidade interna ou heterogeneidade de

atributos-chave e o conhecimento e capital social – sendo este último as interações entre sujeitos na concretização de uma atividade; e 3) regras em uso, que assinalam a compreensão comum dos atores no âmbito dos limites impostos aos usuários do recurso e suas respectivas sanções (Ostrom, 2007).

Ainda para essa autora (2019), o problema pesquisado na situação de ação pode ser problemas ao nível constitucional (decisão sobre quem participa das políticas públicas e sobre as regras que serão adotadas), ao nível político (relacionados a escolhas coletivas sobre regras dos tomadores de decisão) e ao nível operacional (atores interagem a luz de incentivos que enfrentam para gerar resultados). A autora acredita que isolar a estrutura que afeta um processo de interesse é o processo de explicar as regularidades nas ações e resultados humanos. As variáveis que definem a estrutura da situação incluem: (i) o conjunto de atores, (ii) os cargos específicos a serem preenchidos pelos participantes, (iii) o conjunto de ações permitidas e sua ligação com os resultados, (iv) os resultados potenciais que estão ligados a sequências individuais de ações, (v) o nível de controle que cada participante tem sobre a escolha, (vi) as informações disponíveis para os participantes sobre a estrutura da situação de ação, e (vii) os custos e benefícios – que servem como incentivos e impedimentos – atribuídos às ações e resultados (Ostrom, 2007; Nordman, 2021).

Ostrom (2007) ainda diz que quando identificada a unidade conceitual, que é a situação de ação, ela pode ser descrita, analisada e seus comportamentos explicados dentro dos arranjos institucionais. As suposições que podem ser feitas sobre os atores na situação de ação sobre as variáveis: os recursos que o ator traz para uma situação, os atores de valoração atribuem aos estados do mundo e às ações, a forma como os atores adquirem, processam, retém e usam as contingências de conhecimento e informações e os processos que os atores usam para seleção de cursos de ação específicos.

As regras são entendimentos compartilhados entre os envolvidos e envolvem prescrições que podem ser exigidas, permitidas ou proibidas para alcançar a ordem e previsibilidade. Nesse contexto, as regras em uso são um conjunto de ações que os participantes fariam referência caso lhe fossem solicitadas explicações e justificativas. Esses podem mudar seu comportamento e adotar regras diferentes, a partir de conscientização sobre elas (Ostrom, 2007; Nordman, 2021). Acrescenta-se a essa forma de pensar a assertiva de Cole (2017) de que as regras são entendidas, efetivadas ou operacionalizadas dentro de uma comunidade. As regras são codificadas e mecanizadas para serem cumpridas e monitoradas.

Por fim, Kartodiharjo et al (2022) afirmam que dentro de uma área de estudo existem os fatores externos ou exógenos que influenciam as tomadas de decisões, dentre eles estão as

regras em uso. Essas regras são mencionadas pelos indivíduos quando eles precisam se justificar ou explicar as ações. Além disso, os regulamentos (regras em forma) são sempre a principal referência quando se explica o processo de decisão das pessoas. Diante disso, a compreensão dessas regras que indivíduos se utilizam é fundamental para se fazer a análise institucional. Whaley (2018) tem outra visão sobre as regras. Para ele, as regras e os recursos têm um papel recursivo dentro na reprodução de sistemas sociais à medida que os atores se baseiam neles numa situação social. As regras e os recursos são condições que influenciam os comportamentos futuros. Por sua vez, suas interações e utilização pelos participantes realimentam essas regras e recursos. Segundo o autor, eles são os meios e resultados das ações humanas.

2.1. A Nova Lei de Licitação e Contratos - Desafios para sua institucionalização

A alteração legislativa que gerou a NLLC não teve como fim a ampliação da transparência e redução da corrupção (Fernandes, 2016). Para Zockun e Cabral (2021), a nova lei gerou frustrações, pois não representou uma maior inovação e modernização das bases da legislação anterior, que sofria críticas por ser extremamente burocrática e com dispositivos ultrapassados.

O Projeto de Lei nº 4.253/2020 ganhou destaque, especialmente, pela adoção de diretrizes mais modernas, primando pela transparência, eficiência e celeridade das licitações. Constata-se a inexistência da *vacatio legis* (expressão latina que corresponde ao período entre a data da publicação de uma lei e o início da sua vigência) e a permanência das Leis nº 8.666/93, nº 10.520/2002 e alguns artigos da Lei nº 12.462/2011 pelo prazo de 2 anos, tendo os agentes públicos de conviver harmonicamente com todas elas, porém é vedada a combinação entre as duas leis.

Tendo a NLLC como uma das suas características a flexibilidade, os gestores públicos terão facilidade para adotar a modelagem de contratação que melhor se adeque a sua necessidade. Tratando-se de flexibilidade, não podemos deixar de abordar sobre os princípios, pois eles permitem a realização da justiça no caso concreto. Neste sentido, a NLLC inovou ao exigir o dever de observância aos princípios do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da competitividade, da celeridade e da economicidade (Freitas et al., 2021).

Corroborando sobre as mudanças na legislação licitatória destacamos algumas delas: a) criação da modalidade “diálogo competitivo” e exclusão das modalidades tomada de preço e

convite, b) criação do Portal Nacional de Contratações Públicas, c) criação da figura do “agente de contratação”, encarnada por servidores efetivos ou empregados públicos pertencentes ao quadro permanente da Administração designados pela autoridade competente para tomar decisões e impulsionar o procedimento licitatório; d) possibilidade de a Administração dar caráter sigiloso ao orçamento estimado da contratação, prevalecendo para os órgãos de controle; e) obrigatoriedade de previsão determinados contratos, de uma matriz de risco (Hupsel, 2021).

