

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

Adriana Pancotto

Os saberes do Pregoeiro: um estudo à luz da noção de *Knowing-in-Practice*

**Porto Alegre
2017**

Adriana Pancotto

Os saberes do Pregoeiro: um estudo à luz da noção de *Knowing-in-Practice*

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração – Modalidade Profissional.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Claudia Simone Antonello

**Porto Alegre
2017**

CIP - Catalogação na Publicação

Pancotto, Adriana

Os saberes do Pregoeiro: um estudo à luz da noção de knowing-in-practice / Adriana Pancotto. -- 2017. 172 f.

Orientador: Claudia Simone Antonello.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de Administração, Programa de Pós-Graduação em Administração, Porto Alegre, BR-RS, 2017.

1. Pregoeiros. 2. Compradores públicos. 3. Knowing-in-Practice. 4. Estudos Baseados em Prática. 5. Aprendizagem e capacitação no setor público. I. Antonello, Claudia Simone, orient. II. Título.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

A banca examinadora, abaixo assinada, aprova a Dissertação de Mestrado intitulada “ Os saberes do Pregoeiro: um estudo à luz da noção de *Knowing-in-Practice*”, elaborada por Adriana Pancotto como requisito parcial para a obtenção do Grau Mestra em Administração.

Prof. Dr. Eder Henriqson

Prof. Dr. Fabiano Larentis

Prof Dr. Luiz Antonio Slongo

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Claudia Simone Antonello

Banca em: 18 de abril de 2017

Resultado:

DEDICATÓRIA

Este estudo é dedicado aos profissionais pregoeiros e compradores públicos que, no fazer cotidiano de *'um exército de um homem só'** e *'por amor às causas perdidas'*** , contribuem para o esperado *'desenvolvimento sustentável da nação'*.

Àqueles que ainda acreditam no papel do Estado, no bem comum, na igualdade direitos e oportunidades, e por isso, lutam por um melhor serviço público.

E, de igual importância, àqueles que defendem a educação pública, gratuita e de qualidade!

*Sciar (1973); Gessinger (1990)

**Gessinger (2003)

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus e às forças superiores do Universo!

Aos meus pais, que sempre acreditaram na educação como melhor legado aos seus filhos. Aprendi com eles que o conhecimento só gera boas práticas, por meio de atitudes éticas. Seus exemplos de otimismo, simplicidade e perseverança me fizeram e fazem acreditar num mundo melhor e que os sonhos são possíveis!

À minha orientadora, Cláudia Simone Antonello, por confiar e acreditar que esse estudo fosse possível. Sua sensibilidade, seus saberes e seu profissionalismo indicaram-me os melhores caminhos a serem percorridos. Muito obrigada pela amizade, pelo companheirismo e pela alegria de viver compartilhada!

Aos meus irmãos, familiares e amigos, pelo apoio e incentivo incondicionais e pela compreensão nos momentos de ausência e dedicação a este trabalho.

Aos gestores e colegas do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul, pela oportunidade de atuar, conhecer, me capacitar e pelas experiências vivenciadas na área de Licitações e Contratações Públicas, despertando-me ao desafio de pesquisar a temática e identificar novas possibilidades para a administração pública.

Aos profissionais do IFRS, IFFarroupilha, IFSUL, MPDG, NELCA e ENAP que compreenderam os objetivos deste estudo e dispensaram seus valiosos tempos de trabalho e descanso, respondendo aos levantamentos e às entrevistas.

Aos meus queridos professores, colegas e amigos da UFRGS pelos momentos de construção e trocas de saberes, pelas palavras de incentivo e momentos de alegria e descontração.

Às queridas Sabrina e Priscila, pelo profissionalismo e dedicação nas transcrições e revisão final deste trabalho, e a todos os demais colaboradores e apoiadores.

RESUMO

Os pregoeiros são os servidores responsáveis pela condução dos processos licitatórios de aquisições e contratações dos órgãos públicos no Brasil. A função de pregoeiro, apesar de sua complexidade e importância à eficiente utilização dos recursos públicos, vem sendo negligenciada pelo Estado. Até o momento não há uma carreira específica ou remuneração condizente ao risco dessa atividade. Os métodos e análises realizadas por este estudo, à luz dos Estudos Baseados em Prática (EBP) e do *knowing-in-practice*, permitiram melhor visibilidade aos elementos tácitos que compõem os saberes dos pregoeiros desenvolvidos no seu cotidiano de trabalho. Partindo da identificação e descrição de suas práticas de trabalho, a função pregoeiro caracteriza-se pelo acúmulo e sobreposição de atividades, dificultando assim o desenho de um perfil para a mesma. Outra característica inerente a função é a presença de uma forte estrutura normativa a qual norteia e permeia esse trabalho. A partir dos discursos dos entrevistados, constatou-se que o Curso de Formação de Pregoeiros demonstrou-se insuficiente para desenvolver as habilidades de negociação e conversação e os aspectos atitudinais da atenção, equilíbrio e retidão necessários à sua prática. Assim, a aprendizagem no cotidiano de trabalho dos pregoeiros ocorreu de forma situada através dos conhecimentos informais e tácitos, compartilhados por meio das interações sociais entre os servidores, facilitada pela estrutura em rede dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs) (instituições pesquisadas), fóruns e comunidades de praticantes, confirmando assim a perspectiva do *knowing-in-practice*. Afirma-se então que o desenvolvimento dos saberes do pregoeiro não está descolado de suas práticas de trabalho. A partir dos elementos identificados neste estudo, sugerem-se ações para melhoria das condições de trabalho, desenvolvimento e reconhecimento profissional do pregoeiro. Um olhar mais sensível da sociedade e dos representantes políticos é necessária, dada a importância estratégica do papel do pregoeiro na garantia da qualidade do gasto público.

Palavras-chaves: Pregoeiros; compradores públicos; *knowing-in-practice*; Estudos Baseados em Prática; aprendizagem e capacitação no setor público.

ABSTRACT

Public Procurement Officers are the public servers responsible for conducting bidding processes of acquisition and hiring for public organs in Brazil. The main duty of the Public Procurement Officer, despite its complexity and importance to the efficient use of public resources, has been neglected by the state. Still, there is no specific career or equitable salary which represents the risks of this activity. The methods and analysis made by this study, considering Practice-Based Studies (PBS) and of knowing-into-practice, allowed a better visibility in the tacit elements that build the knowledge Public Procurement Officers have developed in their daily work. Starting with the identification and description of their practices at work, the Public Procurement Officer function is characterized by the accumulation and overlapping of activities, making it difficult to draw a proper profile to the function. Another intrinsic characteristic of the Public Procurement Officers' function, which directs and permeates this paper, is the presence of a normative structure. Through the speech of the interviewees it was possible to state that the Basic Training Course Public Procurement Officers take is not sufficient to develop the negotiation and reasoning skills and the attitude of attention, balance and rectitude needed to the practice of this function. Therefore, the Public Procurement Officers' learning process happens throughout informal and tacit knowledge, shared through servers' social interaction – facilitated by the structure in network from Federal Institutes of Education, Science and Technology (FIs) (institutions where the research took place), online forums and communities, corroborating the knowing-in-practice perspective. It can be stated that the knowledge development of Public Procurement Officers is not disconnected to their practice. Based on the elements identified in this study, some actions are suggested to improve the working conditions, development and recognition of the Public Procurement Officers. A more sensitive consideration from society and from political representatives is necessary, given the strategic importance of Public Procurement Officers' role in assuring the public money is being well spent.

Keywords: Public Procurement Officers; public buyers; knowing-in-practice; Practice-Based Studies; learning and training in public service.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1: Definições de Prática.....	35
Figura 1: Cenário da Rede Federal.....	45
Figura 2: Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica.....	45
Quadro 3: Conhecimentos, habilidades e atitudes dos pregoeiros e equipe.....	59
Quadro 4: Atividades desempenhadas pelos pregoeiros.....	68
Quadro 5: Fatores Ambientais que afetam as atividades dos pregoeiros..	72
Quadro 6: O novo modelo de aprendizagem.....	88
Quadro 7: Indicadores de Comunidade de Prática de Wenger.....	90
Quadro 8: Fatores que dificultam o aprendizado do pregoeiro.....	99
Quadro 9: Fatores que facilitam a aprendizagem do pregoeiro.....	101
Figura 3: Processo de aprendizagem e desenvolvimento de competências.....	112
Figura 4: Distribuição dos montantes de acordo com a modalidade de licitação.....	117
Figura 5: Número de processos de compras de acordo com a modalidade de licitação.....	118

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Estimativa do Percentual do Investimento Público Total em Educação em Relação ao Produto Interno Bruto (PIB), por Nível de Ensino - Brasil 2000-2014.....	13
Tabela 2: Sujeitos entrevistados.....	50

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
1.1	OBJETIVO GERAL	20
1.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	20
2	O CAMPO DE PESQUISA	22
2.1	DA 'VELA E PREGO' AO PREGÃO ELETRÔNICO	22
2.2	PREGOEIROS, QUEM SÃO?	24
2.3	DOS PRINCÍPIOS BÁSICOS E DAS FINALIDADES DAS LICITAÇÕES À PROFISSIONALIZAÇÃO DOS COMPRADORES PÚBLICOS	27
3	REVISÃO DA LITERATURA	32
3.1	A GESTÃO POR COMPETÊNCIAS NO SERVIÇO PÚBLICO	32
3.2	ESTUDOS BASEADOS EM PRÁTICA: UMA POSSIBILIDADE PARA A COMPREENSÃO DOS SABERES DOS PREGOEIROS	34
3.2.1	A prática e sua estrutura normativa	38
3.2.2	A sociomaterialidade	40
4	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	44
4.1	DOS INSTITUTOS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA	44
4.2	TIPO DE ESTUDO.....	46
4.3	SUJEITOS PESQUISADOS	47
4.4	TÉCNICAS PARA COLETA E ANÁLISE DE DADOS.....	50
5	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	54
5.1	AS PRÁTICAS DE TRABALHO DO PREGOEIRO: DA ADMISSÃO AO TRABALHO COTIDIANO.....	54
5.1.1	A porta de entrada na instituição: o processo de admissão	54
5.1.2	O treinamento inicial	60
5.1.2.1	O Curso de Formação de Pregoeiros e as Escolas de Governo.....	60
5.1.2.2	O treinamento “na prática” pelos colegas de trabalho e chefias.....	63
5.1.3	O cotidiano de trabalho dos pregoeiros	67
5.1.4	As mudanças nas atividades iniciais	71
5.2	A ESTRUTURA NORMATIVA DAS PRÁTICAS DOS PREGOEIROS	74
5.3	O PROCESSO DE APRENDIZAGEM NO COTIDIANO DE TRABALHO DO PREGOEIRO	80
5.3.1	Como as pessoas aprendem?	81
5.3.2	As situações significativas de aprendizagem	83

5.3.3 A interação com colegas de trabalho e o aprendizado	85
5.3.3.1 As Comunidades de Prática de Compradores Públicos.....	88
5.3.4 A resolução de problemas e dificuldades na rotina de trabalho	97
5.3.5 Fatores que dificultam e facilitam a aprendizagem	98
5.3.6 O que facilita ou dificulta o trabalho do pregoeiro	104
5.3.7 Como o entrevistado ensinaria a pesquisadora a ser uma pregoeira, na perspectiva projetiva	107
5.4 AÇÕES DE DESENVOLVIMENTO/CAPACITAÇÃO PROFISSIONAL DO PREGOEIRO E A POSSIBILIDADE DE PLANO DE CARREIRA	113
5.4.1 O papel do pregoeiro e suas responsabilidades nas IES	113
5.4.2 Gratificação pessoal e profissional na atividade de pregoeiro, é possível?	119
5.4.3 O desenvolvimento das capacidades do pregoeiro e a colaboração da gestão institucional e dos órgãos centrais do governo	122
5.4.4 O atingimento dos objetivos estratégicos da organização	127
5.4.5 A oportunidade de carreira do pregoeiro e o reconhecimento como categoria	130
5.4.6 Sugestões para a elaboração do plano de carreira do pregoeiro e sua equipe	134
5.4.6.1 As iniciativas do MPOG para a criação da carreira dos pregoeiros e funções gratificadas	138
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	143
REFERÊNCIAS	150
APÊNDICE I - ROTEIRO I	161
APÊNDICE II - ROTEIRO II	163
APÊNDICE III - ROTEIRO III	165
APÊNDICE IV - ROTEIRO IV	167
APÊNDICE V - ROTEIRO V	169
APÊNDICE VI - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	170
APÊNDICE VII - NOTAS	171

1 INTRODUÇÃO

Neste parágrafo inicial, considero importante registrar algumas vivências pessoais e profissionais que me influenciaram na escolha pelo tema deste estudo. Destaco como um importante marco a minha decisão em atuar como servidora pública, logo após ter concluído a graduação em Administração de Empresas, no ano de 2007. Durante o período de oito anos de graduação, foi imprescindível manter um trabalho remunerado para custear os estudos em universidade privada, uma das únicas na região da Serra Gaúcha. Estudar em uma universidade federal, que oferecesse ensino superior público e gratuito, não passava de um sonho distante, pois, naquela época, isso era considerado privilégio para poucos.

Durante a graduação, entre outras, foram importantes as aulas da disciplina de Sociologia das Organizações, as quais me levaram a refletir sobre as condições dos trabalhadores no sistema de produção capitalista hegemônico, motivando-me a seguir em busca de alternativas que me possibilitassem maior autonomia e satisfação profissional.

Pela vivência com meu pai, construtor autônomo, e com minha mãe, servidora pública e educadora, percebi que as suas profissões lhes proporcionavam uma satisfação diferenciada, apesar da pouca valorização e do merecido reconhecimento. Em minha concepção, atuar no serviço público poderia ser uma grande oportunidade para contribuir com a construção de uma sociedade mais justa e para a promoção do bem comum, princípios ontológicos com os quais me identificava, e também pela oferta de estabilidade, possibilitando condições para a concretização de meus projetos de vida.

De acordo com a literatura da área, cabe à Administração Pública, regulada por um conjunto de princípios do Direito Administrativo, realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado (MEIRELLES, 1998), ou seja, cumprir as finalidades públicas previstas em lei, por meio de seus órgãos, agentes e pelas atividades públicas (BITTENCOURT, 2014).

Dentre os direitos sociais previstos no Artigo 6º da Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988, está a educação. Entretanto, em decorrência das diferentes concepções ideológicas que conduziram as políticas de cada governo, desde então, esse direito passou a ocupar diferentes posições na

hierarquia das ações governamentais. Exemplo disso foi a escassez de investimentos estatais decorrentes da política neoliberal e de Estado mínimo praticada pelo governo federal, até a década de 90, refletida no sucateamento das instituições federais de ensino e a não abertura de concursos públicos para docentes e técnicos administrativos.

Esse quadro modificou-se gradativamente, acompanhando a mudança do cenário político, conforme mostram os indicadores de Investimentos Públicos em Educação, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Dentre esses indicadores, resalta-se o percentual do investimento total em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), por nível de ensino, demonstrado na Tabela 1. Nessa tabela, percebe-se que, em relação aos níveis de ensino, houve um aumento significativo de investimentos no nível médio, que passaram de 0,6% do PIB, em 2000, para 1,1% do PIB, em 2012, mantendo-se até 2014.

Tabela 1: Estimativa do Percentual do Investimento Público Total em Educação em Relação ao Produto Interno Bruto (PIB), por Nível de Ensino - Brasil 2000-2014¹

Ano	Percentual do Investimento Público Total em relação ao PIB (%)						
	Todos os Níveis de Ensino	Níveis de Ensino					
		Educação Básica	Educação Infantil	Ensino Fundamental		Ensino Médio	Educação Superior
				De 1ª a 4ª Séries ou Anos Iniciais	De 5ª a 8ª Séries ou Anos Finais		
2000	4,6	3,7	0,4	1,5	1,2	0,6	0,9
2001	4,7	3,8	0,4	1,4	1,3	0,7	0,9
2002	4,7	3,8	0,3	1,6	1,3	0,5	1,0
2003	4,6	3,7	0,4	1,5	1,2	0,6	0,9
2004	4,5	3,6	0,4	1,5	1,2	0,5	0,8
2005	4,5	3,6	0,4	1,5	1,2	0,5	0,9
2006	4,9	4,1	0,4	1,6	1,5	0,6	0,8
2007	5,1	4,2	0,4	1,6	1,5	0,7	0,9
2008	5,3	4,4	0,4	1,7	1,6	0,7	0,8
2009	5,6	4,7	0,4	1,8	1,7	0,8	0,9
2010	5,6	4,7	0,4	1,8	1,7	0,8	0,9
2011	5,8	4,8	0,5	1,7	1,6	1,0	1,0
2012	5,9	4,9	0,6	1,7	1,5	1,1	1,0
2013	6,0	4,9	0,6	1,6	1,5	1,1	1,1
2014	6,0	4,9	0,7	1,6	1,5	1,1	1,2

Fonte: Inep/MEC – Tabela elaborada pela Deed/Inep. Atualizada em 15/09/2016.

Justificando esse crescimento, destaca-se a revogação do Decreto nº 2.208/97, até então instrumento legalizador da educação profissional no Brasil, o qual foi substituído pelo Decreto nº 5.154/2004, possibilitando a ampliação da oferta de educação profissionalizante em espaços formais de educação (OLIVEIRA, 2001),

em especial no Ensino Médio. Anunciada pelo Ministério da Educação (MEC), ao início do Governo Lula, como medida corretiva, teve por objetivo reconstruir a educação profissional como política pública, a qual fora dissociada da educação básica e provocara “[...] aligeiramento da formação técnica em módulos dissociados e estanques, dando um cunho de treinamento superficial à formação profissional e tecnológica de jovens e adultos trabalhadores” (Brasil, MEC, 2005, p. 2).

A educação profissional e tecnológica busca compreender a tecnologia como categoria histórica e socialmente construída; incorporar o saber do trabalhador a fim de informá-lo sobre seu papel como agente de transformação da produção e do trabalho, disponibilizando o acesso às informações sobre os avanços científicos e tecnológicos. Essa modalidade da educação deverá atentar também para os compromissos com a redução das desigualdades sociais, com o desenvolvimento econômico participativo e com a educação básica como um direito assegurado pela escola pública e gratuita. (BRASIL, MEC, 2005, p. 4).

A proposta de anteprojeto da Lei da Educação Profissional e Tecnológica (EPT) atribuiu especial ênfase ao papel estratégico da Rede Federal de Educação Tecnológica, em virtude de seu desempenho e dos conteúdos acumulados em quase um século de experiência (BRASIL, MEC, 2005).

O aumento dos investimentos em educação e a expansão da Rede Federal de Educação foram oficializados em 29 de dezembro de 2008, por meio da Lei nº 11.892, que instituiu a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e criou os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Por meio dessa lei, os até então chamados CEFETs (Centro Federal de Educação Profissional e Tecnológica), dentre eles o CEFET-Bento Gonçalves (CEFET-BG), passaram a compor os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.

A seguir, relato meu ingresso no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul (IFRS) - *Campus* Bento Gonçalves, com o intuito de contextualizar e também expressar o porquê de meu interesse no tema em foco neste estudo.

Ingressei no dia 30 de dezembro de 2008, como técnica administrativa, apenas dois dias após a publicação da lei que o criou, por meio de concurso público realizado em meados de 2007. Na época, estavam previstas apenas três vagas imediatas, divulgadas no Edital de Seleção. Porém, com a expectativa da expansão, todos os candidatos classificados foram nomeados.

Na entrevista de ingresso, para alocação em algum dos setores da escola, fui questionada sobre uma pequena experiência que tivera no setor de compras de uma empresa privada, como substituta de uma funcionária titular, e constante em meu currículo, pois havia uma vaga no setor de compras e licitações do recém-criado IFRS – *Campus* Bento Gonçalves. Confesso ter ficado ansiosa, pois minhas experiências de trabalho anteriores haviam sido, predominantemente, nos setores de *marketing* e comercial de empresas da cidade. Em uma delas, exerci a função de vendedora de serviços gráficos, tendo como um de meus clientes o até então CEFET-BG. Entretanto, diante da proposta de expansão da rede federal, percebi que, naquele momento, a instituição preocupava-se em melhor estruturar o setor de compras e licitações.

Aceitei o desafio. O meu ingresso no órgão foi marcado por novas aprendizagens, principalmente em relação às peculiaridades dos processos de compras e aquisições públicas, comparadas à iniciativa privada. Incipientes eram meus conceitos prévios sobre essa atividade, adquiridos pelo estudo da Lei nº 8.666/93 (Lei Geral de Licitações) para a prestação da prova do concurso, a qual dava uma noção geral sobre o assunto. No entanto, participando de licitações públicas de prefeituras e outros órgãos públicos da região como fornecedora, eu já percebia o quão burocrático era o processo, o qual requeria manutenção de cadastro atualizado (inúmeros documentos e negativas), leitura de extensos editais, conhecimento dos diferentes sistemas de compra informatizados e tempo para acompanhamento de todos os trâmites.

O *lead time* de um pedido de aquisição no setor público, desde o momento da solicitação de compra até a entrega do bem, serviço ou obra, poderia levar de dias a anos, dependendo de suas características e de um complexo conjunto de fatores: princípios, legislação específica, disponibilidade orçamentária, participação e idoneidade de fornecedores (iniciando pelo fornecimento de orçamentos de referência, durante o evento licitatório, até a entrega do objeto licitado, conforme especificação editalícia e dentro do prazo estipulado), entre outros.

“Podemos fazer apenas o que está previsto em lei”, diziam meus colegas mais experientes. “Sente-se aqui do meu lado e vá acompanhando para aprender, pois não saem muitos cursos e não podemos ficar esperando por eles”. “Eu fiz o curso de pregoeiro à distância, mas logo que surgir, você vai fazer o curso presencial. Você faz o curso, o diretor emite sua portaria e você ganha o *token*.”

Pregoeiro? Sim! Este é o servidor público que opera pregões. Pregões são eventos licitatórios para a seleção da proposta mais vantajosa em uma compra pública. E *token*? É um dispositivo semelhante a um *pen drive*, contendo uma senha para certificação digital e acesso aos sistemas informatizados do governo, no caso dos pregões federais, o portal Comprasnet, agora denominado Compras Governamentais. Mas não seria mais o martelo? Ah, esse foi muito utilizado também pelos leiloeiros na decisão final de uma arrematação em pregões, virando elemento simbólico, substituído por um clique no teclado do computador.

O aprendizado do novo ofício ocorria no dia a dia, com os colegas de trabalho mais experientes e também através de cursos de capacitação nas escolas de governo (Escola de Administração Fazendária - ESAF e Escola Nacional de Administração Pública – ENAP). Ao contrário do que se esperava, diversas foram as oportunidades de qualificação e de treinamento no órgão, decorrentes dos investimentos expressivos para implementação do projeto de expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica.

No Instituto Federal do Rio Grande do Sul, um dos 38 IFs presentes em todos os estados do Brasil, iniciou-se com as quatro unidades já em funcionamento (*Campus Bento Gonçalves, Campus Sertão, Campus Porto Alegre e Campus Rio Grande*) para, posteriormente, implantar mais 13 unidades em diferentes cidades das regiões de atuação (Serra Gaúcha, Região Metropolitana, Alto Uruguai e Região Sul do RS). Atualmente são, portanto, 17 unidades.

Aos poucos, os servidores mais antigos e experientes dos *campi* de origem eram convidados a assumir cargos de direção nas novas unidades em implantação, enquanto os servidores recentemente nomeados, dentre os quais me incluía, acabavam assumindo novas responsabilidades. Em torno de um ano após o ingresso, eu já era coordenadora do Setor de Compras e Licitações e conduzia os processos licitatórios para o *Campus Bento Gonçalves*, reconhecido em todo o Brasil pelo curso de Tecnologia em Viticultura e Enologia (na época, o único do Brasil) e pelos cursos de agropecuária. A Reitoria do IFRS, recém implantada, utilizara inicialmente um espaço físico no *Campus Bento*, além da sua estrutura de pessoal, a qual acabava absorvendo as atividades de implantação das novas unidades.

Por consequência, minha função de compradora pública do *Campus* havia se multiplicado por 13. Aos poucos, novos servidores foram sendo nomeados para o

Setor de Compras e Licitações da Reitoria, além de outros também para os novos *campi*. Ao ingressarem, diversos servidores passavam por um “estágio” no *Campus* Bento Gonçalves. Essa demanda por qualificação também foi atendida por meio da contratação de cursos de capacitação *in company* e nas Escolas de Governo nos anos de 2012 e 2013. Tive o desafio e a oportunidade de participar do planejamento, da organização e também como aluna destes cursos. Após os cursos, os professores/instrutores prestavam suporte via telefone, *e-mail* e *chat* (informalmente chamado de “pós-venda”), semelhante a um *call center*. No dia a dia de trabalho, esse suporte também era realizado com maior frequência pelos servidores mais experientes do Órgão aos colegas novatos, presencial ou a distância.

Um plano de carreira específico para a área de logística pública, na qual se inclui a função de pregoeiro, já foi reconhecido como necessário pelo Departamento de Logística do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), atualmente denominado Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), por meio da Estratégia Geral de Logística (EGL) 2016-2017 (BRASIL, 2015). Considerando a complexidade das atribuições e das responsabilidades moral e jurídica envolvidas, a oferta de uma carreira estruturada e de uma remuneração compensatória poderia conter a grande rotatividade e a evasão de servidores nos setores de compras e licitações, bem como a falta de interesse em assumir tal função, muito recorrente no âmbito do IFRS.

A função de pregoeiro não é reconhecida como categoria profissional. A regulamentação dessa atividade é, há anos, reivindicada nacionalmente pelos servidores atuantes em diversos órgãos (SANTANA, 2006; EBBING, 2008, NEGÓCIOS PÚBLICOS, 2009; 2013).

No Código Brasileiro de Ocupações (CBO) do Ministério do Trabalho e Emprego, a atividade ‘pregoeiro’ é denominada como sinônimo de ‘leiloeiro’, porém elas se diferenciam, no setor público, por conta de suas atribuições: o pregoeiro atua na aquisição de bens e serviços comuns, o leiloeiro, na venda ou alienação de bens móveis e imóveis.

Pela experiência obtida nesse período de aproximadamente oito anos como servidora do IFRS, sendo seis deles na área de licitações, compras e contratos, posso afirmar que os servidores ‘pregoeiros’, atuando nos bastidores, foram decisivos para a concretização do projeto de expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica. Por meio da atuação desses servidores, foi

possível converter milhões de reais que compunham o orçamento de investimento e custeio em bens e serviços, visando à reestruturação das unidades de origem dos IFs e à implantação, em curto período de tempo, de novos *campi* no Rio Grande do Sul e em todo o Brasil. Atualmente, no papel de docente, tenho à disposição uma infraestrutura de ensino, pesquisa e extensão diferenciada para a promoção da educação profissional e tecnológica na comunidade de Osório, *campus* onde atuo. Muito me gratifica o fato de ter participado, como pregoeira da Reitoria durante quatro anos, do planejamento e da execução dos processos licitatórios, os quais permitiram essa concretização.

Tendo atuado como Diretora de Licitações e Contratos do IFRS, no período de 2011 a 2015 e, ao perceber essas condições, sugeri, institucionalmente, a implementação de algumas ferramentas para servirem de apoio aos fazeres dos pregoeiros da instituição. Uma das ações foi a criação do portal eletrônico do departamento, que, além de um canal de comunicação institucional da área, tinha por finalidade servir como repositório de informações úteis, categorizadas por assunto, em especial de legislações e materiais de apoio, a serem compartilhados entre os pregoeiros e, particularmente, consultados pelos colegas novatos. Outra ação foi a criação de duas instruções normativas: uma formalizando a prática de licitações compartilhadas no âmbito do IFRS, e outra visando à formação de comissões multidisciplinares como suporte ao pregoeiro, na elaboração dos ‘termos de referência’, documentos-base para as aquisições, os quais contêm as especificações dos produtos e serviços.

Ressalto que os conhecimentos, as habilidades e as atitudes dos pregoeiros ainda não foram formalmente identificados ou registrados pela administração pública federal e, tampouco são reconhecidos como requisitos para ingresso, desenvolvimento, permanência e progressão em ‘carreira’.

Embora seja importante o reflexo da atuação do pregoeiro na qualidade do gasto público, poucos foram os estudos encontrados, no contexto brasileiro, com temática ‘comprador público e pregoeiro’. Em uma busca realizada em bases de dados disponibilizadas pela biblioteca da Escola de Administração da UFRGS, no período de 2012 a 2016, empregando as palavras-chave pregoeiros, compradores públicos e agente de compras, identifiquei que os estudos se limitam a: papel do comprador (BATISTA; MALDONADO, 2008); desafios na implantação do pregão eletrônico (ALVES FILHO, 2008); melhoria da *performance* dos servidores no

processo de compras (EBBING, 2008); e poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico no Brasil (BRASIL.IPEA, 2014). No que se refere à gestão de pessoas no setor público, destacam-se os estudos de Bergue (2011) e Camões et. al. (2010), Antonello e Pantoja (2010). A nível internacional, com as palavras-chave *Supply chain management for the public sector* e *public procurement*, foi identificado o *Handbook of Procurement Public* (THAY, 2009), num esforço de superar a negligência de estudos sobre a área de aquisições públicas, identificada por Thai (2000), estudos sobre inovações em compras públicas (EDQUIST & ZABALA-ITURRIAGAGOITIA, 2012), considerando a aprendizagem interativa entre comprador e fornecedor uma das suas dimensões-chave; contratos públicos sob a abordagem das partes interessadas (KAMANN, 2007), entretanto, sem entrar no mérito dos trabalhadores compradores públicos, mas como organização.

Diante da relevância dos compradores públicos pregoeiros para a administração pública e da carência de estudos e informações acerca das competências que envolvem sua atividade, identifiquei a necessidade de um estudo no campo da aprendizagem nas organizações no setor público, como um desafio na área de gestão de pessoas e estudos organizacionais.

A partir das vivências e reflexões sobre o período em que atuei como pregoeira (até o ano de 2013) e coordenei o Setor de Licitações do IFRS (até o ano de 2015), percebi que o Curso de Formação de Pregoeiros e além de outros cursos formais eram insuficientes para atender as demandas cotidianas ao desempenho dessa função. Diante desta lacuna, surge a problematização acerca da formação do pregoeiro na prática.

Na minha trajetória discente no curso de Mestrado Profissional em Administração da UFRGS, iniciado em 2015, na disciplina de Práticas, Saberes e Aprendizagens, percebi que a abordagem dos estudos baseados em prática (EBP) (GHERARDI, 2005, 2006, 2011, 2012, 2012b e 2014; NICOLINI, 2009; MONTEIRO; NICOLINI, 2016; ALCADIPANI; TURETTA, 2009; ANTONELLO; AZEVEDO, 2009, dentre outros), em especial o *knowing in practice* (GHERARDI, 2012b), poderia contribuir para uma melhor compreensão do trabalho e dos saberes dos pregoeiros, dando visibilidade aos elementos tácitos, desenvolvidos em prática, até então não identificados no fazer destes profissionais. A aprendizagem, na concepção do *knowing in practice*, se desenvolve mediante as “contingências e racionalidades

situacionais”, muito presentes no cotidiano dos pregoeiros. Esta concepção excede a proposta do modelo gerencialista, caracterizada pelas capacitações formais e prescritivas, predominante na administração pública brasileira.

Assim, por meio das ‘lentes’ dos EBP e da noção de *knowing-in-practice*, pretendo responder à seguinte indagação: **Como e quais são os saberes desenvolvidos pelo pregoeiro em seu cotidiano de trabalho?**

A partir dessa problematização, da temática narrada e da questão de pesquisa estabelecida, proponho o objetivo geral e os objetivos específicos deste estudo.

1.1 OBJETIVO GERAL

Compreender como e quais saberes o pregoeiro desenvolve em seu cotidiano de trabalho.

1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a) Identificar e descrever as práticas de trabalho do pregoeiro;
- b) identificar e descrever a estrutura normativa das práticas dos pregoeiros;
- c) identificar e analisar o processo de aprendizagem no cotidiano de trabalho dos pesquisados;
- d) sugerir ações de desenvolvimento/capacitação profissional do pregoeiro e ações relacionadas à possibilidade de plano de carreira.

Destaco que o estudo poderá trazer, através do fornecimento de informações e discussões, as seguintes contribuições: a) aproximação da academia com o cotidiano dos profissionais pesquisados; b) auxílio para a elaboração de ações que visem à melhoria de suas condições de trabalho e desenvolvimento profissional; c) apoio para a qualificação dos serviços e dos gastos públicos, a fim de que a licitação cumpra seu papel social.

Parto do pressuposto que, a partir da compreensão de como e quais saberes os pregoeiros desenvolvem, seja possível contribuir para o reconhecimento de tais saberes e um maior reconhecimento da relevância desse profissional para a administração pública.

Nas próximas seções, serão apresentados: o campo de pesquisa; o referencial que norteou o desenvolvimento do estudo; o método empregado com o intuito de atingir os objetivos estabelecidos; as análises e resultados; e as considerações finais. Essas seções estão redigidas no modo impessoal, apenas a Introdução foi redigida na primeira pessoa do singular, dado que a aproximação com o campo e o tema em foco ocorreu em função da pesquisadora ter experienciado a função de pregoeira, e há alguns anos não mais atuante.

2 O CAMPO DE PESQUISA

Inicialmente, se tecem considerações acerca do pregoeiro, a fim de bem esclarecer o relevante papel por ele desempenhado.

2.1 DA 'VELA E PREGO' AO PREGÃO ELETRÔNICO

O vocábulo 'pregão', segundo De Plácido e Silva (2005), origina-se dos termos latinos *preconium* e *depraeconari*, cujo significado é apregoar ou proclamar, ou seja, o ato de anunciar em voz alta os bens levados em hasta pública e os lances a ele ofertados como forma de arrematação.

Relatos históricos supõem que a licitação tenha surgido na Europa Medieval, em situações nas quais a administração pública não dispunha, de forma autônoma, de algum bem, serviço ou obra, tendo de recorrer a particulares que pudessem atender a essas necessidades (RIBEIRO, 2007).

O estado monarquista, caracterizado, naquele período, pela administração pública patrimonialista e pelo poder decisório concentrado no monarca, distribuía avisos informativos (instrumento convocatório), marcando local, data e horário para os interessados comparecerem e apresentarem suas propostas. As regras eram estabelecidas pelo sistema 'Vela e Pregó': acendia-se uma vela para dar início ao certame e os participantes ofereciam lances até que a vela se apagasse, ou queimasse até o final, sendo vencedor aquele que tivesse ofertado o lance de menor preço (MOTTA, 2004).

Nos tempos atuais, houve o aprimoramento das técnicas desse processo, com o uso de tecnologias da informação e comunicação (TICs), porém as finalidades e a essência das regras foram mantidas. Pode-se citar como exemplo: o atendimento das necessidades públicas, o instrumento convocatório, a apresentação de propostas, o certame licitatório, a oferta de lances, a fase aleatória, a homologação do vencedor pelo menor preço.

No Brasil, o pregão como uma das modalidades de licitação pública foi instituído, no âmbito da União, pela Medida Provisória nº 2.026, de 04 de maio de

2000, sendo estendido pela Lei nº 10.520/2002 aos Estados e Municípios. O formato presencial do pregão evoluiu para o eletrônico, regulamentado pelo Decreto nº 5.450/2005, tornando-se obrigatório no âmbito da União, salvo nos casos de comprovada inviabilidade, a ser justificada pela autoridade competente. Nessa base legal, estão previstas fases, procedimentos, atribuições da autoridade competente e do pregoeiro.

De acordo com o § 4º do Art. 2º desse decreto, o pregão eletrônico deve ser conduzido pelo órgão ou entidade promotora da licitação, com apoio técnico e operacional da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (ou atual MPDG), por meio de sistema eletrônico para os órgãos integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG.

Atualmente, no âmbito da União, um dos sistemas utilizados é o de Compras Governamentais, antes denominado Comprasnet. Por meio dele, são realizados todos os procedimentos relativos à fase externa do pregão, ou seja, desde a divulgação do certame até sua homologação.

Com relação à atualização e à alteração da Lei de Licitações e Contratos (Lei 8.666/1993), a Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional (CEDN) aprovou recentemente (novembro de 2016) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 559/2013, o qual faz parte da Agenda Brasil, que tem por objetivo incentivar a retomada do crescimento econômico do país, por meio de uma legislação mais ágil e segura, conforme noticiado pela Redação do Senado Federal em seu *site* oficial (SENADO, 2017).