Amorim (2021) afirma, que com base na técnica de repartição vertical de competência, o inciso XXVII do art. 22 da Constituição Federal (1988) estabelece que caberá à União definir as “normas gerais” de licitações e contratos, permitindo que os municípios legislem sobre normas específicas de acordo com as suas peculiaridades. De acordo com a Advocacia Geral da União (AGU) (2021), a lei só é aplicável uma vez que ela é regulamentada, pois, sem a isso, ela é uma norma de eficácia limitada. No entanto, a NLLC contém uma disposição transitória a qual dá tempo a sociedade de adaptação e regulamentação. Zockun e Cabral (2021), afirmam que a legislação em comento demanda de inúmeras passagens de regulamentações para que se instrumentalize a possibilidade da prática plena da lei. Dessa forma, ela acaba deixando nas mãos do poder executivo a concretização de inúmeros institutos relacionados à matéria.

Quanto aos aspectos regulatórios, verifica-se que a nova lei menciona por diversas vezes que questões específicas serão disciplinadas por atos infra legais, ou seja, poderão ser regulamentadas pelo Distrito Federal, Estados e Municípios. Por outro lado, nas esferas municipais, especificamente na Grande Aracaju, não se observa nenhuma articulação para essa regulamentação, levando a se questionar quais as dificuldades na elaboração desses atos e consequentemente a institucionalização da NLLC.

Segundo Ferreira e Moreira (2020) não basta a instituição e regulamentação de uma legislação para que seu uso seja efetivo. Dessa forma, a questão aplicação da lei pode estar ligada ao fato de existir a obrigatoriedade ou não da lei como também de políticas motivadoras a sua aplicação. Nesse sentido, a lente institucionalista adotada ajudará a compreender aspectos qualitativos que estão à baila, dificultando ou facilitando a institucionalização da Lei em questão.

Para examinar as principais dificuldades e perspectivas dos municípios da região metropolitana de Aracaju na institucionalização da Nova Lei de Licitações e Contratos, dentro do modelo demonstrado na Figura 1, o artigo abarcará duas variáveis externas – as regras em uso e os atributos da comunidade. As subcategorias analisadas do aspecto regras em uso são legislação, normas costumeiras e motivação. Já as subcategorias dos atributos da comunidade

são capital social, conhecimento técnico/capacitação, cultura, política e aspectos tecnológicos.

3. METODOLOGIA

Com relação à metodologia aplicada a esta investigação, adotou-se uma abordagem qualitativa, pois buscou-se explorar e entender as dificuldades e perspectivas dos municípios da região metropolitana de Aracaju para institucionalizar a NLLC. Ela é considerada descritiva com relação aos objetivos uma vez que pretende descrever o fenômeno da institucionalização da nova lei.

Quanto aos procedimentos, ela é considerada como estudo de caso único com unidades de análise, visto que estuda as dificuldades da região metropolitana de Aracaju, e as unidades de análise são os municípios que integram essa região. Segundo Yin (2015), o protocolo de estudo de caso tem capacidade de guiar o pesquisador para a coleta de dados. Assim a figura 2 apresenta o protocolo com os procedimentos e regras gerais para serem seguidas na pesquisa.

Figura 2

Protocolo do estudo de caso



Adaptado de Yin (2015)

A região metropolitana do município de Aracaju, composta pelos municípios Nossa Senhora do Socorro, São Cristóvão, Barra dos Coqueiros e a capital mencionada, caracteriza-se pela importância socioeconômica para o estado de Sergipe, comprovada pela tabela 1 com os dados oriundos do Atlas Brasil (2022) e IBGE (2022). Destaca-se ainda que o estado possui 983.876 mil hab., IDHM médio de 0,702 e PIB per capita de R\$11,39 (em mil reais).

Tabela 1

Dados dos Municípios

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO	IDHM (2010)	FAIXA IDHM	PIB PER CAPITA 2016 (anual, em mil reais)
Aracaju	672.614	0,77	alto	17,07
Barra dos Coqueiros	31.439	0,649	médio	8,35
São Cristóvão	92.090	0,662	médio	6,75
Nossa Senhora do Socorro	187.733	0,664	médio	8,66

Fonte: IBGE (2022) & Atlas Brasil (2022)

Para este estudo, utilizou-se da técnica de entrevistas em profundidade realizadas com quatro agentes públicos da coordenadoria de licitações e contratos de cada município da região investigada através de um roteiro semiestruturado. Os entrevistados possuem o vínculo de cargo em comissão com as prefeituras e ocupam funções de coordenadores de licitações e contratos ou gerente de licitações e contratos. Com relação ao tempo de experiência no setor, a que possui mais tempo no setor é a entrevistada de Nossa Senhora do Socorro- 5 anos, seguido de Aracaju- 2 anos, São Cristóvão – 1 ano e Barra dos Coqueiros- 6 meses. Com relação aos nomes dos entrevistados, esses foram mantidos em sigilo por uma questão de confidencialidade e durante a análise de dados foram nomeados apenas como entrevistados E1, E2, E3 e E4.

A tabela 02 apresenta as categorias e subcategorias que foram utilizadas para realização da pesquisa bem como das entrevistas e o tratamento dos dados.

Tabela 2

Categorias e Subcategorias de Análise

Objetivos específicos	Categorias	Subcategorias	Questões do roteiro
Analisar dificuldades relacionadas a regras em uso	Regras em uso	-Legislação - Normas costumeiras - Motivação	1 a 9
Analisar dificuldades relacionadas a atributos da comunidade	Atributos da comunidade	- Capital social -Conhecimento técnico/capacitação - Cultura -Política - Aspectos tecnológicos	10 a 15

Após realizadas as transcrições das quatro entrevistas realizadas, foi feita a análise interpretativa do conteúdo das falas e o diálogo com os entrevistados. Para tal, utilizou-se o procedimento proposto por Bardin (2016), que são pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados com inferências e interpretações, que segundo a autora servem para analisar as comunicações, inclusive discursos bem diversificados.

Assim, foi feita a pré-análise e exploração do material através da sistematização do conteúdo que foi coletado nas entrevistas. Para a constituição de um *corpus*, foi seguida a regra da homogeneidade, pois foram selecionadas frases das falas segundo sua relevância diante das subcategorias apresentadas, escolhendo, dessa forma, os trechos mais significativos para a pesquisa. Seguindo para a fase de análise, foram identificadas as unidades de registro e de contexto. Para análise de registro foi feita uma análise temática com finalidade de descobrir os núcleos de sentido, os quais são unidades com uma significação das comunicações da pesquisa. Já as unidades de registro identificadas correspondem às ideias secundárias extraídas de cada subcategorias, elas foram usadas para compreender de forma mais precisa as unidades

de registro (Bardin, 2016).

Com o intuito de elaborar uma apresentação e análise das discussões de forma mais descomplicada, foram elaborados mapas mentais em cada subcategorias de análise contendo as unidades de contexto relacionadas a cada uma delas. Essa estratégia teve como fim a demonstração e discussão dos dados de mais clara para que o leitor pudesse visualizar de forma ampla quais as ideias que foram identificadas ao longo das entrevistas em cada subcategoria discutida.

4. ANÁLISE DOS DADOS

Para a análise dos dados, consideraram-se os subcapítulos: regras em uso (legislação, normas costumeiras, motivação) e atributos da comunidade (capital social, conhecimento técnico/capacitação, cultura, política e aspectos tecnológicos).

4.1 Regras em uso

As regras em uso são as que efetivamente são utilizadas, podendo ser formais ou não (Ostrom, 2007). Quanto às regras legais formais, estas são de grande importância para o IAD, mas elas não são as únicas instituições que embasam as relações sociais. Assim, cumprem papéis importantes costumes e normas sociais, abrangendo igrejas, famílias, comunidades e culturas. Entretanto, são as regras legais formais que cumprem o papel mais relevante para a estrutura do IAD (Cole, 2017). Aqui se examinaram a legislação, as normas costumeiras e as motivações para o uso da nova lei.

O primeiro ponto abordado nas entrevistas foi relacionado ao processo de regulamentação da lei nos municípios. Algumas expressões merecem destaque, como a do E1: - *“Temos uma comissão mista que envolve a Secretaria de Planejamento, a Controladoria Geral do Município, a Procuradoria Geral do Município e a Secretaria da Fazenda. Estamos adiantando o nosso decreto e minutas”*. Percebe-se que esse município está avançado no processo, no entanto dois outros ainda estão em trâmites preliminares: como observado nas falas de E4 e E2, respectivamente: - *“está sendo tratado pela procuradoria, mas ainda não foi institucionalizada. A perspectiva é até dezembro”*. Ou ainda: *nós ainda estamos fazendo um levantamento com as secretarias*” (...) *“o principal motivo da dificuldade na regulamentação é a demanda hoje existente da lei antiga que dificulta a elaboração de um planejamento”*. E o último município ainda não iniciou como se confirma nas palavras de E3: - *“não está sendo, ainda não começou. Apesar de diversas tratativas e conversas em nível de capacitação”*.

Apreendeu-se que o município de maior porte, com equipe mais estruturada e especializada tecnicamente, está avançando mais rapidamente no processo de regulamentação da Lei nº 14.133, confirmando a visão de Pinheiro (2021), para quem, municípios menores lidam com muitas dificuldades eficaciais. E que a antiga lei reflete em processos atuais que dificultam a regulamentação da nova lei.

Ao serem convidados a opinar sobre a quantidade de regulamentações que a nova Lei de Licitações e Contratos enseja maior facilidade para a adoção Lei no município, emergiram visões antagônicas: a que vislumbra como facilitadoras, como se confirma nas palavras de E2 e E1, nessa ordem; “-*Isso não é um empecilho, pelo contrário, facilita*” e “- *é até mais fácil para o próprio servidor conseguir ter entendimento total do decreto, ele pode focar mais e se especializar só naquele assunto*”. De outro lado uma percepção mais pessimista: “- *acho um ponto negativo, deixando a NLLC muito mais formal. A lei absorveu vários entendimentos da jurisprudência e vários dispositivos carecem de regulamentações específicas*” (E4). Ao que parece, o nível de detalhamento técnico dificulta a compreensão de quem irá implementar acerca dos procedimentos a serem adotados, mas ao mesmo tempo facilita a especialização de pessoas na tarefa, caso haja equipe disponível para tanto.