Dentre outras inovações do referido projeto, que promete se tornar o novo marco legal para licitações e contratos, ganham destaque: a inversão de fases (julgamento das propostas antes da habilitação); a contratação do seguro, que poderá garantir a conclusão de uma obra pública em caso de dificuldades enfrentadas pela empresa responsável; e a figura do projeto completo, em substituição ao projeto básico e ao projeto executivo. Prevê também a responsabilização solidária da empresa ou prestador de serviços pelo dano causado ao erário na contratação direta indevida, por dispensa ou inexigibilidade de licitação e estabelece como crime a omissão de dados ou informações.

O projeto propõe o 'diálogo competitivo' como nova modalidade licitatória, já utilizado em muitos países europeus, normalmente em casos de inovação técnica ou de tecnologias de domínio restrito no mercado. Por meio dele é permitido à

administração pública realizar diálogos com licitantes previamente selecionados, com o intuito de desenvolver alternativas ao atendimento de suas necessidades, finalizando com uma proposta após o encerramento do diálogo.

O Projeto de Lei também extingue a denominação pregoeiro, criando a nomenclatura 'Agente de Licitação', mantendo, de forma geral, as mesmas atribuições atuais, com a mudança para a formação ou não de comissões.

2.2 PREGOEIROS, QUEM SÃO?

A administração pública abrange pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos responsáveis por exercer a função administrativa, segundo Di Pietro (2014). Predominantemente, ela é incumbida ao Poder Executivo, segundo a autora, governando o povo e administrando os interesses públicos, de acordo as leis previstas na Constituição Federal (PORTAL BRASIL, 2010).

Agente público é toda pessoa que exerce uma função pública, de forma permanente ou temporária. Dentre esses agentes, aquele que se vincula profissionalmente, seja por meio de cargo ou emprego público, é denominado 'servidor público', consubstanciado por um conjunto de atribuições e responsabilidades previstas em lei e distinguindo-se pelo tipo de vínculo com o Estado (BITTENCOURT, 2014).

Na esfera federal, a Lei nº 8.112/90 estabelece o regime estatutário como regime jurídico para os servidores da União, autarquias e fundações públicas. Por meio desse vínculo, uma série de prerrogativas lhes são concedidas, necessárias ao adequado exercício de suas funções estatais, de modo a evitar influências indevidas e desvios de finalidade em sua atividade.

Especialmente em relação às atividades de contratações públicas, o artigo 37, XXI, da Constituição Federal (BRASIL, 1988) prevê que, com exceção das hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação prevista em lei, “[...] as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure a igualdade de condições a todos os concorrentes [...]”.

O artigo 22 da Lei nº 8.666/1993 prevê como modalidades de licitação a concorrência, a tomada de preços, o concurso e o leilão, as quais se diferenciam em

termos de valor estimado da contratação, prazo mínimo de antecedência para a publicação e requisitos para a habilitação. De forma complementar, o Pregão foi instituído como uma nova modalidade pela Lei nº 10.520/2002, exclusivamente para a aquisição de bens e serviços comuns. Entende-se por bens e serviços comuns, o estabelecido no § único do Art. 1º, para efeitos da Lei nº 10.520/2002 “[...] aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado”. Dessa forma, fica vedada a contratação de obras, para as quais outras modalidades estejam previstas.

Para conduzir os processos de pregão, a autoridade competente designa, em meio aos servidores do órgão ou da entidade promotora da licitação e aos mais diversos cargos do quadro, sem distinção, servidores para desempenharem a função de ‘pregoeiros’, em cujas atribuições, conjuntamente com a equipe de apoio, incluem-se: “[...] o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor” (BRASIL, 2002). Essa designação é válida pelo período de um ano, podendo ser renovada por meio de recondução.

A atividade de pregoeiro requer do servidor designado conhecimento de uma ampla gama de normativos, alguns deles selecionados por Jacoby Fernandes (INSTITUTO NEGÓCIOS PÚBLICOS, 2014, p. 26 e 27), como: Constituição Federal, 52 leis federais, 53 decretos, 19 portarias, 61 instruções, 74 súmulas e aproximadamente 4.000 acórdãos e decisões. O autor propõe a necessidade de consolidação das normas, de forma a prevenir que o pregoeiro seja “vítima de sanções por desconhecimento”.

Nas modalidades previstas na Lei nº 8.666/1993 (concorrência, tomada de preços, convite e leilão) e na Lei nº 12.462/2011 (RDC – regime diferenciado de contratações), os atos licitatórios são praticados por ‘comissão própria de licitação’ (CPL), ‘comissão especial de licitação’ (CEL) ou ‘comissão de RDC’, cujos membros respondem solidariamente, salvo se posição individual divergente estiver registrada na ata de reunião em que adotada a decisão. Na modalidade pregão, mesmo estando o pregoeiro assistido por uma equipe de apoio, ele responde de forma exclusiva e individualmente.

Essas condições justificam, assim como outras, a grande rotatividade de profissionais nas áreas de aquisição dos órgãos, bem como o desinteresse e mesmo a negação em atuar nessa atividade.

Reconhecida como uma atividade de grande complexidade e risco, a função de pregoeiro ou comprador público não possui, até o momento, uma carreira específica que considere conhecimentos, habilidades e competências identificadas. Além disso, percebe-se a existência de um “desequilíbrio remuneratório” (BERGUE, 2011, p. 560), provocado pela diferença entre o salário percebido e o risco da atividade.

Na sondagem inicial de campo para delimitar o objeto de estudo, foram realizados contatos informais com três Institutos Federais (IFs) e com Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), por telefone e *e-mail*.

Os três IFs contatados informaram que o Departamento de Gestão de Pessoas dos órgãos não possui controles nem registros sobre os pregoeiros. Assim, foi necessário entrar em contato com as Pró-reitorias e Diretorias de Administração e Planejamento, às quais os pregoeiros estão diretamente subordinados, a fim de obter dados preliminares sobre o campo. No capítulo de procedimentos metodológicos explora-se essa questão.

Já no contato prévio com o MPDG sobre a implementação da Estratégia Geral de Logística 2016-2017, em especial quanto à profissionalização (criação de novos cargos e carreiras na área de logística) prevista no documento, foi informado que parte do texto do projeto de lei encaminhado ao Congresso Nacional foi excluída, no que se refere às remunerações adicionais por risco (as quais se destinariam também aos pregoeiros), sendo mantida apenas a criação de cargos estratégicos. Parte das ações do Plano também foram suspensas devido ao atual quadro econômico e político do país e a consequente modificação do quadro dos Ministérios.

Identificou-se também a existência do Núcleo de Apoio aos Compradores Públicos (NELCA), um grupo formado por mais de dois mil compradores públicos de todo o Brasil, destinado à troca de informações e experiências, visando ao aperfeiçoamento da gestão de compras públicas e à valorização dos compradores. O grupo foi criado, no ano de 2010, por servidores da Controladoria Geral da União, do Estado do Mato Grosso e estendido à participação de servidores de todos os órgãos públicos. Esse grupo utiliza atualmente o recurso *Google Groups* para troca de mensagens diárias através de *e-mail*, objetivando a disseminação de boas práticas nas licitações e contratações governamentais.

Para participar do grupo NELCA, é preciso ser convidado por um membro ou

fazer um pedido de inscrição e comprovar a condição de comprador público, geralmente por meio de um endereço de *e-mail* institucional. No ano de 2014, o grupo promoveu o 6º Seminário de Compras Públicas em Mato Grosso, cujo tema principal foi a profissionalização dos compradores públicos e os seus reflexos na diminuição da corrupção e dos desperdícios no setor público (AKUTAGAWA, 2014). Não foram encontrados registros dos resultados desse seminário, nem outras informações sobre a constituição do referido Núcleo.

Os pregoeiros enquanto agentes públicos devem conduzir os processos licitatórios observando um conjunto normas e princípios, de forma estrita e discricionária, a fim de tomar a decisão mais adequada para que a licitação atinja seu objetivo. A abordagem dos princípios, finalidades e uso estratégico das licitações e demandas governamentais, são fundamentais para compreender a importância do fazer do pregoeiro, justificando a necessidade de sua profissionalização.

2.3 DOS PRINCÍPIOS BÁSICOS E DAS FINALIDADES DAS LICITAÇÕES À PROFISSIONALIZAÇÃO DOS COMPRADORES PÚBLICOS

Na administração pública, é dever indeclinável do gestor público agir segundo os preceitos do direito e da moral administrativa, pois tais aspectos expressam a vontade da população, titular dos interesses administrativos, e condicionam os atos a serem praticados no desempenho do encargo público que lhe é confiado (SALDANHA, 2006).

Os princípios, como normas jurídicas primárias ou regras jurídicas superiores, expressam os valores transcendentais (éticos, sociais, econômicos, políticos e jurídicos) vigentes na sociedade e devem direcionar a elaboração, o alcance e a aplicação das normas jurídicas (PAZZAGLINI FILHO, 2008). Com esses fundamentos, a administração pública como um todo se submete aos princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, previstos no *caput* do Artigo 37, da Lei Maior.

O processo de licitação como um ato administrativo deve seguir um processo formal, necessário a garantir o tratamento isonômico entre licitantes que ali

competem, de forma a selecionar a proposta mais vantajosa e a promover o desenvolvimento nacional sustentável, as quais são suas finalidades, previstas na Lei nº 8.666/93. De forma orientativa, o art. 3º, *caput* dessa lei, apresenta os princípios da isonomia, proibição administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo. Para a modalidade do pregão, *caput* do artigo 4º, do Decreto nº 3.555/00 contribuem, de forma específica, os princípios de celeridade, justo preço, competitividade, seletividade e comparação objetiva das propostas. Para o Pregão Eletrônico, o *caput* do artigo 5º do Decreto Federal nº 5.450/2005 completa o rol de princípios com os de proporcionalidade e razoabilidade.

A violação dos princípios constitucionais incorre na sanção de anulação da atividade administrativa julgada lesiva ou prejudicial, na reparação civil dos eventuais danos dela resultantes e na punição do agente público infrator (PAZZAGLINI FILHO, 2008). Algo semelhante ocorre com os princípios licitatórios, porém quanto ao ato que pode estar comprometido de forma total ou parcial, devendo ser anulado ou reparado, consoante o momento em que se identificou o vício.

A atuação da administração pública está vinculada à lei pelo princípio da legalidade: ela pode fazer somente o que a lei antecipadamente autoriza. Entretanto, certa margem de 'liberdade' remanesce ao agente público, no exercício de sua competência, para eleger, seguindo princípios e normas jurídicas, a solução administrativa mais adequada à satisfação e à concretização da finalidade pública. Esse conceito caracteriza a discricionariedade administrativa (MELLO, 2002), a qual atribui ao agente o poder-dever de avaliar subjetivamente os casos de sua competência e adotar uma solução abrangida pela norma. A discricionariedade situa-se, então, no momento anterior à prática do ato, quando o agente público decide qual a medida mais conveniente e oportuna a ser adotada em determinada situação ('poder-dever' de agir).

Além da escolha pela solução mais efetiva dentre os diversos princípios e normas, o agente defronta-se com a vaguidade e a imprecisão de muitas expressões e conceitos jurídicos, e até a sobreposição de jurisprudências, impondo-lhes a análise técnica (interpretação) ou subjetiva (juízo de valor) para aplicá-los em certa situação concreta. O juízo de valor, também intitulado de prático, localiza-se no universo da sensibilidade ou da valoração. Utiliza-se de critérios próprios ou pessoais, à luz da situação de fato que tem de decidir (PAZZAGLINI FILHO, 2008).

O pregoeiro, como agente público designado a desempenhar essa função, cotidianamente se utiliza do princípio da legalidade e das margens de discricionariedade para tomar a decisão mais adequada em cada processo de aquisição. Há uma dinamicidade característica da atividade, dada a singularidade de cada processo, seja pela natureza do objeto que está sendo adquirido, seja pela situação habilitatória dos fornecedores, alterações nos normativos, novas interpretações e julgados, entre outros fatores.

Recentemente, a licitação, além de garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa, passou a ter uma função social (FERREIRA, 2012): a promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Exigida pela Lei nº 12.349/2010, a qual promoveu a alteração do texto da Lei Geral de Licitações, essa nova finalidade superou o interesse primário de garantir o suprimento de bens ou a prestação de serviços necessários ao funcionamento do governo, reconhecendo, assim, o poder de compra do Estado (BRASIL. IPEA, 2014).

O objetivo de promover o desenvolvimento nacional sustentável é traduzido, principalmente, pelo estabelecimento de margem de preferência de até 25% do preço para bens e serviços produzidos no Brasil. Fica aberta também a possibilidade de conceder uma margem para os produtos manufaturados e serviços nacionais, resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no país.

Além dessas margens de preferência, a questão da sustentabilidade foi contemplada pelo Decreto nº 7.746/2012, o qual estabeleceu critérios, práticas e diretrizes de sustentabilidade, que podem ser expressos como especificações técnicas dos objetos ou como obrigações da contratada, no processo de aquisições públicas e contratos.

Uyarra e Flanagan (2010), citados em Brasil IPEA (2014), enfatizam que o uso estratégico da demanda governamental pode aperfeiçoar o desempenho das ações às quais ele é responsável, garantindo maior agilidade na consecução de determinados projetos, além da melhoria da qualidade do serviço público.

Entretanto, Myoken (2010), citada no mesmo estudo, ressalta que a pesada estrutura institucional e regulatória pode criar forte cultura centralizada no preço, em detrimento de produtos inovadores. Essa cultura passa a motivar os compradores a agirem em conformidade com experiências anteriores, caracterizando as compras públicas como uma tarefa administrativa genérica, distante da ideia de realizar as

compras com objetivos estratégicos de desenvolvimento.

Complementa Myoken (2010) que a mudança dos modelos mentais dos compradores seria a premissa básica para uma gestão dos processos de aquisição com orientação estratégica. No entanto, isso apenas seria possível com a existência de normas adequadas aos objetivos e às políticas do país e com a profissionalização dos compradores públicos. A autora cita casos como os da Inglaterra e da Holanda, que conseguiram avançar na profissionalização de compradores. A exemplo da Inglaterra, o conceito de *value for money* é considerado central pelos agentes públicos no uso dos recursos provenientes do pagamento de impostos dos contribuintes. Na Holanda, na década de 1990, em decorrência do aumento da corrupção em compras públicas, o parlamento realizou gradualmente a reforma no sistema de compras, por meio de um plano de ação focando a profissionalização dos responsáveis por compras e aquisições.

No Brasil, a Estratégia Geral de Logística 2016-2017, como Plano Estratégico do Sistema de Serviços Gerais – SISG, elaborado pelo Departamento de Logística do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (atual MPDG) (BRASIL, 2015), tem por objetivo estabelecer um novo paradigma na gestão da logística pública do governo federal. Por meio de um novo modelo de governança, baseado em construção colaborativa, visa promover a maior racionalização do uso dos recursos públicos, a busca pela eficiência e a efetiva coordenação das ações de governo.

Os cinco objetivos estratégicos previstos no documento são: profissionalizar a atuação das unidades de logística pública; melhorar a governança e promover a atuação em rede dos órgãos e entidades do SISG; ampliar o uso de novas tecnologias de informação e comunicação; promover a sustentabilidade e o uso do poder de compra do Estado; promover a inovação, a transparência e a excelência na gestão da logística pública federal. Especialmente quanto à profissionalização dos servidores envolvidos com o funcionamento das unidades de logística pública, estão previstas as iniciativas de criação de carreira específica e funções comissionadas para áreas consideradas críticas, a instituição de novo programa de capacitação e de programa de certificação de habilidades e competências (BRASIL, 2015), todas elas com marcos e metas previstas para o biênio 2016-2017.

É possível reconhecer, mediante estas iniciativas, uma preocupação do Estado em reconhecer a importância estratégica do papel do pregoeiro na melhoria do gasto público.

Descrita a complexidade e a importância estratégica da função pregoeiro na administração pública brasileira, faz-se necessário apresentar as diferentes perspectivas da aprendizagem organizacional, partindo das que atualmente determinam o desenvolvimento de suas competências para uma nova abordagem que permite melhor compreender os saberes desenvolvidos em seu cotidiano de trabalho.

3 REVISÃO DA LITERATURA

Nesta seção, apresentam-se sinteticamente as escolhas teóricas, que foram aprofundadas durante o desenvolvimento do estudo.

3.1 A GESTÃO POR COMPETÊNCIAS NO SERVIÇO PÚBLICO

Com referência a conhecimentos, competências podem ser entendidas como elementos conceituais ou técnicos que uma pessoa detém ou precisa ter para o exercício de determinada atividade (BERGUE, 2011, p. 556).

No atual contexto da administração pública brasileira, da qual se trata neste estudo, o conceito de competência apresenta-se norteado pela perspectiva de aprendizagem gerencial/estratégica, de acordo com Pawlowsky (2001, citado por ANTONELLO; GODOY, 2011). O inciso 2 do artigo 2º do Decreto 5.707/2006 define gestão por competência como a “gestão da capacitação orientada para o desenvolvimento do conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao desempenho das funções dos servidores, visando ao alcance dos objetivos da instituição”.

Para Bergue (2011), essa noção geral de competência pode afetar o desenho dos cargos públicos e, por conseguinte, as carreiras e a remuneração. Segundo o mesmo autor, a arquitetura geral dos cargos públicos ainda preserva os valores estruturais do pensamento administrativo clássico, preponderantemente sobre atribuições e remuneração, o que se apresenta como um desafio a ser superado em uma perspectiva estratégica, “balizada por uma política institucional de capacitação, que canalize os recursos organizacionais e esforços pessoais para o aperfeiçoamento organizacional” (BERGUE, 2011, p. 561). Além disso, em relação à divisão do trabalho, as atividades meio, entre como a de manutenção do sistema de gestão (podendo aqui se enquadrar a função do pregoeiro), ainda estão expressas em termos de concepção e execução, características do estilo taylorista.

O conceito gerencial de seleção por competências pode contribuir para a admissão de pessoal nos “segmentos menos afetos a regramentos, qual seja,

atividades de chefia e de assessoramento, sob forma de comissionamento (exceção ao concurso público prevista no inciso II do art. 37 da Constituição Federal)” (BERGUE, 2011, p. 557).

Em relação aos servidores públicos que ocupam o núcleo estratégico do Estado, Bresser Pereira (1998) propõe uma política de recursos humanos que priorize essas carreiras. Para isso, foi estabelecido um programa de concursos públicos com o objetivo de captar recursos humanos com nível de pós-graduação, em especial nas áreas de Administração, Economia e Ciência Política. Cursos de formação e especialização foram criados na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Essa política, entretanto, de natureza gerencialista, proposta pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) na década de 1990, mantém até hoje a diferenciação entre os escalões governamentais, fortalecendo a alta burocracia por meio do projeto de contratação e formação de especialistas. De tal modo, isenta o Estado do recrutamento, formação e qualificação dos escalões inferiores, que seriam idealmente transferidos para a responsabilidade do setor privado e não-estatal (PAES DE PAULA, 2005).

Marconi (2006) entende por estrutura de carreira o desenvolvimento profissional que estimula o servidor a buscar o aprimoramento de sua capacitação, o seu desempenho e a assumir novas responsabilidades. As regras de progressão e mudanças salariais estariam relacionadas a esses fatores, servindo de estímulo a sua e também permitindo aos gestores a cobrança por resultados.

Segundo Bergue (2011, p. 654), carreira pode ser definida como “um conjunto de cargos afins, dispostos em posições ordenadas segundo uma trajetória evolutiva crescente de variação das exigências requeridas para ascensão”. Os cargos estão, portanto, no centro da noção de carreira, definindo, formalmente, seu conteúdo: as esferas de competência, os requisitos para a ascensão e a remuneração. Os estágios de ascensão podem apresentar um correspondente incremento quantitativo e qualitativo de atribuições, em consonância com a curva progressiva dos níveis de remuneração. Segundo o autor, essa perspectiva ampliada de carreira supera o conceito de que sua formatação comporta apenas padrões remuneratórios diferenciados entre as classes, destituídas do real propósito de sua existência, qual seja o de “sinalizar um percurso capaz de estimular o desenvolvimento pessoal e profissional dos agentes públicos”. Nesse sentido, aponta a importância de um desenvolvimento pessoal e profissional de longo prazo (as carreiras), que se

assente não somente nas potencialidades que os agentes trazem e que extrapolam as exigências mínimas para o ingresso, mas também nas que podem ser desenvolvidas no decurso da vida profissional.

Contrapondo-se à perspectiva da aprendizagem gerencial/estratégica anteriormente exposta, identificam-se, na literatura, pesquisas sobre aprendizagem organizacional desenvolvidas a partir dos estudos baseados em prática. Elas inspiram-se no conceito da prática ou *knowing-in-practice*, que propõe compreender que o desenvolvimento de saberes e capacidades do indivíduo ocorrem ao longo de sua vida profissional, através das interações sociais (GHERARDI, 2005), proporcionando-lhe a apropriação das práticas de forma tácita (GHERARDI, 2005; STRATI, 2003, 2007) e informal, para além dos processos/programas de capacitação (formais e prescritivos).

Para compreender como e quais saberes os pregoeiros desenvolvem em seu cotidiano de trabalho, serão tomadas por base as ideias de Gherardi e demais autores a seguir.

3.2 ESTUDOS BASEADOS EM PRÁTICA: UMA POSSIBILIDADE PARA A COMPREENSÃO DOS SABERES DOS PREGOEIROS

Nesta seção, abordam-se os principais conceitos e referenciais – estudos baseados em prática (EBP), *knowing-in-practice*, estrutura normativa das práticas e sociomaterialidade – a serem utilizados, neste estudo, como lentes para compreender os saberes inerentes ao trabalho do servidor público pregoeiro.

Os estudos baseados em prática (EBP) surgiram com o advento da sociedade do conhecimento. O interesse de pesquisadores e gestores sobre os conhecimentos práticos e sua transmissão viu-se renovado, devido às rápidas mutações ocorridas no trabalho e à busca de métodos não cognitivos e racionais, adequados à sua análise (CORRADI et al., 2010).

De acordo com Monteiro e Nicolini (2016), um grande desafio na discussão dos estudos baseados em prática refere-se à falta de unidade epistemológica, dado que as teorias de prática constituem uma família de conceitos bastante ampla, que se interconectam por uma teia histórica e por similaridades conceituais. À medida

que as diversas teorias têm a própria definição de prática, tendem a adotar posturas diferentes frente a seu objeto de investigação, como evidencia o Quadro 1.

Quadro 1: Definições de Prática

Autor	Definição de Prática
Catherine Bell	“Eu irei usar o termo para ressaltar quatro características da atividade humana, Prática é (1) situacional; (2) estratégica; (3) incorporada no desconhecimento do que está sendo feito; e (4) capaz de reproduzir ou reconfigurar a visão de ordem de poder no mundo, ou o que eu irei chamar “hegemonia redentora’.” (Bell, 1992, p.81).
Pierre Bourdieu	“Prática = (<i>Habitus</i> x <i>Capital</i>) + <i>Campo</i> ” (Bourdieu, 1984, p.101).
Michel de Certeau	“A proliferação de operações tipo micróbio dentro de estruturas tecnocráticas e o desvio de seu funcionamento por meio de uma multidão de ‘táticas’ articuladas dos detalhes da vida cotidiana.” (De Certeau, 1998, p. xi).
Harold Garfinkel	“Realizações contingentes em curso” (Garfinkel, 1967, p.11).
Anthony Giddens	“Tipos regularizados de ações” (Giddens, 1984, p. 75) “O domínio básico do estudo das ciências sociais, de acordo com a teoria da estruturação, não é a experiência do indivíduo protagonista, nem a existência de qualquer forma de totalidade social, mas as práticas sociais ordenadas através do espaço e do tempo.” (p.1989).
Alekssei Leontev	“Atividade é a não dependente, unidade molar para o material, sujeito corpóreo. Em um sentido mais restrito (ex.: no nível psicológico) é a unidade de vida que é mediada pela reflexão mental. A função real dessa unidade é orientar o sujeito no mundo dos objetos. Em outras palavras, atividade não é a reação ou agregado de reações, mas um sistema com sua própria estrutura, suas próprias transformações internas e seu próprio desenvolvimento.” (Leontjev, 1981, p. 46).
Alasdair MacIntyre	“Qualquer forma complexa e coerente de atividade de cooperação humana socialmente estabelecida através da qual os produtos internos a essa forma de atividade são percebidos no curso da tentativa de atingir aqueles padrões de excelência que são apropriados e, parcialmente definitivos, a essa forma de atividade, com os resultados das atribuições humanas para atingir a excelência e a concepção humana das extremidades e bens envolvidos, são sistematicamente estendidos. Jogo da velha não é um exemplo de prática nesse sentido, nem jogar uma bola de futebol com habilidade, mas um jogo de futebol o é, assim como o xadrez.” (MacIntyre, 1981, p.175).
Sherry Ortner	“A teoria prática moderna procura explicar a(s) relação(ões) obtidas entre a ação humana, de um lado, e alguma entidade global que podemos chamar de ‘o sistema’, do outro. Questões acerca desse relacionamento podem ir em diferentes direções – o impacto do sistema na prática, e o impacto da prática no sistema. (Ortner, 1984, p.148)... Rotinas e cenários são predicados em cima, e incorporados dentro deles próprios, as noções fundamentais de ordenamento temporal, espacial e social que subjazem e organizam o sistema como um todo. Na promulgação (<i>enacting</i>) dessas rotinas, protagonistas não apenas continuam a ser formados pelos princípios organizacionais envolvidos, mas re-endossam continuamente aqueles princípios em um mundo de observação pública e discurso.” (Ortner, 1984, p.154).
Andreas Reckwitz	“Um tipo rotinizado de 21 comportamentos que consiste de vários elementos, interconectados um ao outro: formas de atividade física, formas de atividade mental, ‘coisas’ e seus usos, um conhecimento prévio na forma de compreensão, habilidade, estados de emoção e conhecimento motivacional. Uma prática... formas de falar de um ‘bloco’ do qual a existência depende da existência e da interconectividade desses elementos, e que não pode ser reduzido a nenhum desses elementos unicamente.” (Reckwitz, 2002a, pp. 49-50).

Theodore Schatzki	“Uma prática é um grupo de fazeres e dizeres abertos e que evoluem com o tempo, conectados por entendimentos práticos, regras, estruturas teleofetivas e compreensões gerais (...) a organização da prática descreve as fronteiras da prática: um fazer ou dizer pertence a uma dada prática se ela expressa componentes de prática pertencentes àquela organização.” (Schatzki, 2002, p. 87).
Charles Taylor	“Os significados e normas implícitos nessas práticas não estão apenas nas mentes dos protagonistas, mas estão na própria prática. Práticas que não podem ser concebidas como um conjunto de ações individuais, mas que são modos essenciais de relação social e ações mútuas.” (Taylor, 1971, p. 27).
Lev Vygotsky	“Ação mediada por artefato e orientada ao objeto.” (Vygotsky, 1980, p. 40).

Fonte: Traduzido de Monteiro e Nicolini (2016, p. 3).

Práticas, tema tradicional na filosofia e na sociologia, ganham espaço nos estudos organizacionais, que buscam, por meio dos EBP, preencher a lacuna das teorias organizacionais baseadas na imagem da organização racional, que privilegiava os processos de tomada de decisão e planejamento estratégico, os quais têm se mostrado incapazes de explicar contingências e racionalidades situacionais (GHERARDI, 2012b, GHERARDI E STRATI, 2014).

Sobretudo na década passada, o conceito de 'prática' foi redescoberto dentro dos estudos organizacionais, pela reflexão teórica e pesquisa empírica, em especial, conduzidas por um grupo de pesquisa da Universidade de Trento. Tais trabalhos forneceram um panorama sobre a fertilidade do conceito de prática no campo da aprendizagem e conhecimento organizacional, dando origem à corrente intitulada “estudos baseados em prática” (GHERARDI E STRATI, 2014).

Segundo esses autores, a prática articula tanto a espacialidade quanto a fabricação do conhecimento. A espacialidade denota a localização do conhecer em prática, a aprendizagem situada e a natureza plural e controversa do conhecimento. Por sua vez, a “fabricação” de conhecimento denota o conhecimento materializado, como produto “fabricado” por meio das relações situadas de poder/conhecimento, dentro de uma coletividade que a sustenta socialmente. “Ao se tornar um praticante, o conhecimento é constituído de organização, assim como a organização é constituída de aprendizagem”, “a atividade de conhecer é situada na ação e pela ação” (GHERARDI E STRATI, 2014, p. xix).

O termo “prática” conecta “saber” com “fazer”. A promessa dos estudos baseados em prática para os estudos organizacionais é ligar o estudo das práticas de trabalho ao estudo do organizar (GHERARDI E STRATI, 2014).

Aproxima-se desse conceito a abordagem interpretativa e intersubjetiva de Weik (1995), com a teorização dos processos. O termo *organizing* (WEIK, 1979), no

gerúndio, remete ao conceito de organização como um processo, resultante da ação de indivíduos, 'organizando, construindo'.

Nessa perspectiva, o conhecimento é considerado pela prática como *knowing*, um saber dinâmico, desenvolvido durante o processo, no decorrer do tempo e da atividade, em oposição à abordagem cognitivista e racionalista do conhecimento estático ou *knowledge* (Gherardi, 2009). E m EBP, o termo *knowing* é de difícil tradução para o português, por isso, no presente estudo, adota-se a palavra em inglês. No entanto, é possível conceituá-lo como um conhecimento adquirido na atividade, como um 'saber na ação' (Gherardi, 2009), logo *knowing-in-practice*.

De acordo com Nicolini, Gherardi e Yanon (2003), o *knowing* ocorre nas práticas situadas. Esta é noção básica dos EBP: o conhecimento não está na cabeça das pessoas, mas é construído em um contexto de interação, no social, de forma contínua.

Os termos "situado" e "conhecimento situado" possuem uma multiplicidade de significados (GHERARDI, 2006), todos presentes quando se concebe o saber como imbricado com o desempenho de uma prática de trabalho: situado no corpo, adquirido por meio dos cinco sentidos (estético e não mental); situado na dinâmica das interações, com os humanos e não humanos, segundo Latour (1987); situado na linguagem ou nas práticas discursivas, no sentido em que falar é fazer; e situado em um contexto físico, espaço onde os indivíduos se engajam ativamente e estabelecem relações com ele, e os objetos podem ser concebidos como materialização do conhecimento, como conhecimento tangível que guia e sustenta um conjunto de práticas (GHERARDI E STRATI, 2014).

Essa abordagem de noção de prática tem como elemento central o reconhecimento dos contextos sociais, históricos e estruturais na construção do conhecimento e da aprendizagem em uma lógica contingente da ação (CORRADI et al., 2010).

O contexto pode ser considerado como algo que exerce influência na ação (GHERARDI, 2012b), ou seja, não apenas recipiente da ação, mas 'ativo para os atores' (GHERARDI; PEROTA, 2011; ANTONELLO; AZEVEDO, 2011).

Para Gherardi (2010), prática traz a conotação do fazer e envolve conhecimentos explícitos (linguagem, ferramentas, conceitos, papéis e procedimentos) e tácitos (regras, capacidades, visões de mundo). Essa característica paradoxal envolve conhecimentos não diretamente acessíveis,

observáveis, mensuráveis ou definíveis, mas, ao contrário, muitas vezes escondidos, tácitos e linguisticamente inexprimíveis. Esse conhecimento sensorial e o julgamento estético utilizados pelos praticantes na e para a prática, são investigados por Strati (2007), porém não serão aprofundados neste estudo. Entretanto, salienta-se a importância crucial do conhecimento tácito na aprendizagem situada nas organizações como contextos sociais (GHERARDI E STRATI, 2014).

3.2.1 A prática e sua estrutura normativa

Dentre as diversas abordagens dos EBP, resgata-se a dimensão das regras como referencial, visto que se pode relacioná-la com as ações do pregoeiro no contexto da administração pública, ou seja, com a existência de permissivo legal expresso, que autorize a conduta pretendida (princípio da legalidade).

No contexto histórico da cultura ocidental, desde o nascimento da burocracia de Webber e do direito administrativo até o recente movimento denominado 'boas práticas', a forma escrita das regras goza de reputação, pois preconiza a padronização do comportamento de trabalho e a cristalização do conhecimento para a execução de determinada ação. Assim, uma boa prática estaria no saber das regras conforme sua prescrição, já que o conhecimento nelas contido "pode viajar através do tempo e espaço e ser aplicado em diferentes contextos daqueles em que se originou" (GHERARDI, 2012b, p. 141).

Gherardi destaca a diferença entre o que as regras organizacionais prescrevem e a forma como as pessoas atuam em seu trabalho situado. Desse modo, ao analisar a estrutura normativa das práticas, consideram-se as regras como recursos para as atividades práticas ou como realizações práticas de sua aplicação. Sua forma material e seus meios de comunicação medeiam sua manutenção e transmissão, como é o caso de um protocolo e da fala.

Gherardi (2012b) salienta, nas palavras de March e Olsen (1989), que as regras têm sempre uma margem de ambiguidade e não especificidade, e complementa, citando Feldman e Orlikowski (2011), que elas não especificam os procedimentos interpretativos com os quais as pessoas decidem sobre sua aplicabilidade à situação. Dessa forma, analisando como as regras são interpretadas

e negociadas, pode-se compreender que as regras são expressas nas práticas e sustentadas por práticas.

A expressão 'negociadas' refere-se a uma ordem emergente e não a um produto estático. Como um processo contextualizado, assume uma temporalidade, envolvendo seu ser e refletindo a experiência histórica que a produziu.

Os padrões de ação, legitimados pela comunidade de praticantes como os mais corretos e adequados a certo contexto, aproximam-se do conceito de moralidade, explicam Gherardi e Strati (2014), pelas palavras de Garfinkel (1967). No entanto, esses padrões podem se distinguir de um contexto para outro.

Uma prática torna-se produção de conhecimento socialmente legitimado para a sociedade através de sua institucionalização. Ela estabelece uma identidade entre seus praticantes, explica Gherardi (2012b). Ela chama de 'textura' essa representação de como o trabalho situado se conecta com as práticas sociais, a qual se estende internamente e externamente na organização.

A continuidade de uma prática depende de um acordo entre os atores da comunidade. A partir disso, ela pode ser reproduzida social e historicamente (GHERARDI, 2012b) e também compartilhada (GHERARDI, 2012). A citada autora explicita que, mesmo quando institucionalizadas, as práticas estão abertas ao refinamento contínuo. Os efeitos sociais da prática são garantidos, por um longo período, por meio de sua recursividade cotidiana e de seu compartilhamento, em constante produção e reprodução pelos praticantes, fazendo de uma prática uma boa prática (GHERARDI, 2012b; GHERARDI; STRATI, 2014).

A aplicação e a utilização de regras são complexas, exigem conhecimento especializado e presença do discurso como um mediador ativo. Gherardi (2012b) comenta que o aprendizado por imitação pode obscurecer a relação entre o conhecimento descontextualizado e fixado em regras e o conhecimento situado, que se mantém vivo por meio da reprodução cotidiana e pelas práticas de trabalho. Elas se renovam e se repetem, em contextos heterogêneos.

Gherardi (2012b) resgata os questionamentos de Grosjean e Lacoste (1999, p. 453 a 455) no que se refere à utilização de protocolos, idealizados como forma de certificação, divulgação e boas práticas, e à entrada de um novo *script*. Esse novo entrante implica em novas tarefas, na comunicação oral, na relação com novos objetos, nas ferramentas e tecnologias e em suas limitações, e na verificação se a eficiência e a eficácia de uma regra escrita podem ser mensuradas.

O compartilhamento de experiências, por meio da comunicação oral, confere significado prático aos protocolos escritos e às regras, bem como à sua forma de interpretação, resultando em uma regulação conjunta das atividades. Essa regulação, segundo Gherardi (2012b, p. 135), melhor expressa a normatividade como uma realização prática, entre trabalho prescrito (formal), trabalho real (informal) e autonomia (prescrição a partir de dentro).

Adotar noção de *knowing-in-practice* para compreender como e quais saberes o pregoeiro desenvolve em seu cotidiano de trabalho, é olhar para as práticas e para os elementos tácitos como possibilidades de desenvolvimento de competências no setor público, até então pouco abordadas.

3.2.2 A sociomaterialidade

A maneira como trabalhadores novatos aprendem as regras da organização e como as aplicam remete ao conceito de retransmissão prescritiva. No presente estudo, essa abordagem torna-se importante para compreender, sob a lente da noção de *knowing-in-practice*, como ocorre a aprendizagem dos novos servidores nomeados ou designados para a atividade de pregoeiro.