A seguir, os entrevistados foram questionados se a nova lei trazia vantagens ou desvantagens com relação a Lei Nº 8.666. Apenas um dos entrevistados se expressou de forma negativa, o E3: “-*deveria ser mais simples*”. Mas, diferentes vantagens foram assinaladas pelas falas a seguir: “*ela traz alguns princípios que não existem na 8.666, principalmente o princípio do planejamento*” (E2). Além disso, “*com o estudo técnico dá pra ver o que será a objeto da contratação e ver as possibilidades*” (E1); “*muitas situações práticas ficavam soltas, agora facilitou mais a interpretação porque ela absolveu muitas coisas*” (E4). Depreende-se das falas que o que pode, inicialmente, parecer uma dificuldade de regulamentação, pelo nível de detalhamento (e por ter incorporado tantos entendimentos jurisprudenciais), depois passa a ser um aspecto vantajoso – ajuda a aprimorar o cotidiano nos certames de compras e contratações.

Para Freitas et al (2021), a nova lei traz facilidade na adoção de contratações que melhor se adequa as necessidades, abordam o planejamento como princípio inovador e abordam a flexibilidade que permitem a realização da justiça no caso concreto. A visão negativa da lei expressa na entrevista corrobora a visão de Zockun e Cabral (2021), que alegam que a nova lei gerou também certas frustrações.

Sobre o processo de transição da antiga para a nova lei, todos foram unânimes em esboçar as dificuldades que estão por vir, enumerando alguns fatores descritos nas falas a seguir: “*devido ao desconhecimento da legislação*” (E2), ao “*planejamento, o problema é*

cultural, é achar que o outro é quem tem que fazer” (E3), o que gera dificuldades para “entender o que precisa fazer” (E4). O município que já vem regulamentando a nova lei expressou sob a fala de E1 que, “a dificuldade maior não é com a nossa coordenadoria aqui e sim com as demais secretarias envolvidas”. De fato, conforme sustentam Zockun e Cabral (2021), a legislação em tela demanda inúmeras regulamentações para a prática plena e isso pode dificultar concretização da matéria.

Para a teoria adotada, os regulamentos ou seja, as regras em forma, são sempre a principal referência quando se explica o processo de decisão das pessoas (Kartodiharjo et al, 2022), mas elas precisam se converter em regras em uso, capazes de mudar comportamentos, a partir de conscientização sobre as elas (Ostrom, 2007; Nordman, 2021) e, mesmo localmente, precisam ser codificadas e mecanizadas para serem cumpridas e monitoradas (Cole, 2017). Resta evidente que as dificuldades de conversão da nova lei federal, uma regra em forma, em regulamentação e prática locais podem estar relacionadas a outros fatores, além dos técnicos e pessoais expressados pelos respondentes. Assim, a Figura 3 reflete o comportamento da subcategoria Legislação desta pesquisa.

Figura 3

Legislação



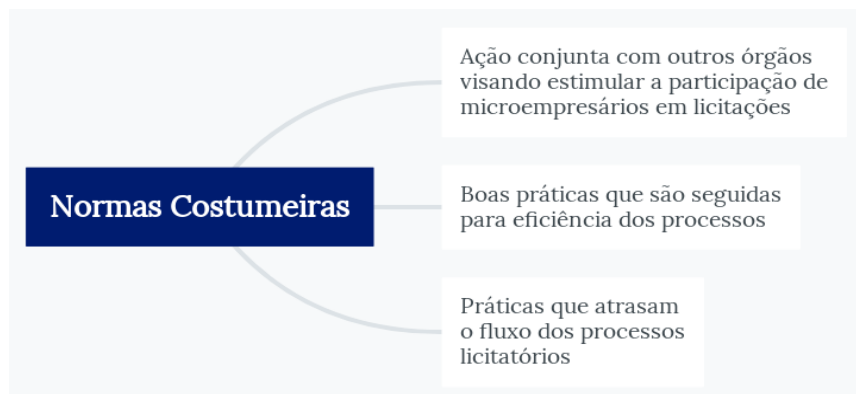
Sobre as normas costumeiras locais, foi perguntado aos entrevistados se os municípios possuíam normas ou práticas que facilitassem a institucionalização da nova lei. Emergiram

respostas positivas como a fala de E4, que destacou as ações do “*SEBRAE na tentativa de capacitar, abrir as portas das compras públicas para o pequeno comerciante*”; e a preocupação com “*normas de boas práticas que nos são orientadas*”, nas palavras proferidas por E1. Por outro lado, “*práticas ruins atrasam os fluxos dos processos*” E1, dificultando a adoção da nova lei, que se propõe a redesenhar os processos existentes.

As normas costumeiras, na visão de Ostrom (2007), são parte importante das regras em uso, na busca pela análise institucional. Elas podem influenciar as variáveis dentro uma situação de ação e ajuda a compreender os porquês das ações dos atores envolvidos e seus resultados. Na figura 4 sintetiza-se as influências sofridas pelos municípios nessa pesquisa.

Figura 4

Normas costumeiras



Como último aspecto na questão das regras em uso, a motivação para institucionalização por parte dos gestores municipais, todos argumentaram que essa motivação existe, inclusive que há certa cobrança, como pode ser observado nas falas a seguir: “*fomos bem pressionados para correr, fazer, adiantar, aquela pressão mesmo*” (E1); “*há pressão querendo agilidade no procedimento para implantar*” (E2). E nisso, a participação em cursos tem sido um caminho, na superação de barreiras técnicas. Por outro lado, ao que parece, falta vontade política em alguns, “*existe o interesse, mas não há efetivamente o impulso de resolver*” (E3) e “*há resistência de querer aprender, de não jogar responsabilidade para terceiros*” (E4).