Gherardi (2012b) retoma de Denis (2007) a noção de *knowing-in-practice*, explicando que esse ocorre pela interação entre novatos e colegas mais experientes, na forma de conselhos, palavras e gestos, desprovidos de autoridade, sem a transmissão de uma ordem. Todos eles atuam como intermediários entre o prescrito e o contexto, a fim de que as regras adquiram um significado prático e situado. Trata-se de um trabalho, na maioria das vezes, invisível à gestão, passando despercebida sua importância.

Ganha destaque aqui a utilização, em uma organização, de novas tecnologias de informação e comunicação (TICs) para compartilhamento e transferência de regras, conhecimento e 'melhores práticas'. Entretanto, destaca Gherardi, (2012b), nessa mediação por meio de computadores ou com o uso de TICs, são encontradas dificuldades tanto para a construção de uma representação mental das situações, como quando uma nova informação surge.

A distribuição de conhecimento entre os integrantes da rede, com o uso das TICs, dá origem a um número relativo de conhecimentos, oriundos de situações e experiências particulares, portanto não facilmente transportáveis de um contexto para outro.

O uso de vários intermediários (mediador de objetos de fronteira, práticas de fronteira, corretores ou fóruns), sejam eles seres humanos ou artefatos, é considerado por Orlikowski (2002) como importante e necessário para facilitar a partilha de conhecimentos, em práticas situadas em uma comunidade de praticantes.

Gherardi (2012b) ressalta a importância de objetos e artefatos (denominados não humanos) para a condução e a realização das atividades. Esse sistema de interação contínua e mútua entre elementos humanos e não humanos é denominado 'sociomaterialidade', conforme Orlikowski (2007, p. 1437). Nessa interação, a mesma autora destaca que não há privilégio ou hierarquia de um sobre o outro, pois, nas palavras de Knorr Cetina (1981), os objetos e seu mundo material podem ser interpretados como um conhecimento materializado.

Reconhecer um saber como provisório sugere dar continuidade a uma competência organizacional, diariamente, na prática em curso, situada e recursivamente, sendo essa competência socialmente constituída e, portanto, coletiva, distribuída e emergente, conforme Orlikowski (2002).

Apropriar-se dos aspectos sociais e coletivos, como cultura, normas e práticas do trabalho situado de uma organização torna-se condição essencial para que a nova tecnologia se alinhe ao social, à sua demanda (GHERARDI, 2012b).

Orlikowski (2005) utiliza a metáfora "*scaffolding*" (p. 12) para destacar a importância de objetos físicos, sistemas linguísticos, artefatos tecnológicos, contextos espaciais e regras institucionais como 'andaimes' no suporte, na sustentação e na orientação das práticas situadas para geração do conhecimento por elas suscitado (*knowing-in-practice*).

As características distintivas dos 'andaimes' oferecem alguns *insights* de como a materialidade das infraestruturas pode ajudar a compreender a conhecibilidade humana do *knowing-in-practice*: são estruturas temporárias, flexíveis, portáteis, heterogêneas, emergentes, temporariamente estáveis e generativas, ou seja, coexistem com um projeto, são adaptadas às condições locais específicas, são adaptáveis, compostas de vários elementos diferentes, vulneráveis

à degradação e servem como base, facilitando a criação de outros trabalhos (ORLIKOWSKI, 2005).

Orlikowski (2005) explica que a conhecibilidade humana está intimamente envolvida com a materialidade e que, como cada vez mais as vidas humanas estarão *'scaffolded'* pelo virtual, novas ferramentas conceituais e *insights* tornam-se necessários para abordar e compreender, de forma adequada, suas implicações para a conhecibilidade organizacional.

Nesse sentido, a mesma autora propõe uma lente prática para o estudo da tecnologia: em vez de estruturas incorporadas fixas em tecnologias, estruturas emergentes *"enacted em práticas"* (ORLIKOWSKI, 2000, p. 408). Essa lente proporciona unir a tecnologia como artefato material (máquina específica, dispositivo) ao uso que as pessoas fazem dela, como prática situada ou tecnologia em prática. Esse uso não é inerente ou predeterminado pelos programadores/desenvolvedores, mas adaptado a situações particulares, forma distinta e recursiva. Por meio dessa lente, a referida autora reconhece o "caráter transformacional da agência humana" exposto por Giddens (1984, p. 117).

Tureta e Alcadipani (2009), em uma perspectiva pós-humanista, ratificam a importância dos elementos não humanos como agentes ativos no processo organizativo. Alertam que, tanto a sua ausência como a entrada de novos elementos podem promover não só a suspensão de uma atividade como também alterações em seu processo de realização. Afirmam eles que a separação entre humanos e não humanos limita consideravelmente a maneira de analisar e compreender as redes de relações que se estabelecem para a constituição de práticas sociais, já que estas resultam das ações entre ambos os elementos.

Por meio dessa aproximação, os EBP têm contribuído para o desaparecimento de métodos analíticos, utilizados na descrição e interpretação do trabalho (análise de tarefas e fluxo de trabalho), evoluindo para a análise da forma como ele é realizado, seu sentido e as relações que estabelece.

Os elementos não humanos presentes no cotidiano de trabalho dos pregoeiros, especialmente os relacionados a Tecnologia da Informação e Comunicação (TICs), agem sobre os humanos modificando seu fazer, sua forma de organização e seus saberes. Cita-se a invenção do pregão eletrônico na transformação do contexto das compras públicas, por meio da introdução dos sistemas de gestão governamentais informatizados, modificando as relações

interpessoais e organizacionais mediadas pelo uso computadores e internet, no alcance e participação de fornecedores nos certames licitatórios, na substituição de papéis e demais artefatos manuais, na ampliação do acesso à informação e maior transparência e, nos saberes necessários à condução dos processos licitatórios, antes apenas presencial e agora no novo formato eletrônico.

Esse conhecimento prático, analisado a partir de uma perspectiva sociomaterial e organizacional, tem importância central na abordagem baseada na prática. Nesta perspectiva de associação entre elementos humanos e não humanos, a unidade de análise tem sido a atividade situada, as práticas materiais e discursivas, expondo as competências necessárias (GHERARDI, 2012).

Após o desenvolvimento das diferentes perspectivas da aprendizagem organizacional, com destaque para as abordagens dos EBP e do *knowing-in-practice*, escolhidas para melhor compreender os saberes desenvolvidos pelos pregoeiros em seu cotidiano de trabalho, apresenta-se a seguir os procedimentos metodológicos deste estudo, condizentes com essas escolhas teóricas.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Primeiramente, este capítulo apresenta a caracterização dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, em especial os sediados no Rio Grande do Sul e, na sequência, os sujeitos pesquisados, o tipo de estudo e os procedimentos metodológicos para a coleta e o tratamento dos dados, visando responder à questão de pesquisa e alcançar os objetivos propostos.

4.1 DOS INSTITUTOS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA

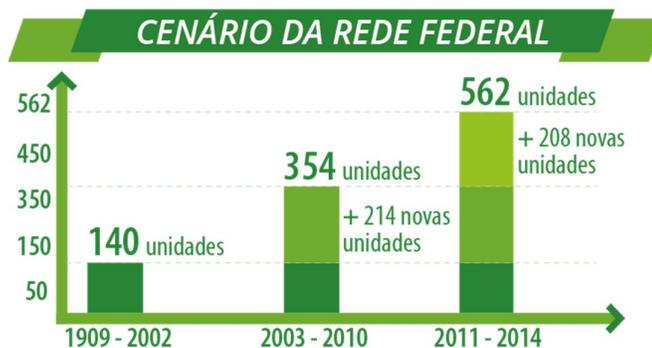
Por meio da Lei 11.892 de 29 de dezembro de 2008, 31 Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs), 75 Unidades Descentralizadas de Ensino (UNEDs), 39 Escolas Agrotécnicas, 7 Escolas Técnicas Federais e 8 escolas vinculadas a universidades passaram integrar os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.

Segundo o artigo 2º da referida lei, os Institutos Federais (IFs) são instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e *multicampi*. Como um dos seus principais objetivos, destaca-se o inciso I do Art. 7º: “ministrar educação profissional técnica de nível médio, prioritariamente, na forma de cursos integrados”. Dentre suas finalidades e características, dispostas no Art. 6º da mesma lei, está a oferta da

educação profissional e tecnológica, em todos os seus níveis e modalidades, formando e qualificando cidadãos com vistas na atuação profissional nos diversos setores da economia, com ênfase no desenvolvimento socioeconômico local, regional e nacional.

De acordo com o Ministério da Educação (MEC), no período de 2003 a 2010, foram entregues à população 214 escolas técnicas previstas no plano de expansão, além de outras unidades que foram federalizadas. Em termos de investimento, foram mais de R\$ 3,3 bilhões entre os anos de 2011 e 2014 (últimos dados divulgados). As 208 novas unidades previstas entraram em funcionamento, totalizando 562 escolas em atividade, conforme ilustra a Figura 1.

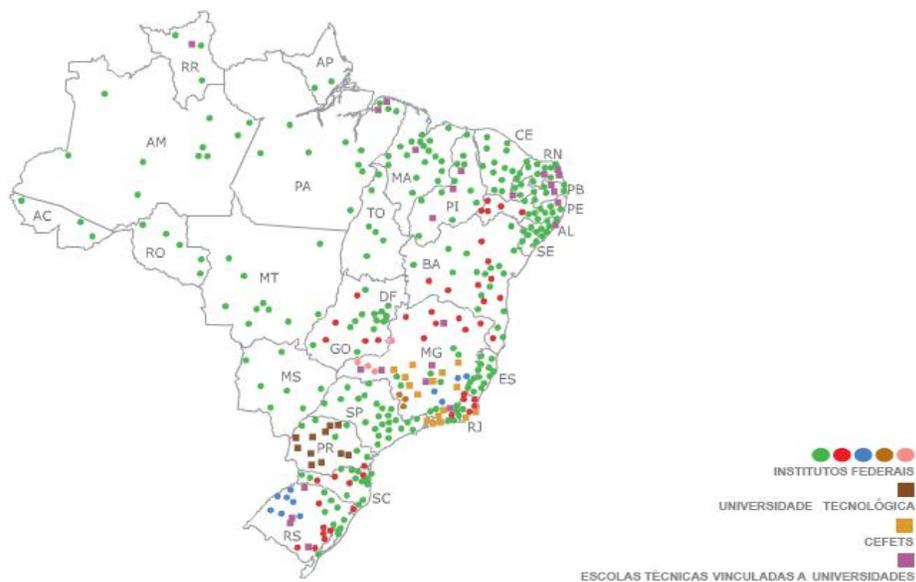
Figura 1: Cenário da Rede Federal



Fonte: Ministério da Educação.

Em todo o Brasil, são 38 institutos federais presentes em todos os estados, com oferta de cursos de qualificação, ensino médio integrado, cursos superiores de tecnologia, bacharelados e licenciaturas. Dessa rede, também fazem parte dois CEFETs, 25 escolas vinculadas a universidades, o Colégio Pedro II e uma universidade tecnológica. Na Figura 2, visualiza-se a distribuição das unidades.

Figura 2: Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica



Fonte: Ministério da Educação (MEC, 2010).

Cada Instituto Federal atua como uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC), gozando de prerrogativas como autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-científica e disciplinar.

No estado do Rio Grande do Sul, atuam três IFs: Instituto Federal do Rio Grande do Sul (IFRS), Instituto Federal Sul-rio-grandense (IFSul) e Instituto Federal Farroupilha (IFFarroupilha). Juntos, eles ofertam educação profissional e tecnológica por meio de 44 *campi* em todo o estado, além dos polos e dos centros de referência a eles ligados.

Para a realização do estudo, justifica-se a escolha dos três Institutos Federais sediados no Rio Grande do Sul como instituições a serem pesquisadas, por atenderem aos seguintes critérios:

- a) pertencerem à rede federal de educação tecnológica;
- b) serem contemporâneos quanto ao período de implantação;
- c) possuírem estrutura similar (*multicampi*);
- d) terem recentidade;
- e) terem proximidade geográfica, facilitando a coleta dos dados.

Considerando o objetivo geral e os objetivos específicos propostos, pretende-se observar o cotidiano de trabalho dos profissionais pregoeiros, atuantes nesses três Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, situados no estado do Rio Grande do Sul, bem como ouvir a eles e a outras pessoas que, direta ou indiretamente, participam deste contexto laboral. A seguir, caracterizam-se estes sujeitos da pesquisa.

4.2 TIPO DE ESTUDO

Godoi (2010) expõe que as escolhas metodológicas da investigação são determinadas pelos pressupostos ontológicos, epistemológicos e teóricos do pesquisador. O presente estudo, de caráter exploratório qualitativo (MINAYO, 2003), busca obter melhor conhecimento e compreensão da temática proposta, por serem reduzidos tanto as pesquisas sobre os sujeitos 'pregoeiros' como os estudos sobre aprendizagem no setor público no Brasil, na perspectiva do *knowing-in-practice*.

A fase exploratória partiu das percepções da pesquisadora como pregoeiro do IFRS, não mais atuante (desde 2012), e foi suscitada pela pesquisa bibliográfica acerca dos estudos baseados em práticas. Na sequência, por meio de análise documental e pelos contatos informais com IFs e MPDG, caracterizaram-se os principais sujeitos a serem pesquisados (pregoeiros), bem como seu contexto de trabalho, a fim de definir o problema de pesquisa e estabelecer as escolhas metodológicas.

O caráter qualitativo deste estudo busca compreender e explicar o fenômeno social com maior proximidade do ambiente natural, conforme exposto por Merriam (1998), citado por Godoi (2010), por meio da exposição de lógicas e razões de seus agentes e suas singularidades. Considerando o ambiente natural como fonte direta dos dados, a compreensão do fenômeno ocorre sob a perspectiva dos participantes, cabendo ao pesquisador a coleta e a análise de dados, focando processos, significados e compreensões.

As múltiplas realidades e verdades, que constroem e transformam (GODOI, 2010) a realidade dos sujeitos pesquisados neste estudo, o inserem no paradigma construtivista. Essa caracterização ratificada pela própria natureza do campo 'estudos baseados em práticas (EBP)', seja ela a aprendizagem situada, a qual as pessoas "fazem juntas, coletiva e socialmente" (GHERARDI; STRATI, 2014, p. xviii), seja a natureza do fenômeno a ser pesquisado, permitiu escolher o método e as técnicas a serem adotados.

4.3 SUJEITOS PESQUISADOS

A população total de pregoeiros ativos e inativos dos três Institutos Federais pesquisados foi levantada mediante o compartilhamento de planilhas junto às Pró-Reitorias de Administração e Planejamento e Coordenadorias de Licitações, no período de junho a agosto de 2016, buscando os seguintes dados: nome do pregoeiro, unidade/*campus* onde atua, tempo de atuação na instituição, tempo de atuação como pregoeiro e dados para contato.

A partir do preenchimento da planilha pelos gestores responsáveis, foi possível identificar uma população total aproximada de 40 pregoeiros ativos e 11

inativos ou ex-pregoeiros. Entretanto, percebe-se que tais números não representam a realidade, em função da inexistência de um banco de dados organizado nas instituições, da rotatividade dos gestores nas funções de coordenação e do caráter voluntário de preenchimento da planilha.

Os pregoeiros, como agentes centrais do estudo, foram divididos em grupos, seguindo uma classificação de tempo de atuação na função de pregoeiro. Cogitou-se na elaboração do projeto de pesquisa cinco grupos, desde novatos a ex-pregoeiros. Esse agrupamento, todavia, foi ajustado por sugestão dos próprios entrevistados durante aplicação do roteiro teste, a fim de atingir os objetivos propostos desta pesquisa, resultando nos seguintes grupos:

- a) Grupo A: entre 2 a 5 anos de atuação na função pregoeiro;
- b) Grupo B: 5 anos de atuação ou mais;
- c) Grupo C: ex-pregoeiros.

Por meio desse critério, espera-se obter informações que permitam identificar os processos, a aprendizagem, a constituição de saberes em cada grupo, os motivos do abandono da atividade e os efeitos da recursividade (GHERARDI, 2009 e 2012b), ao longo do tempo, a fim de atingir os objetivos propostos.

Os entrevistados foram selecionados de forma aleatória, dentre os indicados pelas Pró-Reitorias e Coordenadorias, e a participação foi voluntária, mediante o preenchimento de um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, constante no Anexo IV.

O roteiro teste foi aplicado a fim de ajustar a ordem e suprimir questões sobrepostas, no intuito de dar fluidez às falas e estimar o tempo das entrevistas.

Foram entrevistados 09 pregoeiros, sendo 03 representantes de cada IF, com um representante de cada um dos grupos, conforme disposto no Quadro 2. Ressalta-se que, dentre os servidores indicados pertencentes ao Grupo C, dois dos entrevistados pertencem ao mesmo IF, de forma a compensar a ausência de indicação de pregoeiros inativos pelo outro IF.

Para melhor compreender a aprendizagem situada dos pregoeiros, característica intrínseca do *knowing-in-practice*, buscaram-se informações sobre seu contexto de trabalho, por meio da entrevista a outros sujeitos, os quais, direta ou indiretamente, atuam no cotidiano laboral dos pregoeiros, fornecendo dados

importantes para este estudo:

a) diretores/coordenadores do setor de gestão de pessoas e/ou desenvolvimento de pessoas, os quais atuam na gestão de políticas e estratégias para promoção do desenvolvimento de pessoal, gestão de competências, conhecimentos e saberes (pesquisa documental, *site* do IF Sul-rio-grandense, em junho de 2016). Foi pesquisado um representante de cada IF;

b) pró-reitores de administração: representam a estrutura administrativa à qual o pregoeiro se reporta hierarquicamente. São responsáveis por planejamento, superintendência, coordenação, fomento e acompanhamento de atividades e políticas de planejamento, administração, gestão orçamentária, financeira e patrimonial (pesquisa documental, Regimento Interno da Reitoria do IFRS, em 27 de abril de 2016). Ressalta-se que não foi possível a entrevista com um dos Pró-Reitores, por indisponibilidade do mesmo.

c) representante do DELOG (Departamento de Logística), à época vinculado à SLTI (Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação) do antigo MPOG (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão): proponente e participante da elaboração e publicação da Estratégia Geral de Logística da Administração Pública Federal (EGL 2016-17), na qual consta, como uma das iniciativas estratégicas, a criação de carreira específica para a área de logística pública, na qual se inclui o pregoeiro. Destaca-se que, devido a mudanças estruturais ocorridas no Poder Executivo Federal no ano de 2016, as diretorias ligadas à SLTI foram movidas para a Secretaria de Gestão (SEGES), dentro do atual Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG). Os atuais responsáveis por essas pastas, com os quais foram cogitadas as entrevistas, mostraram-se indisponíveis à participação, após inúmeras tentativas de contato.

d) representante do NELCA (Núcleo de Apoio aos Compradores Públicos): trata-se de um grupo informal de compradores públicos, os quais cotidianamente partilham conhecimentos, através de *e-mails*.

e) representante da ENAP: órgão gerenciador da Comunidade de Prática de Compras Públicas, inaugurada em novembro de 2016. A pedido do entrevistado, suas respostas foram encaminhadas por escrito.