A respeito da motivação dos gestores para institucionalização da lei em questão, Ferreira e Moreira (2020) alegam que quando não se tem políticas de incentivo para o uso da lei, a decisão é tomada em nível individual. Assim, ante dificuldades técnicas, de pessoal e de regras em uso com práticas que, por vezes, não se alinham à nova lei, compreende-se o panorama da não institucionalização. Comprovado pela Figura 5 que delinea como se comportou a subcategoria Motivação para institucionalizar a lei no lócus desta pesquisa.

Figura 5

Motivação para institucionalizar a lei



4.2 Atributos de comunidade

Para Ostrom (2007), os atributos da comunidade são fatores que podem influenciar as ações de indivíduos e grupos. Essas ações podem sofrer influências específicas relacionadas ao lugar, tempo e pessoas da situação de ação. Os atributos da comunidade podem estar relacionados ao tamanho de uma comunidade, grau de conhecimento e informações que os membros possuem, suas crenças, valores e preferências e o quão é homogênea essa comunidade. Os atributos da comunidade podem ser considerados as características de uma situação investigada, considerando que essas podem determinar comportamentos, interações e resultados.

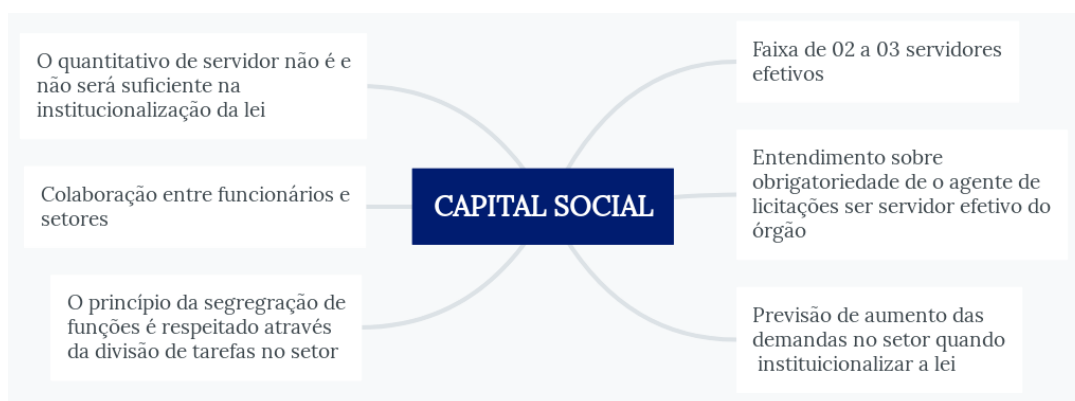
No que se refere ao capital social nos municípios investigados, todos os respondentes afirmaram que a quantidade reduzida de profissionais dificulta a incorporação dos ditames da nova lei para a formação de normas internas, gerando confiança social e a cooperação. O conceito transitou desde uma perspectiva minimalista, na relação dos indivíduos com os demais, até uma visão expansionista, relacionando o capital social à ação coletiva e as políticas públicas (Hasan; He & Lu, 2020).

Portanto, nesse particular, há dificuldade de regulamentar a nova lei, convertendo-a em uma norma institucionalizada e em uso, conforme argumentos dos entrevistados: “*nosso quantitativo não é suficiente e não será suficiente*” conforme (E1), ainda que exista “*muita harmonia, um ajuda o outro mesmo*” (E1). Há desejo pelo aumento do número de pessoas: “*acredito que vai aumentar esse quantitativo de efetivo através de remanejamentos*” (E2) E ainda: “*não está sendo suficiente nem para institucionalizar nem para executar após instituída*” (E3) Emergiu, também, o desejo de especializar servidores efetivos nessa função: “*o prefeito tem muita vontade de fazer o concurso para efetivo, até porque é uma das discussões da NLLC, de entendimentos doutrinários sobre a obrigatoriedade do agente ser servidor efetivo*” (E4).

Reza o art.7º da NLLC que caberá à autoridade máxima do órgão ou entidade, ou a quem as normas de organizações administrativas indicarem, promover gestão de competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei, desde que sejam preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública. Quanto aos agentes de contratação, aquele responsável por conduzir os procedimentos licitatórios até a fase de homologação, o agente público deve ser obrigatoriamente um servidor efetivo ou empregado público do quadro permanente da administração pública. Assim a figura 6 descreve o capital social percebido no estudo.

Figura 6

Capital social



É mister trazer à baila o §1º do art. 7º da NLLC que estabelece à autoridade competente do órgão ou entidade a observância ao princípio da segregação de funções, vedando a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, diminuindo assim a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na contratação (Torres, 2021).

Para Ostrom (2007), diante de uma situação de ação, o conjunto de atores que fazem parte dela são variáveis que influenciam sua estrutura. As formas como eles agem em suas rotinas interferem diretamente nos resultados alcançados, isso é investigado através da análise de seus comportamentos. No intuito de fortalecimento de um capital social no lócus que facilite a institucionalização da nova lei, uma política pública se faz necessária para mudar aspectos culturais e técnicos – a capacitação.