Tabela 2: Sujeitos entrevistados

Nome	Lotação	Tempo de atuação na Instituição	Tempo de atuação na função
Pregoeiro 1	IF1	5,1 anos	2 anos
Pregoeiro 2	IF2	3 anos	3 anos
Pregoeiro 3	IF3	3,5 anos	2,5 anos
Pregoeiro 4	IF1	8,4 anos	7,1 anos
Pregoeiro 5	IF2	6 anos	6 anos
Pregoeiro 6	IF3	21 anos	6 anos
Pregoeiro 7	IF1	9,5 anos	6 anos
Pregoeiro 8	IF3	21 anos	7 anos
Pregoeiro 9	IF3	3,5 anos	3 anos
Diretor/Pró-Reitor GP	IF1	-	-
Diretor/Pró-Reitor GP	IF2	-	-
Diretor/Pró-Reitor GP	IF3	-	-
Pró-Reitor Admin.	IF1	-	-
Pró-Reitor Admin.	IF2	-	-
Repres. DELOG	MP	-	-
Repres. Grupo NELCA	CGU – MT	-	-
Repres. ENAP	ENAP	-	-

Fonte: Elaborado pela autora.

As informações obtidas com os dois últimos entrevistados auxiliaram na compreensão do papel dos intermediários, humanos ou artefatos, na partilha de conhecimentos da comunidade de praticantes (ORLIKOWSKI, 2002). O roteiro de entrevista para esses sujeitos, constante no Anexo IV, foi elaborado de acordo com os achados obtidos nas falas dos pregoeiros, agentes centrais deste estudo, na fase de coleta dos dados.

4.4 TÉCNICAS PARA COLETA E ANÁLISE DE DADOS

As pesquisas de cunho qualitativo requerem do pesquisador a “imersão no contexto que será analisado” (GODOI, 2010, p. 97). De forma a privilegiar a diversidade e obter maior riqueza de dados por meio da linguagem natural dos entrevistados, optou-se pela técnica de entrevista em profundidade, também denominada não-estruturada. Como uma forma especial de conversação, a entrevista em profundidade expressa um “significado de ação para além do significado temático da conversação” (MATTOS, 2010, p. 349).

Os roteiros das entrevistas (Apêndice I, II, III e IV), inspirados na revisão de literatura, foram elaborados com vistas a atingir os objetivos principal e específicos do presente estudo, sendo adaptados aos diferentes sujeitos pesquisados. As entrevistas foram conduzidas procurando manter seu “sentido pragmático” (MATTOS, 2010, p. 349), ou seja, o diálogo e a interação serão estimulados, a fim de que as respostas do entrevistado colaborem para a melhor interpretação das questões propostas.

Ao roteiro da entrevista elaborada aos pregoeiros e ex-pregoeiros, principais sujeitos deste estudo, foram adicionadas questões fundamentadas pela técnica etnográfica de entrevista projetiva ou ‘entrevista com o duplê’ (*interview to the double*) (NICOLINI, 2009; GHERARDI; STRATI, 2014). Nessa técnica, propõe-se ao entrevistado uma troca de papéis, de modo que ele descreva as tarefas e os comportamentos que o pesquisador deveria assumir, de forma a representá-lo como seu duplê. Após esse relato, é solicitada uma lista de instruções dispostas em ordem de importância, a fim de que se possa interpretar a forma como o entrevistado impõe ordem em sua realidade (GHERARDI; STRATI, 2014).

De acordo com Gherardi & Strati (2014, p. 154)

[...] a principal vantagem das técnicas projetivas é que elas produzem interpretações que refletem os interesses e as preocupações do entrevistado e superam barreiras da autoconsciência e da racionalidade, das influências sociais e da repressão inconsciente, provocando, em vez disso, associações imaginativas e incomuns e conjecturas hipotéticas (‘como se’).

O tempo médio de cada entrevista foi de aproximadamente 50 (cinquenta) minutos, totalizando para as 17 entrevistas (pregoeiros e demais entrevistados) em torno de 15 (quinze) horas.

As categorias não foram definidas a priori, ou seja, elas emergiram do campo a partir das falas dos entrevistados.

Para Mattos (2010, p. 357), a linguagem é uma “prática cultural-simbólica que se transmite e se impõe pelo hábito”. Ratificando, cita Wittgenstein (2006), o qual situa a linguagem na categoria da ação. Assim, sugere, metodologicamente, que o significado das falas não seja enquadrado em categorias, mas seja fixado primeiro nas ações em curso, nos contextos significativos que podem ser identificados. A esse método o autor denomina análise pragmática da conversação.

Mattos (2010) considera adequado, como nível de análise a ser feito, a análise do significado semântico-pragmático da conversação, a fim de buscar evidências a partir do próprio uso da linguagem.

Seguindo o modelo proposto por Mattos (2010), a análise básica dos textos das entrevistas do presente estudo foi composta de cinco fases.

a) Fase 1: recuperação dos dados da entrevista.

b) Fase 2: análise do significado pragmático da conversação. No primeiro momento, será feita a leitura e a audição do texto, identificando o desenvolvimento do diálogo, os pontos 'altos', os pontos de 'ausência' e as respostas que dão margem a outras, registradas em forma de notas e citações textuais. Na sequência, observando cada pergunta-resposta, serão identificados os fatos do texto pragmático-semântico, ou seja, o significado nuclear de cada resposta, por meio de expressões orais que deixaram evidências, bem como os significados incidentes, os quais não ficaram evidenciados na linha direta da resposta, mas demonstram relevância para a pesquisa. Na etapa subsequente, serão identificadas as suposições implícitas relativas ao contexto relevante. Finalizando essa etapa, Mattos (2010) sugere a revisão das coletas, de modo a aperfeiçoar a qualidade do material anotado, para que se transforme em matéria-prima para as próximas etapas.

c) Fase 3: validação dos fatos verbais: o significado nuclear de cada resposta será validado junto ao entrevistado, com vistas a firmar ou informar o fato ou o ponto de início da análise e para que ele assuma a autoria da afirmativa ou a retifique, retornando-se assim à fase anterior, conforme sugere Mattos (2010). Os dados também poderão ser validados com o uso de fontes externas ou entrevistas de natureza complementar, com outro entrevistado.

d) Fase 4: montagem da consolidação das falas. Os significados nucleares das respostas dos entrevistados serão consolidados em uma matriz de dupla entrada (entrevistados *versus* perguntas), emergindo as categorias e subcategorias, a fim de viabilizar a análise de conjuntos (fase seguinte).

e) Fase 5: análise de conjuntos. Foram analisados os fatos relativos a cada um dos entrevistados, a cada uma das perguntas e à totalidade das entrevistas.

Vale destacar novamente que as categorias emergiram do campo. As observações conclusivas sobre as categorias e subcategorias foram registradas e impreterivelmente ligadas aos fatos de linguagem (expressões). Essa fase é considerada para Mattos (2010) o momento mais importante para a produção de

resultados gerais de análise, devido à riqueza de argumentos e inspirações, dando início às redações parciais do texto acadêmico.

Paralelamente ao uso das técnicas anteriormente citadas, foi realizada pesquisa documental a fontes legais de acesso público dos órgãos pesquisados, partindo do critério de acessibilidade, além do aprofundamento teórico, mediante os achados em campo, corroborando e ampliando as evidências oriundas das demais fontes (YIN, 2001 apud GODOY, 2006).

5 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Os dados obtidos por meio das entrevistas, análise e discussão dos mesmos são apresentados em quatro seções, dispostas de acordo com os objetivos propostos nesta pesquisa. Da interpretação e análise dos dados, emergiram categorias e subcategorias, as quais estarão descritas no início de cada subseção e, na sequência, ilustradas com as falas dos entrevistados e discutidas com os conceitos dos autores referenciados e outras fontes complementares.

5.1 AS PRÁTICAS DE TRABALHO DO PREGOEIRO: DA ADMISSÃO AO TRABALHO COTIDIANO

No intuito de identificar e descrever as práticas de trabalho do pregoeiro, quatro categorias serão apresentadas e discutidas: a) o processo de admissão na instituição, destacando os conhecimentos, habilidades e atitudes que devem ser apresentados pelo pregoeiro e equipe de apoio; b) o treinamento inicial recebido por esses servidores; c) o cotidiano de trabalho dos pregoeiros; e d) as mudanças nas atividades iniciais e os fatores ambientais (legais, tecnológicos, políticos, econômicos e organizacionais) que produzem essas mudanças.

5.1.1 A porta de entrada na instituição: o processo de admissão

O processo de admissão dos servidores pregoeiros é apresentado nesta subseção nas seguintes subcategorias: a) forma de ingresso; b) cargos de ingresso; c) setor de alocação; d) critérios de alocação; e e) conhecimentos, habilidades e atitudes desejadas para o desempenho da função pregoeiro;

A forma de ingresso dos servidores pregoeiros nos Institutos Federais pesquisados ocorreu por meio de concurso público, alguns ainda na instituição de origem CEFET, e outros provenientes de outras IES via processo de remoção ou

redistribuição. A maioria ingressou a partir do ano de 2008, com a promulgação da Lei nº 11.892/2008, lei de criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs).

Os pregoeiros e ex-pregoeiros entrevistados, predominantemente, são servidores ocupantes de cargo de nível médio como Assistente em Administração – Nível D. Alguns, entretanto, possuem cargo de nível fundamental - Nível C e apenas um de nível superior Administrador – Nível E. Todos esses cargos pertencem à Carreira de Técnicos Administrativos em Educação, prevista na Lei nº 11.091/1995 (BRASIL, 1995), numa estrutura de atribuições e remuneração que, segundo Bergue (2011), é característica do pensamento administrativo clássico. De acordo com Descrição Sumária dos Cargos, há possibilidade da atuação desses servidores na área administrativa de logística (onde atua o pregoeiro ou comprador público), seja como apoio, suporte ou gestão, a exemplo de:

a) Auxiliar em Administração – Nível C:

Executar serviços de apoio nas áreas de recursos humanos, administração, finanças e logística, bem como, tratar documentos variados, preparar relatórios e planilhas, cumprindo todo o procedimento necessário referente aos mesmos. Auxiliar nas atividades de ensino, pesquisa e extensão. (MEC, 2012).

b) Assistente em Administração – Nível D:

Dar suporte administrativo e técnico nas áreas de recursos humanos, administração, finanças e logística; atender usuários, fornecendo e recebendo informações; tratar de documentos variados, cumprindo todo o procedimento necessário referente aos mesmos; preparar relatórios e planilhas; executar serviços áreas de escritório. Assessorar nas atividades de ensino, pesquisa e extensão. (MEC, 2005).

c) Administrador – Nível E:

Planejar, organizar, controlar e assessorar as organizações nas áreas de recursos humanos, patrimônio, materiais, informações, financeira, tecnológica, entre outras; implementar programas e projetos; elaborar planejamento organizacional; promover estudos de racionalização e controlar o desempenho organizacional; prestar consultoria administrativa. Assessorar nas atividades de ensino, pesquisa e extensão. (MEC, 2005).

A partir da nomeação no Serviço Público Federal, a maior parte dos entrevistados foi alocada diretamente no Setor de Compras ou Licitações (a

nomenclatura da área varia em cada Instituição e *Campus*). Alguns servidores tiveram experiências anteriores em outros setores da instituição, dentre eles: Setor de Almoxarifado, Registros Acadêmicos, Apoio ao Ensino, Financeiro, Contabilidade, Setor de Contratos e também nas atividades de apoio à gestão e implantação de novos *campi* da expansão da Rede Federal.

Segundo os pregoeiros entrevistados, o principal critério adotado para a sua alocação no Setor de Licitações foi por necessidade de pessoal. As falas indicaram a ausência de um perfil anterior estabelecido para lotação nos diferentes setores, considerando as atividades a serem desempenhadas, experiências profissionais anteriores e formação acadêmica.

Pregoeiro 6 - A realidade era outra, bem diferente de agora, a informatização era quase zero, quase que nula. Então, foram colocando os servidores em cada setor, onde precisavam [...] Eu particularmente caí no Setor de Compras.

Pregoeiro 1 - [...] quando eu vim pro campus, por remoção [...] eu assumi ali o Setor de Licitações e fiquei até agora. [...] Eu, por exemplo, tinha experiência no Setor Financeiro e Contabilidade. E quando eu cogitei uma vaga aqui, eu disse que tinha experiência [...], mas estavam precisando de uma pessoa aqui no Compras.

Pregoeiro 9 - Quando eu cheguei aqui, fui chamada ao exercício e fui comunicada que iria trabalhar na Biblioteca. E foi uma coisa que eu não gostei muito, pois eu estava fazendo faculdade de Direito, e eu queria ir para uma área mais parecida com o Direito. Então, surgiu a oportunidade de ir trabalhar com Compras e Licitações, nos dois meses depois do meu ingresso, mais ou menos. E aí foi bem tranquila a transição. Eu substituí uma menina que foi redistribuída e comecei a trabalhar com as Compras.

Constatou-se que o ingresso do servidor público responsável pelas compras públicas federais (pregoeiro) ocorre através de concurso público, porém para assumir um cargo genérico administrativo. Por conta disso, percebe-se, num primeiro momento, a existência de diferenças salariais entre os servidores que desempenham a função pregoeiro, decorrentes dos diferentes níveis de ingresso.

A atividade do pregoeiro nos Institutos Federais pesquisados, assim como nas demais instituições públicas, é classificada como uma atividade-meio essencial para o funcionamento das instituições. Juntamente com a área requisitante, o pregoeiro é o servidor responsável pela condução dos processos licitatórios necessários à aquisição de materiais e contratação de serviços que as instituições

necessitam.

Repres. DELOG - O pregoeiro é um agente público de fundamental importância dentro do processo de licitação pública. Ele é o responsável pela execução e instrução do processo para a realização do pregão. [...] Nós percebemos que na realidade, o pregoeiro apesar dessa função absolutamente importante com execução do processo, ele não é o único responsável pelo pregão, pelo contrário. O pregão, ele tem que ser construído, conduzido pela área requisitante, que deve apoiar o pregoeiro em momento de licitação, para aceitação da proposta, e isso na maioria das vezes não ocorre e que resulta nos inúmeros problemas que a gente acaba observando dentro das licitações públicas.

Pró-Reitor Adm. IF 1 - Eles participam na verdade de todas as atividades de licitações, tanto na elaboração do edital, a fase interna, que é a preparação da licitação [...]. Eles não fazem só a abertura, eles acompanham todo o processo interno que antecede a abertura.

Pró-Reitor/Diretor GP IF 1 - O trabalho do pregoeiro é fundamental para todas as instituições públicas, inclusive a nossa. Sem o trabalho do pregoeiro a instituição não consegue fazer nenhuma aquisição, nenhuma compra. Então é fruto do trabalho do pregoeiro e pela aplicação da lei que o pregoeiro faz, é que as instituições conseguem adquirir produtos que necessita e os serviços, pelo melhor preço possível.

Na opinião dos Pró-Reitores de Administração das unidades pesquisadas, para desempenhar a função de pregoeiro, os servidores devem apresentar certos conhecimentos, habilidades e atitudes (Quadro 3), em especial para as competências de tomada de decisão, responsabilidade e liderança.

Pró-Reitor Adm. IF 1: [...] O pregoeiro tem que estar muito atento às tentativas das empresas, muitas vezes de se beneficiar de alguma forma; ele tem que ser uma pessoa muito tranquila, ele precisa ter um equilíbrio muito grande para tomar as decisões na hora em que ele é demandado. [...] O perfil do pregoeiro é bem específico, é uma pessoa que tem que ter uma capacidade de concentração, e precisa estar muito ciente das suas responsabilidades. Então quer dizer que precisa de uma preparação do servidor para esta atividade.

Pró-Reitor Adm. IF 3: Ele tem que ser organizado, porque cada processo tem que ser muito responsável, porque está tudo na mão dele, mesmo com a equipe de apoio. Ele tem que ter uma questão de retidão muito forte também, pois na tomada de decisão tem que estar tudo ao pé da letra, não tem margem para interpretações. Estas são as três principais competências, que para mim estão vinculadas a questões mais pessoais, mas tem também a questão do conhecimento, que obviamente o conhecimento de toda a legislação.

Na visão dos gestores entrevistados, o pregoeiro deve possuir um conjunto de conhecimentos multidisciplinares, seja da legislação, da área a que se refere o objeto da licitação, de instrumentalização, de sistemas, além das habilidades de negociação e conversação.

Pró-Reitor/Diretor GP IF 1: Penso que são requisitos indispensáveis um bom conhecimento da legislação correlata ao assunto, especialmente a Lei 8.666, que é o 'mantra' do pregoeiro, e também conhecimento de materiais um pouco, sobre documentos, materiais de consumo, uma visão geral. Pra mim, se ele tiver dificuldade nestes requisitos, ele vai ter que se amparar com colegas que não sejam pregoeiros, mas que conheçam a área objeto daquela licitação. Então a formação que acontece em trabalho é fundamental para a construção de um bom pregoeiro.

Repres. DELOG: Na realidade, quando a gente estava buscando profissionalizar o SISG, aí eu digo na função de compras, não apenas o pregoeiro, mais a equipe de apoio e toda equipe normalmente que ajudam na composição dos editais, na instrução dos processos, ela tem que ter um conjunto de conhecimentos multidisciplinar. O primeiro, mais básico deles, é ter o conhecimento da legislação de forma aprofundada, que a maioria, os pregoeiros mais antigos, acaba tendo algum tipo de formação ao longo desses diversos cursos preparatórios que existem em relação à legislação ou estudos próprios [...]. Mas a perna do conhecimento técnico, ela não é única, a função de pregoeiro também exige habilidades de negociação, de liderança, de conversação, que são fundamentais para execução de um bom processo licitatório [...]; também conhecimentos técnicos acerca dos sistemas e toda essa instrumentalização que envolve a parte de compras públicas, principalmente ao que diz respeito, à normalização e sistematização.

Segundo as falas dos entrevistados, percebe-se que o exercício da função pregoeiro demanda certas competências. Numa noção ampla, competências são integradas por conhecimentos, habilidades e atitudes que, de acordo com Bergue (2011, p. 556), podem ser entendidos como:

- a) Conhecimentos: elementos conceituais ou técnicos, vetor mais facilmente operacionalizável na administração pública.
- b) Habilidades: capacidade de conversão do conhecimento em ação.
- c) Atitudes: relacionado a atributos de personalidade e postura pessoal e profissional.

A partir da análise dos relatos dos entrevistados, foi possível sistematizar os conhecimentos, as habilidades e as atitudes que seriam requeridos dos servidores no exercício da função pregoeiro, no Quadro 3, a seguir.

Quadro 3: Conhecimentos, habilidades e atitudes esperadas dos Pregoeiros e equipe

Conhecimentos	Da legislação (de forma aprofundada e permanente), de normas, sistemas, documentos e diferentes objetos.
Habilidades	De negociação, de conversação, de lidar com os sistemas.
Atitudes	Tranquilidade, capacidade de concentração, equilíbrio, autocontrole, atenção, organização e retidão (lisura, probidade).

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados coletados.

O conceito tradicional de competências enquanto um conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes, ou seja, uma lista reduzida de atributos a serem adquiridos, é criticado por Sandberg (1996 *apud* ANTONELLO & PANTOJA, 2010) como uma abordagem racionalista. Segundo o autor, o desenvolvimento de competências deve ser compreendido com base nas práticas organizacionais, analisando principalmente o enriquecimento de experiências e vivências, características da abordagem interpretativa.

Considerando as descrições dos cargos normalmente ocupados pelos servidores e as 'competências esperadas' para o desempenho específico da função pregoeiro, percebe-se que, de fato, elas têm de ser desenvolvidas durante sua trajetória profissional, no exercício da atividade, nas unidades de execução das atividades do SISG (Sistema de Serviços Gerais), do órgão de lotação. Isso porque, segundo a fala do Pró-Reitor/Diretor de GP IF 1, também não é desenvolvida na educação formal, nos cursos de Administração, os quais mais se aproximam dessa atividade de gestão.

Pró-Reitor/Diretor GP IF 1: Em verdade, estas competências que eu observo, um pouco a distância, obviamente, elas são adquiridas muito no exercício desta atividade, visto que não há na educação formal, não há nenhum curso específico, que trate desta questão. Até mesmo o curso de administração, o curso regular, de formação, ele tem uma passagem muito rápida por esta questão, não só de licitação, quanto da própria gestão pública. Tanto que surgiram os cursos de Tecnólogo de Gestão Pública pra suprir essa lacuna deixada pelos cursos de Administração. Acaba que o servidor entra no serviço público, e na medida em que ele é destacado, designado para trabalhar como pregoeiro, vai ser necessário toda uma preparação, pra que ele possa exercer essa atividade.

Diante desse quadro, e resgatando o exposto por Bresser Pereira (1998), Bergue (2011, p. 563) e Paes de Paula (2005), é possível inferir que a função do pregoeiro não ocupa o *núcleo estratégico* do Estado, em função da seleção dos

servidores para essa atividade não ser específica (habilidades e competências preexistentes e necessárias não lhes são exigidas desde o ingresso). Também não lhes é 'sinalizado um percurso capaz de estimular o seu desenvolvimento pessoal e profissional' na função, bem como inexistente uma política de remuneração correspondente ao seu desempenho.

5.1.2 O treinamento inicial

Nesta seção é apresentada a categoria treinamento inicial e as seguintes subcategorias de análise: a) curso de formação de pregoeiros e as Escolas de Governo; e b) o treinamento “na prática” pelos colegas de trabalho e chefias. Embora esta subcategoria termine abordando aspectos relativos à aprendizagem, o seu objetivo maior é apresentar o processo de ingresso e capacitações recebidas pelos pregoeiros. O processo de aprendizagem será discutido em maior profundidade no item 5.3.

5.1.2.1 O Curso de Formação de Pregoeiros e as Escolas de Governo

Nesta subseção será abordada a subcategoria Curso de Formação de Pregoeiros e as Escolas de Governo.

O treinamento inicial dos servidores entrevistados para a execução das atividades de pregoeiro ocorreu, em geral, com a sua participação em cursos de capacitação, especialmente no curso de Formação de Pregoeiros. Esse curso foi realizado, na maioria dos casos, de forma presencial, ofertado pela Escola de Administração Fazendária (ESAF), ou realizado *in company* (nos Institutos Federais) ou, ainda, de forma virtual, no Portal de Compras do Governo Federal - Compras Governamentais (EAD-Pregão Eletrônico), por meio da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Destaca-se que esse curso também é ofertado por empresas privadas.

As escolas de governo, a exemplo da ESAF e ENAP, são instituições que têm

por função articular a produção e a disseminação e dar suporte na mobilização de conhecimentos e tecnologias em gestão pública (BERGUE, 2011). Como organismos de educação corporativa, atuam ativamente no processo de diagnóstico das lacunas de competências e de necessidades de capacitação, bem como no mapeamento e identificação de potenciais detentores ou agentes capazes de produzir e disseminar essas competências. A atuação das escolas de governo está prevista no art. 39, §2º, da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, a seguir:

§ 2º A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados (CF, 1988).

No âmbito dos três Institutos Federais (IFs) sediados no Rio Grande do Sul, houve a criação do Instituto Gaúcho de Educação e Administração Pública (Igeap), com o objetivo de capacitar servidores dos IFs e de outras instituições públicas das esferas federal, estaduais e municipais, por meio de cursos sobre temas ligados à gestão e atividades de ensino, pesquisa, extensão e desenvolvimento institucional. Criada no ano de 2015, a Escola de Gestão ofertou o curso “Administração Pública Federal”, dando início às atividades. No entanto, segundo o Pró-Reitor/Diretor GP IF 3, por conta de alguns entraves jurídicos, as atividades foram paralisadas.

As Escolas de Governo ganham posição de destaque como instrumentos qualificados de modernização da administração pública. Todavia, seu propósito central de criação está diretamente associado à promoção de formação profissional e qualificação, para inserção num 'efetivo conceito de carreira, pautado pela ascensão baseada no mérito e na qualificação profissional'. A elevação do mérito como critério de movimentação funcional 'deixa claro o atributo da remuneração como mecanismo dominante de motivação, valor subjacente ao modelo gerencial' (BERGUE, 2011, p. 415).

Em consulta às ementas dos cursos citados, verificou-se que a estrutura do curso de Formação de Pregoeiros–Compras Governamentais oferecido pela ESAF/RS apresenta um formato presencial, com uma carga horária média de 24 horas, e tem por objetivo 'capacitar os servidores para atuarem como pregoeiros'

(ESAF, 2016). De acordo com a ementa, o conteúdo programático abrange conceitos iniciais de licitação, conceitos iniciais de pregão, pregão eletrônico e prática de pregão eletrônico. Não são exigidos pré-requisitos para participação no curso.

Já o curso virtual disponível no *site* Compras Governamentais e conduzido pela ENAP, é realizado via internet utilizando a plataforma *Moodle*, disponível pela Escola Virtual ENAP. O curso é autoinstrucional, ou seja, não há presença de tutor para sanar dúvidas de conteúdo, nem há interação com outros participantes por meio de salas de bate-papo informais (*chats*) ou fóruns de discussão. O curso possui uma carga horária de 20 horas e tem por objetivo:

Proporcionar ao aluno conhecimentos sobre as principais funcionalidades do sistema Pregão Eletrônico e sobre a legislação que regulamenta o processo, de modo a torná-lo apto a conduzir e executar com segurança e rapidez os procedimentos previstos na operacionalização de um pregão' (ENAP, 2017). Concluindo o curso de formação inicial, os gestores máximos dos Institutos Federais pesquisados emitiram uma portaria designando o servidor para a função de pregoeiro. Com essa formação obtém-se a Certificação Digital do SERPRO (Serviço Federal de Processamento de Dados), para acesso e operação dos sistemas de governamentais de compras públicas.

No entanto, segundo os entrevistados, apesar de o curso ser recomendado e exigido, mesmo sem obrigação legal, para emissão do certificado digital, ele proporciona apenas uma formação básica e operacional, insuficiente para o desempenho efetivo da função.

Pregoeiro 2: O curso de pregoeiro que hoje a ESAF hoje dá é um curso prático do Compras Governamentais. Eles dão uma geral assim a respeito de algumas normas, leis, mas é mais como operar o pregão eletrônico mesmo.

Repres. DELOG: A maioria desses cursos, o aluno tem só uma formação básica de legislação e uma operação básica do sistema, não aprende conceitos de logística pública, por exemplo, e nem técnicas de negociação, em fim. Não se aprende o conjunto de conhecimentos e habilidades necessários que circulam a atividade do pregoeiro. Normalmente esse tipo de abordagem, é abordagem de formação atual, ela é eminentemente técnica dos princípios básicos.

Esse formato representa a perspectiva de aprendizagem gerencial/estratégica apontada por Pawlowsky (2001, citado por ANTONELLO; GODOY, 2011).

Antonello & Pantoja (2010) reconhecem o importante papel que os cursos formais têm no processo de aprendizagem e no desenvolvimento de competências, mesmo não afirmando que toda formação contínua participa direta e intensivamente da construção destas competências. O caráter linear e cumulativo, característico das formas de organização tayloristas, parece predominar nos programas de formação e desenvolvimento adotados pelas organizações.

Todavia, as novas formas de organizar os processos de trabalho e a literatura que apontam para a necessidade de superação desse modelo, reconhecendo cada vez mais a necessidade de adoção de outros métodos de aprendizagem, que valorizem “o papel dos grupos de encontro e de partilha de experiências ou outras modalidades, que tendem a favorecer a comunicação, a circulação de ideias e de pesquisa (NÓVOA, 1992, p. 68 *apud* ANTONELLO & PANTOJA, 2010).

Parte do treinamento inicial dos pregoeiros pesquisados ocorreu também nos grupos de trabalho e por meio de troca de experiências nas instituições pesquisadas, conforme descrito a seguir.

5.1.2.2 O treinamento “na prática” pelos colegas de trabalho e chefias

De modo a descrever o treinamento conduzido pelos colegas de trabalho e chefias, serão abordadas as seguintes subcategorias: a) acompanhamento das rotinas do setor de Licitações e Compras; b) treinamento *nos campi* em funcionamento e c) treinamento nos *campi* em implantação.

A participação no Curso de Formação de Pregoeiros (apesar de básica), nem sempre ocorreu de forma imediata após o ingresso do servidor no Setor de Compras e Licitações. Dentre os motivos elencados estão a ausência de oferta de vagas pelas Escolas de Governo, disponibilidade orçamentária do órgão, ou mesmo por critério da gestão do órgão. Nesse período, até a realização de um curso formal, a preparação do novo servidor foi realizada internamente no setor de compras e licitações da instituição, de forma prática e informal, conduzido voluntariamente pelos colegas mais experientes e pelas chefias. Tal treinamento, segundo os pregoeiros entrevistados, consistiu no acompanhamento das rotinas do setor, no auxílio à elaboração de processos licitatórios e de compras (incluindo pesquisas de

preços, acesso a sistemas, busca em legislação e normativos) e no acompanhamento dos pregões em andamento.

Pregoeiro 6 - A gente só executava as atividades que os diretores nos mandavam, sabe. Não tinha assim, treinamentos, enfim, em grande escala como tem hoje, e também possibilidade da pessoa mesmo procurar, é, como se chama, ser autodidata, fazer cursos, ir atrás, porque era um mundo diferente [...] A gente chegou já tinha um modelo pronto de processos e a gente seguia este modelo [...]. A gente chegou com a 'roda andando, entrou na engrenagem e foi.

Pregoeiro 3 - [...] eu fui treinada pela Colega A, treinada dois, três dias, e já comecei a trabalhar, a fazer processo de dispensa, sozinha. As 'caronas' também, ali no campus se fazia bastante carona. E, depois, que eu fui começar a trabalhar com a Colega B, eu ajudava também a fazer pregão [...]. Eu fiz curso (de pregoeiro), mas depois. Depois que eu já tava ajudando lá, fui fazer o curso para poder emitir certificado. Era uma condição para emitir certificado [...].

Pregoeiro 9 - O treinamento inicial foi na prática, foi trabalhando exatamente. Eu já tinha alguns processos em andamento. [...] Meu diretor que já tinha uma boa experiência com compras então ele auxiliava, mas num primeiro momento não tinha treinamento formal nenhum. Foi justamente trabalhando, tentativa e erro. [...] Depois de uns dois meses comecei a fazer cursos na área.

Nos *campus* onde já havia uma equipe constituída ou servidores mais experientes, o treinamento dos novos servidores deu-se de forma gradual, iniciando pelo acesso e conhecimento de formulários padrões, de sistemas (Comprasnet - atualmente denominado Compras Governamentais e SIASG - Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais), das ferramentas de pesquisa e no acompanhando das contratações em curso (concorrências, tomadas de preço, dispensas, convites, pregões e adesões a atas do Sistema de Registro de Preços), nas suas diversas fases.

Pregoeiro 6 - Os processos eram todos manuais. Quem tinha computador, digitava no computador, ou digitava em máquinas, processos, folhas e documentos predefinidos, no qual tu preenchia, e a mão também, orçamentos.

Pregoeiro 4 - [...] eu comecei trabalhando com as pesquisas de compras, eu não fazia pregões. Eu só auxiliava a montagem dos processos para a equipe de pregoeiros que faziam o pregão.

Já nos *campus* em implantação ou com menos suporte a oferecer, o servidor

novato na função assumia de imediato a execução de atividades complexas, como o atendimento às áreas requisitantes, a elaboração de Editais e Termos de Referência e a própria operação do Pregão Eletrônico e em Comissões de Licitação, para contratação de obras. De forma paralela ou até prioritária, o servidor deveria apropriar-se da legislação e normativos da área, os quais passavam (e ainda passam) por frequentes alterações, incorrendo na atualização dos processos em andamento e na adaptação dos procedimentos internos. Essa situação predominou nas falas dos pregoeiros do Grupo A (entre 2 e 5 anos de atuação como pregoeiros):

Pregoeiro 1 - [...] cheguei a elaborar os editais, mexer no sistema. O primeiro pregão que eu elaborei foi o de informática, na época estava mudando as margens de preferência, sempre tinha uma coisinha que estava mudando e tinha que aprender a como colocar no edital.

Pregoeiro 2 - [...] Eu iniciei já operando um pregão.[...] na segunda semana [...]Mas sempre com a ajuda do pessoal pra auxiliar. É que quando eu comecei estava na migração do decreto novo do SRP [...] veio aquela história que só podia fazer a adesão tardia depois que o órgão tivesse feito a primeira aquisição. Aí foi o *start* da função. Depois mudou de novo.

Pregoeiro 3 - Caí de paraquedas ali há três dias... nossa, eu lembro que, na época, achei bem difícil, porque eu tava acostumada com a realidade do almoxarifado. Era só o sistema, registrar ali e atender as pessoas. Depois, tu se vê naquela situação que tu tem que entender legislação, que tu tem que acompanhar sistemas, digamos assim, bem complexos [...] porque são vários sistemas que tu tem que operar. Então, nesse sentido, foi bem difícil... Mas, depois, foi. Tu tem que aprender, não tem muito o que fazer.

A colaboração de colegas de campus mais antigos e o acompanhamento da Reitoria no treinamento dos servidores novatos dos campus em implantação, também foram citados no treinamento inicial dos pregoeiros. Merece destaque aqui o papel regimentalmente instituído da Reitoria, como órgão de administração central dos IFs, no estabelecimento das normas, orientação, supervisão e suporte aos campus. A importância da regulamentação e normatização interna do órgão será aprofundada na seção 5.2 desta pesquisa.

Pró-Reitor Adm. IF 1 - [...] Aqui no Instituto como a gente costuma fazer: quando inicia uma pessoa nova, tanto nos campus como na Reitoria, ele vai, faz o curso de capacitação e, se é alguém dos campus normalmente eles passam alguns dias aqui na Reitoria acompanhando os processos na prática, pra ver como é que é. E quando o campus é novo e a equipe é toda nova, a gente faz os

processos aqui na Reitoria, e eles vêm pra cá fazer. Então a gente procura não deixar uma pessoa, um pregoeiro iniciando sozinho só com o curso de capacitação. Então a gente procura colocar ele junto com outras pessoas que já conhecem essa prática. Regimentalmente a Reitoria tem essa atribuição de estabelecer as normas, orientar, supervisionar e dar suporte aos campus. Nós campus bem antigos que possuem equipes tão bem estruturadas quanto na Reitoria, então essa atividade não é necessária.

Verifica-se, a partir dos relatos, que o treinamento inicial dos pregoeiros nos IFs ficou condicionado diretamente aos recursos (administrativos, regimentais, financeiros, de pessoal, tecnológicos, de informação e comunicação), disponibilizados, na época, pelas instituições e pelo Poder Executivo Federal. E o ritmo da aprendizagem foi ditado pelo nível de maturidade da instituição e pelas demandas a serem atendidas (de obras, equipamentos, materiais e serviços).

Antonello & Pantoja (2010) ratificam que, independente de existirem processos e eventos de treinamento, desenvolvimento e educação (TD&E), os indivíduos podem aprender e efetivamente aprendem no trabalho, observando os comportamentos dos demais membros da equipe, ouvindo histórias de colegas mais experientes ou antigos, ou recebendo orientações e instruções de superiores, fornecedores e clientes.

Assim, a partir do contexto identificado, pode-se afirmar que, para além do treinamento formal, a aprendizagem do pregoeiro na etapa inicial de sua formação ocorre principalmente por meio das interações sociais (GHERARDI, 2005), entre novatos e colegas mais experientes e durante o processo de trabalho ou na atividade (GHERARDI, 2009), características essas do EBP e do *knowing-in-practice*.

Destaca-se, no entanto, que não se trata de um programa, política ou metodologia de aprendizagem institucionalizada e acompanhada pelo Departamento de Gestão de Pessoas das instituições pesquisadas, mas sim de uma iniciativa dos próprios servidores para atendimento da necessidade de treinamento e capacitação inicial dos servidores, a fim de executar as atividades da função a eles designada.