A respeito do conhecimento técnico da equipe que faz parte do setor de licitações de cada município pesquisado, foi afirmado que o pessoal já possui conhecimentos específicos e práticos na área, porém o conhecimento ainda não é satisfatório, são necessárias mais qualificações para instituir a nova lei, segundo as respectivas falas: “só foi feito um curso, mas

estamos tentando fechar um curso específico” (E3). E mais: *“alguns profissionais têm ido para cursos, nesse momento estamos à procura de cursos específicos para o nosso setor”* (E4). De maneira equilibrada com as outras expressões ao longo do trabalho, o município vem investindo em capacitações *“desde o ano passado”* (E4). O município que está menos avançado na regulamentação expressou que *“ainda não realizou capacitações, mas estarão todos fazendo cursos”* (E2). Culminando na figura 7 que traz a configuração do conhecimento técnico dos municípios estudados.

Figura 7

Conhecimento técnico/capacitações



A AGU (2021) vem advertindo que qualquer aplicação de uma nova legislação depende de condições favoráveis ao conhecimento antecipado e reflexões da lei e seus atos jurídicos, corroborando assim para obediência à segurança jurídica. Até para formar a cultura que favoreça e converta a lei em uma “norma em uso”.

No que se refere aos aspectos culturais, foi apontada a resistência a mudança de procedimentos no setor, assim como resistências culturais por parte dos setores demandantes das licitações, como observado nas palavras de E1: *“A gente vai ter resistência à mudança do procedimento, a mudança do pensamento é onde teremos dificuldade”*. Há sinais também de resistência por quem gerencia o processo: *“existe uma resistência de quem demanda, esse que precisa ser capacitado e é o maior resistente”* (E4), o que é corroborado em outra fala, *“a resistência não é da equipe de licitação... é de quem faz o pedido”* [...] *“as pessoas da licitação estão temerosas, é uma dificuldade e não resistência”*.

Ferreira e Moreira (2020) bem colocam que hábitos e as rotinas estabelecidas estão relacionados a insegurança jurídica e falta de crença nos instrumentos de compras públicas, e isso resulta na decisão dos servidores em realizar e seguir as modalidades tradicionais, pois estas já são hábitos que prescindem de esclarecimentos. Comprovada pela figura 8 que

apresenta os aspectos culturais levantados no trabalho. Ao que parece, o capital social muito tem a ver com aspectos políticos, pois essa variável emergiu nas respostas.

Figura 8

Cultura



Sobre as questões políticas e como elas influenciam dificultando a institucionalização da nova lei, emergiu que os políticos desejam a implementação da nova lei, mas “*falta interesse, acham que o nosso setor é competente e a mesma vai dar conta do recado*” (E3). Talvez as implicações práticas, de investimentos em capacitação e em pessoal, além da crença de que a estrutura existente é capaz de absolver as novas tarefas e processos que a nova lei enseja, estejam dificultando a decisão em prol dessa, conforme figura 9 que compendia o aspecto político presente no objeto de estudo.

Figura 9

Política



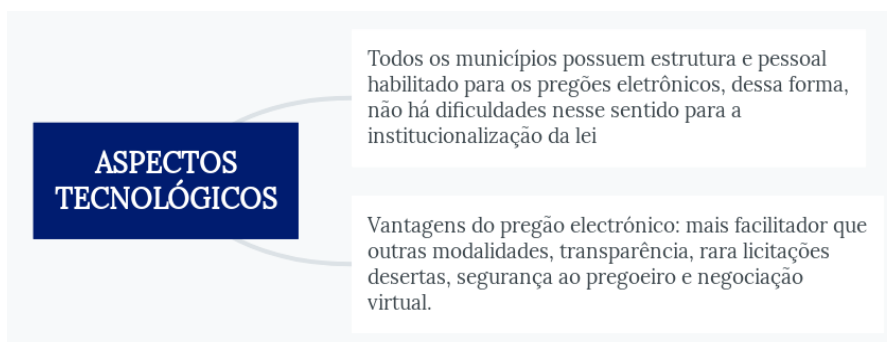
Ainda é possível relacionar as questões políticas com o princípio da eficiência da administração pública, princípio este incluído no texto constitucional através da Emenda nº 19/1998. Reimann (2021) afirma que o alcance da eficiência administrativa é o principal desafio da administração pública devido a necessidade de equilibrar o combate às práticas patrimonialistas da velha república com as necessidades da administração pública moderna. A

burocracia existente na administração pública embora tenha surgido como ferramenta de combate à corrupção e patrimonialismo, é considerada um entrave para se realizar uma administração pública eficiente.

No que tange aos aspectos tecnológicos percebe-se na figura 10 que este não é limitante para a implementação da Lei, uma vez que todos os entrevistados afirmaram possuir estrutura e concordarem com o uso.

Figura 10

Aspectos tecnológicos



Por fim, aspectos humanos e relacionamentos internos nas organizações podem ser fortalecidos pelas chamadas Tecnologias de Informação e Comunicação – TICs. No tocante aos certames em si, questionou-se aos entrevistados se as prefeituras possuem estrutura e pessoal habilitado para o pregão na sua forma eletrônica. Todos os municípios utilizam a modalidade, como nas palavras de E3: “-o presencial é com raras exceções”. Sobre a nova lei, Torres (2021) expressa que essa facilita a modalidade eletrônica, os licitantes devem praticar seus atos em formato eletrônico, esse aspecto não é uma barreira.

5. CONCLUSÃO

O presente estudo teve como finalidade identificar as dificuldades dos municípios para a institucionalização da nova lei de licitações e contratos, por meio de entrevistas realizadas com agentes dos municípios da região metropolitana de Aracaju. Com base na pesquisa realizada, foi possível identificar os problemas que os municípios vêm enfrentando no processo de institucionalização. Nenhum município começou a utilizar a nova lei e estão em processo de elaborar as regulamentações necessárias.

Como principais dificuldades para não institucionalização da lei, merecem menção a falta de conhecimentos específicos sobre a legislação por parte do quadro de pessoal para colocar a lei em prática, o quantitativo de pessoas que trabalham no setor insuficiente para

atender as demandas e a resistências culturais por parte outros setores envolvidos no que diz respeito aos documentos e procedimentos na fase de planejamento da licitação. Além disso, cabe ressaltar a falta de motivação por parte da gestão no que diz respeito a uma ação para, de fato, institucionalizar a nova lei.

Sobre os pressupostos mencionados no início da pesquisa, alguns foram confirmados. Percebeu-se que, realmente, existe a dificuldade nos municípios no que se refere à falta de harmonização entre a norma federal e a cultura local, uma vez que foi identificada a resistência cultural por parte de gestores, como também foi ratificada ideia do baixo conhecimento técnico do quadro de pessoal no que diz respeito ao conhecimento mais preciso da lei. O pressuposto que não foi confirmado está relacionado às dificuldades tecnológicas que os municípios poderiam ter em institucionalizar a lei por não possuírem estrutura para tal, isso foi descartado nesta pesquisa, pois todos os municípios alegaram não possuir impasses para realizar o pregão na sua forma eletrônica.

É possível constatar diante dos resultados desse estudo que as principais dificuldades identificadas estão ligadas ao capital social, ou seja, às pessoas. A falta de pessoal, de conhecimentos técnicos, de motivação e os aspectos ligados a cultura são características relacionados ao quadro de pessoal dos municípios. A legislação, a regulamentação, normas costumeiras não emergiram como fatores que dificultam a institucionalização da lei.

Como contribuição, os resultados dessa podem servir como fonte de informações para os gestores que desejam saber sobre as dificuldades da nova lei de licitações e contratos, a qual entrará em vigor e será obrigatória a todos os órgãos no exercício de 2023. Com essas informações, é possível mitigar os riscos de uma institucionalização custosa. Ademais, faz-se necessário investir em planejamento para uma institucionalização eficiente da lei e capacitação do quadro pessoal de forma intensa e contínua. A relevância dos resultados encontra-se na compreensão real dessa complexidade do tema e com isso, na possibilidade de se fazer compras públicas melhores e mais eficientes, utilizando as inovações trazidas pela nova lei a seu favor.

A partir dos sinais levantados neste artigo, como sugestões para outras pesquisas relacionadas à temática, poder-se-ia aprofundar análises sobre atributos de comunidade e capital social, na implementação dos vários procedimentos previstos na Lei nº 14.133/2021. Ademais, o enfoque desse estudo poderia, inclusive, ser utilizado em órgãos estaduais e federais. Apesar da busca constitucional pelo princípio da eficiência, os avanços no país ainda se dão de maneira lenta e as novas leis, as que se mostram capazes de fazer avançar processos inovadores, enfrentam dificuldades culturais quase intransponíveis para se converterem em normas em uso. Superar essas barreiras mostra-se um desafio para acadêmicos e gestores públicos, na busca por

um país mais desenvolvido.

REFERÊNCIAS

Advocacia Geral da União. (2021) *Análise jurídica de condicionamentos e requisitos para possibilidade de utilização da Lei nº 14.133/21 como fundamento para embasar licitações e/ou contratações*. (Parecer n. 00002/2021/CNMLC/CGU/AGU), 14 de junho de 2021. <https://www.parceriasgovernamentais.com.br/wp-content/uploads/2021/06/PARECER-2-2021-CNMLC-CGU-AGU.pdf>

Amorim, V. R. A. J. de. (2017) *Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência*. Brasília, Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas. <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/533714>

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. (2022) Rio de Janeiro, PNUD, IPEA, Fundação João Pinheiro. <http://www.atlasbrasil.org.br/perfil> Acesso 03/08/2022

Bardin, L. (2016) *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70.

Controladoria Geral da União. (2020) *Relatório de Avaliação: Secretaria de Gestão Exercício 2019*. Secretaria Federal de Controle Interno: Ministério da Economia, Brasília/ Distrito Federal. <https://www.gov.br/mma/pt-br/acao-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/exercicio-2019/relatorio-de-avaliacao-cgu-2019.pdf>

Conselho Nacional De Justiça. (2016). *Gestão por competências passo a passo: um guia implementação*. Brasília, DF: CNJ. <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2012/01/6df487e745d2ed907c5ea433b6ebee96.pdf>

Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília. (1988). DF: Senado Federal: Centro Gráfico

Dutra Dias, L. . (2020). Projeto da nova lei de licitações: uma análise dos principais avanços e críticas. *Revista Vertentes Do Direito*, 7(2), 50–80. <https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v7n2.p50-80>. Acesso: 29/05/22

Lei Nº 8.666 de 21 de junho de 1993. (1993) Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm Acesso em 17/06/2022

Lei N 10.520 de 17 de julho de 2002. (2002) Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm Acesso 17/06/2022

Cole, D. H. (2017). Laws, norms, and the Institutional Analysis and Development framework. *Journal of Institutional Economics*, v.13, n.4, 829–847.

De Aragão, A. (2021) O diálogo competitivo na nova lei e licitações e contratos da

administração pública. *Revista De Direito Administrativo*, v. 280, n.3, p.41-66.

Deubel, A.-N. R. (Ed.). (2010). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Fernandes, M. J. (2016). *Licitações Públicas* (Homenagem ao Jurista Jorge Ulisses Jacoby Fernandes). Curitiba: Negócios Públicos.

Ferreira, G. B., & Moreira, M. F. (2020, outubro). Na lei, sim, na prática não: o uso da dispensa de licitação para contratação de P&D. In: Anais 44º Encontro da ANPAD, Evento On-line.

Freitas, A., Prado, F., Alexandre, P., & Carmona, M. (2021) *Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Comentários à Lei nº 14.133/2021*. (1. Ed.) Brasília: Ed. dos Autores.

https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/588204/Nova_lei_licitacoes_contratos_administrativos.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em 17/06/2022

Hasan, I., HE, Q., & LU, H. (2020) The impact of social capital on economic attitudes and outcomes. *Journal of International Money and Finance*. (v. 108, p. 102162).

Hupsel, E. (2021, 02 de abril). Lei nº 14.133 de 2021 – A nova lei de licitações- inovações e desafios. *Direito do Estado*. <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/edite-hupsel/lei-14133-de-2021--a-nova-lei-de-licitacoes-inovacoes-e-desafios>. Acesso em 17/06/22.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2022) *Cidades*. Rio de Janeiro: IBGE <https://cidades.ibge.gov.br/>.

Kartodiharjo, H. Nugroho, B. & Supriyanto, B. (2022) The Use of Ostrom's Concept on Rules-in-Use in the Analysis of Regulation of Natural Tourism Utilization in Gunung Gede Pangrango National Park. In: *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science: Earth Environ. Sci*.

Nobrega, T. C. de A., & Brito, M. F. L. (2019). A Nova Lei de Legislações no Brasil: a licitação diante das transições legislativas. *Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor*. V.5, n.2 p. 68.

Nordman, E. (2021) *The uncommon knowledge of Elinor Ostrom: Essential lessons for collective action*. Island Press: Washington DC.

Pinheiro, I. P. (2021, 13 de abril) A carência eficaz para pequenos municípios aplicarem pontos específicos da Nova Lei de Licitações e a sua manifesta inconstitucionalidade. *Blog editora mizuno*.

[https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/222439/\[artigos\]a%20car%C3%Aancia%20eficaz%20para%20pequenos%20munic%C3%ADpios%20aplicarem%20pontos%20espec%C3%ADficos%20da%20nova%20lei%20de%20licita%C3%A7%C3%B5es...%20-%20blog%20editora%20mizuno.pdf?sequence=1](https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/222439/[artigos]a%20car%C3%Aancia%20eficaz%20para%20pequenos%20munic%C3%ADpios%20aplicarem%20pontos%20espec%C3%ADficos%20da%20nova%20lei%20de%20licita%C3%A7%C3%B5es...%20-%20blog%20editora%20mizuno.pdf?sequence=1)

Ostrom, E. (2007) Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. In: P. A. Sabatier (ed.). *Theories of the Policy Process*. Davis, University of California: Westview press.

Reimann, E. F. (2021). *A Eficiência na Administração Pública: da burocracia de 1930 à nova lei de licitações*. [Monografia, Graduação em Direito, Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul]. Ijuí (RS), p.51.

Remedio, J. A. (2021) Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 14.133/2021): o diálogo competitivo como nova modalidade de Licitação. *Revista De Direito Administrativo E Gestão Pública*, V.7, n.1, p.1-21, jan/jul.

<https://indexlaw.org/index.php/rdagp/article/view/7568/pdf> Acesso em 29/05/22.

Signor, R., Marchiori, F. F., Raupp, A. B., Magro, R. R., & Lopes, A. de O. (2022). A Nova Lei De Licitações Como Promotora Da Maldição Do Vencedor. *Revista De Administração Pública*, Rio De Janeiro, V.56, n.1, p.176-90,

<https://www.scielo.br/j/rap/a/wZfKPLD9tyFW7NhgW9DNJQG/?lang=pt> Acesso em 29/05/22.

Torres, R. C. L. de. (2021) *Lei de licitações públicas comentadas (Lei 14.133/2021 e Lei Complementar nº 123/2006)*. (12. ed.) São Paulo: Ed. Juspodivm.

Zockun, C. Z., & Cabral, F. G. (2022). Da eficácia das normas previstas na nova lei de licitações (lei 14.133/2021): análise do PNCP, do SRP e do registro cadastral. *Revista De Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba. V.12, n.1, p.100-22, jan/abr.

<https://periodicos.pucpr.br/direitoeconomico/article/view/28227/25229> Acesso: 29/05/2022

Yin, R. K. (2015) *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 5.ed. Porto Alegre: Bookman.

Whaley, L. (2018) The critical institutional analysis and development (CIAD) framework. *International Journal of the Commons*, v.12, n.2, p. 137-161.

Recebido em: 20/09/2022

Aprovado em: 25/10/2022

Publicado em: 02/11/2022