5.1.3. O cotidiano de trabalho dos pregoeiros

As atividades desempenhadas pelos pregoeiros entrevistados variam de instituição para instituição, de acordo com as seguintes subcategorias: a) a organização e a regulamentação interna dos IFs; b) as políticas de gestão; e c) orçamento disponível para execução.

De forma geral, não há uma descrição ou delimitação de atribuições, atividades e responsabilidades da função pregoeiro nos órgãos pesquisados, dispostos em seus regimentos ou regulamentos internos (IFRS, 2012, 2013; IFFAR, 2016; IFSUL, 2016). A organização dos setores de licitações, compras e contratos, a nível geral ou nos campus, difere em cada IF, separando ou agrupando essas atividades (IFRS, 2012, 2013; IFRS-BG, 2012; IFFAR, 2012, 2016; IFSUL, 2016). A partir disso, foi possível constatar, por meio das falas dos entrevistados, um acúmulo de atividades, relacionadas principalmente aos trâmites operacionais das mais diferentes fases (internas e externas) do processo de compras e licitações, dispostas no Quadro 4.

Quadro 4: Atividades desempenhadas pelos pregoeiros

- a) Atendimento e assessoramento a requisitantes, fornecedores e servidores de outros órgãos;
- b) preenchimento e/ou revisão de requisições de compra;
- c) pesquisa de mercado e coleta de orçamentos para composição do preço de referência;
- d) elaboração e/ou revisão de Termo de Referência;
- e) elaboração de Editais de Pregão, como também de Concorrência, Tomada de Preço, Convite, e Regime Diferenciado de Contratações (RDC);
- f) elaboração de processos de Dispensa, Inexigibilidade e Adesões a atas do SRP;
- g) lançamentos no sistema SIASG;
- h) operação de Pregão Eletrônico;
- i) participação como membro e/ou presidência de Comissão Permanente ou Especial de Licitações ou RDC;
- j) gestão da ata do SRP;
- l) abertura e condução de processos de penalização a fornecedores;
- m) estudo da legislação e normativos;
- n) pesquisa de editais e boas práticas de outros órgãos;
- o) auxílio a colegas do setor e de outros campus.

Fonte: Elaborado pela autora.

O processo de contratações públicas pode ser classificado como uma 'constelação de práticas interligadas' (GHERARDI E STRATI, 2014, p. 84). As comunidades de práticos envolvidas no processo (pregoeiros, coordenadores, Diretores/Pró-reitores de Administração e de Gestão de Pessoas, entre outros), produzem juntos uma 'competência situada'.

As falas de cada um dos entrevistados sobre o cotidiano do pregoeiro produzem uma visão 'situacional' do seu trabalho, a exemplo Gherardi e Nicolini (1992) e citadas em Gherardi e Strati (2014) (ao pesquisarem as práticas de segurança dos mestres de obras) e, por consequência, uma 'identidade profissional' da figura desse servidor.

Repres. NELCA: Se você perguntar para as pessoas: você é um comprador público? Você ouve assim: 'Não, eu estou nessa função, mas o meu cargo é agente administrativo, meu cargo é contador. A

pessoa nem sempre, eu acho que na maioria dos casos, ela não se identifica com a função de comprador público. 'Eu estou pregoeiro, eu não sou pregoeiro'. E isso é umas das coisas que mais dificulta a profissionalização, a melhora efetiva desta área, desta função, porque as pessoas são transitórias nessa área. [...]

Para Antonello & Pantoja (2010, p. 88), a compreensão do significado do trabalho para o indivíduo é essencial na definição de competências. Partir da forma como os indivíduos percebem o seu trabalho é fundamental para o desenvolvimento de um conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes.

Repres. NELCA: Então, falando desta questão da identidade do comprador público, nem nome direito isso tem, às vezes chamam de pregoeiro, membro de comissão de licitação, às vezes de fiscal de contrato, gestor de contrato.

Em relação às políticas de gestão e ao cotidiano de trabalho do pregoeiro, identifica-se, nos três Institutos pesquisados, a política de compras compartilhadas. Por meio dela, a condução dos processos de licitação dos objetos comuns é dividida entre os campus demandantes (ou não), previstas num calendário anual ou organizadas de modo informal. Essa política, segundo os entrevistados, gerou uma redução significativa na quantidade de processos licitatórios nas unidades, até então bastante elevada.

A operacionalização das compras compartilhadas dá-se via Sistema de Registro de Preços (SRP) com o uso da Intenção de Registro de Preços (IRP), também conhecida como 'adesão na origem da ata'. O SRP está previsto pelo Decreto nº 7.892/2013 e, segundo inciso I do art. 2º, trata-se de um “conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras” (BRASIL, 2013).

Pregoeiro 4 - [...] Antes a gente tinha que fazer tudo. Hoje já vem com as pesquisas de preço, aí a gente monta o processo, o edital, publica ele, divulga. [...] A gente altera o edital, porque a legislação muda [...]. Diminuiu muito o nosso serviço. Porque a gente trabalha com adesão a Registro de Preço. [...] De uns dois anos pra cá, mudou muito. A gente fazia quase uns 200 pregões por ano, e hoje a gente tá chegando em 50, eu acho. [...] Porque a gente trabalha com adesão a Registro de Preço, é o que a gente mais faz. Tem uma intenção de registro de preço, a gente vai lá no sistema, e aí os outros campus geralmente pegam o nosso pregão.

Mesmo com a política de compras compartilhadas, bastante estimulada pelo

MEC, MPDG e pelos órgãos de controle, o cotidiano de trabalho dos pregoeiros é reconhecido como intenso e agitado. O acúmulo de trabalho por conta das atividades anteriormente descritas e pela sobreposição de funções inerentes: ao cargo do servidor, à função de pregoeiro em si e aos cargos de gestão justifica essa condição. Há períodos menos intensos de trabalho, geralmente no início do ano, em função da aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA) e no período de férias escolares.

Pregoeiro 3 - Eu não paro um minuto. É bem tenso, tentando estudar porque a gente tem que se atualizar, cadastrando item, procurando, sempre tem uma demanda nova.[...] se torna mais difícil porque acaba fazendo o trabalho das outras pessoas. Fazendo até a solicitação de compra, justificando pela outra pessoa [...] A gente faz porque sabe que vai voltar da Procuradoria, vai voltar com apontamento. E daí, tu acaba fazendo pra tentar agilizar [...].

Pregoeiro 7 - [...] Trabalhava paralelamente em vários processos. Alguns, eu estava fazendo a parte inicial, orçamento, o edital, termo de referência, essas coisas todas... Outros, a gente já estava operando. Aí, tinha pregões marcados, tínhamos que abrir as fases do pregão... Era bem ágil, bem dinâmico o meu dia. Tinha bastante coisa pra fazer. [...] é bem *punk*, bem agitado... Final de ano, então! Tinha épocas que eram mais calmas por conta do orçamento, [...] eu acredito que o pregoeiro não pode se envolver em todas as fases.

Outras ações de gestão que poderiam refletir de forma direta e positiva no trabalho do pregoeiro, organizando e 'aliviando' o seu cotidiano, seriam a Estratégia Geral de Logística (EGL), um Plano de Diretor Logístico e um plano de compras bem executado. Essas diretrizes criariam condições para uma atuação mais segura do servidor em suas tomadas de decisão, segundo o representante do DELOG:

Repres. DELOG - O que acontece também, via de regra, é que cerca de 70 a 80% das licitações acontecem nos últimos três meses do ano por conta do condicionamento ao processo orçamentário, não que isso não pudesse ser evitado, poderia por meio do uso do registro de preço, mas normalmente não é, e aí o que acontece o pregoeiro muitas vezes realiza uma ou duas licitações pela manhã e faz isto também à tarde. É impossível que ele consiga conduzir um processo adequado e diligenciar os licitantes e ter o apoio da área de negócios, para garantir o apoio da área de negócios com uma demanda desta natureza. Portanto, o EGL, o plano diretor logístico, um plano de compras bem executado trazem segurança para todo mundo e, o pregoeiro bem formado, consegue salientar uma maturidade das funções que ele precisa executar. Ele consegue mitigar este risco e garantir a participação responsável das áreas de todo o processo. Um dos erros mais comuns é o pregoeiro tomar decisões que fogem da sua alçada e o pregoeiro bem formado, não

faz isto.

Zarifian (2001), nas palavras de Antonello e Pantoja (2010, pp. 88-89), afirma que 'a autonomia e a responsabilidade se constroem essencialmente nas mudanças internas dos modos de funcionamento das organizações'. Acompanhar os acontecimentos e criar condições favoráveis para que o indivíduo se torne autônomo e responsável, auxiliando-o nessa trajetória, mediante as dificuldades, é papel da instituição e dos profissionais da área de desenvolvimento.

Diante disso, torna-se importante conhecer e entender as mudanças nas atividades do pregoeiro ao longo de sua função, e de que forma ocorrem.

5.1.4 As mudanças nas atividades iniciais

As atividades iniciais do pregoeiro são modificadas ao longo do desempenho na função, em termos de complexidade, volume de trabalho e grau de responsabilidade. Os principais fatores que determinam as mudanças nas atividades foram identificados nas falas dos entrevistados, e classificados como subcategorias no Quadro 5:

Quadro 5: Fatores ambientais que provocam mudanças nas atividades dos pregoeiros

Dimensões	Fatores
Ambiente Legal	- Novas Leis e Normativos - Atualização de Leis e Normativos - Novas interpretações (jurisprudências) - Sistemas de Controle (Auditorias – interna e externa)
Ambiente Tecnológico	-Informatização de procedimentos internos -Sistemas Governamentais -Acesso a Bancos de Dados -Oferta de novos produtos e serviços pelo mercado
Ambiente Político	-Cenário político nacional - -Eleição de Reitor e Diretores Gerais dos Campus - Equipe de gestão dos Campus (Diretores de área, Coordenadores e Chefias) -Políticas e regulamentação interna do órgão (regimentos, normativos, estrutura de setores e departamentos)
Ambiente econômico	- Nível de investimentos em educação
Ambiente organizacional	- Transformação de CEFETs para IFs - expansão da rede - estrutura <i>multicampi</i> - ingresso de novos servidores - construção de novas unidades - ampliação das unidades existentes - aumento de vagas - oferta de novos cursos - Sistema de gestão interna do órgão - Estilos de liderança

Fonte: Elaborado pela autora.

Os Pregoeiros 2, 6, 7 e 8 apontaram que as mudanças e alterações nas legislações e normativos são os principais fatores de influência em suas atividades, seguidas das alterações nos Sistemas Informatizados de Compras Governamentais, a exemplo do surgimento do Pregão Eletrônico, Lei das Micro e Pequenas Empresas (ME/EPPs), novo Decreto do SRP e legislações específicas de cada objeto a ser licitado.

Pregoeiro 2 - É que quando eu comecei estava na migração do Decreto novo do SRP. Tinha do decreto anterior, com regras diferentes, depois mudou [...] as coisas foram evoluindo junto conosco, na verdade [...]então dá pra se dizer que o pregoeiro vai evoluindo, com as legislações. Não tem como dizer 'ah, eu sei tudo, vou começar'. É impossível, impossível. Porque não dá, quando tu acha que soube tudo, você olha pra trás tem uma nova portaria, uma nova IN, uma nova situação. É uma coisa interessante.

Pregoeiro 6 -Naquela época eram compras mais através de dispensas, sabe. Eram processos de dispensa, ou convite pra coisas maiores. Aí veio o pregão, não lembro quando foi criado exatamente, e ele foi evoluindo, junto com a informática [...], e a execução dele enfim, é toda através de sistema, informatizado, enfim melhorou

muito. Mas ainda ele tem muito a caminhar, pode melhorar muito ainda.

Pregoeiro 7 - Tem certas coisas que vão acontecendo conforme o tempo... Hoje, se tu chegar lá pra fazer o pregão, tenho certeza que terá um monte de interpretações diferentes [...]. Então, cada pregão, temos que estar adequado com toda a legislação. Não se pode fazer um pregão hoje com o pensamento de cinco anos atrás. Cada edital que se vai fazer, tem que adequar àquela situação, suponha que vai comprar água, tem que se ver o que está envolvendo, hoje, o comércio de água: quais são as exigências, o que a vigilância sanitária exige de uma empresa que vende água, tu tem que colocar aquilo no edital.

O surgimento das novas leis e sistemas e as mudanças por eles provocadas nas atividades do pregoeiro retratam a importância desses elementos (não humanos) como agentes ativos no processo organizativo, segundo Tureta e Alcadipani (2009).

Fatores do ambiente político e organizacional também foram apontados pelos Pregoeiros 3, 4 e 5 como de grande impacto nas suas atividades, quais sejam: a mudança da equipe diretiva, a nova estrutura do órgão e setores, a implantação da Política de compras compartilhadas, os novos procedimentos internos, o novo estilo de liderança e ao assumir cargos de gestão.

Pregoeiro 3 - Antes, eu não era coordenadora do setor [...] não assumia todas as responsabilidades. Agora como coordenadora, além de exercer as funções, eu ainda tenho que cuidar dessa outra parte, de planejamento, de se posicionar, de defender em reunião. É bem mais complexo.

Pregoeiro 4 -Quando eu entrei tinham oito pessoas trabalhando lá [...] a gente trabalhava muito no processo. A gente não fazia o pregão, tinha um departamento que era específico para o pregão: uma Comissão de Licitações e uma de Pregões, era o CEFET. Quando mudou, virou IF, mudou toda a estrutura [...] Quando virou IF houve uma eleição que durou dois anos para diretor e reitor. Era tudo novo, e houve uma questão política dentro do IF, uma divisão muito grande [...]. E o Diretor de Planejamento que na época era quem determinava isso, criou um Setor de Pregão separado do Compras, específico, e neste setor só tinham duas pessoas. [...] A gente trabalhou uns dois anos sozinhos, era muito trabalho, eram só nós dois. A gente tinha apoio de estagiários. [...] Isso durou um tempo. Aí entrou nova política [...] e o pregão ficou junto com compras. [...].

Pregoeiro 5 - O trabalho acumula mais conforme a instituição vai crescendo. Mas a base é sempre a mesma, das atividades realizadas. Agora, faz um dois anos, o Instituto está implantando as compras compartilhadas e está diminuindo o número de pregões

realizados.[...]. Porque conforme o campus vai crescendo, vai aumentando o número de contratos, de processos, e a quantidade de servidores se mantém.

Esse contexto geral identificado exerce influência na ação do pregoeiro e, segundo Gherardi (2012, b) e Corradi et al (2010), trata-se de um elemento central da noção de prática. Essa prática, que conota o fazer do pregoeiro (GHERARDI, 2010), demanda conhecimentos explícitos e tácitos.

Dentre os elementos desse contexto, encontra-se a estrutura normativa, a qual será identificada e descrita na seção a seguir.

5.2 A ESTRUTURA NORMATIVA DAS PRÁTICAS DOS PREGOEIROS

As normas e legislações permeiam com frequência as falas dos pregoeiros e gestores entrevistados, merecendo destaque no seu cotidiano de trabalho e no estudo do desenvolvimento dos saberes e capacidades dos pregoeiros. Com esse intuito, serão abordadas as seguintes subcategorias: a) o conhecimento das normas; b) a interpretação das normas; c) a adaptação das normas às situações cotidianas; e d) os normativos internos.

A ampla gama de normativos, retomando a seleção feita por Jacoby Fernandes (INSTITUTO NEGÓCIOS PÚBLICOS, 2014, pp. 26 e 27) - Constituição Federal, 52 leis federais, 53 decretos, 19 portarias, 61 instruções, 74 súmulas e aproximadamente 4.000 acórdãos e decisões, necessita ser conhecida, pesquisada, interpretada e acompanhada para atendimento ao princípio da legalidade (BRASIL, 1988) nas contratações públicas.

Essa estrutura normativa à qual os pregoeiros estão submetidos, prescreve e baliza as suas ações. Assim, pode-se confirmar o exposto por Gherardi (2012b), que as regras são recursos para as atividades práticas ou como realizações práticas da sua aplicação.

No entanto, as regras possuem uma margem de 'ambiguidade e não especificidade, conforme o exposto por Gherardi (2012, b), March e Elsen (1989), por isso sua interpretação e negociação são necessárias à sua aplicação na resolução das situações cotidianas.

As regras e normas interpretadas no cotidiano dos pregoeiros se 'materializam', de forma prática, no formato de documentos, em especial Termos de Referência e Editais, os quais representam a 'Lei Interna' do processo licitatório dos órgãos, para os mais diferentes objetos a serem licitados. Isso demonstra, segundo Feldman e Orlikowski (2011) citados por Gherardi (2012, b), que as regras são expressas nas práticas e por elas sustentadas. E esses documentos, em atendimento ao princípio da publicidade (BRASIL, 1988), quando divulgados nos mais diferentes meios, acabam mediando a transmissão dessas regras (GHERARDI, 2012, b) aos interessados, sejam eles fornecedores, público interno das instituições, órgãos de controle e a própria sociedade, principal beneficiada e interessada pelos e nos resultados das licitações públicas.

Contudo, as regras não especificam os procedimentos interpretativos com os quais as pessoas decidem sobre a sua aplicabilidade à situação, de acordo com Feldman e Orlikowski (2011), citados por Gherardi (2012, b). Essa dificuldade de interpretação dos normativos foi apontada nas falas pelos pregoeiros entrevistados: “[...] as regras, elas mudam e o acesso a interpretação dessas mudanças não é dinâmico, tu tem que ler, tirar tuas dúvidas, enfim, interpretar” (Pregoeiro 6).

Resgatando Gherardi (2012b), ressalta-se que há uma diferença entre o que as regras prescrevem e a forma como as pessoas atuam em seu trabalho situado, em seu contexto e cotidiano.

Um exemplo de padronização e consolidação de entendimentos com base em ocorrências identificadas por meio de suas ações de controle, bem como das boas práticas de gestão observadas nos diversos segmentos da administração pública federal, foi a elaboração de uma Coletânea de Entendimentos pela Controladoria-Geral da União – CGU (CGU, 2013). Essa ferramenta teve por objetivo auxiliar os gestores das Instituições Federais de Ensino – IFEs, na execução dos recursos orçamentários e financeiros que lhes são alocados anualmente, a fim de minimizar a ocorrência de impropriedades e irregularidades no processo de gestão.

No formato de perguntas e respostas, a cartilha, em sua 1ª edição, não vislumbrou substituir o arcabouço normativo existente, mas, sim, subsidiar os gestores das IFEs com “orientações pautadas em entendimentos e práticas devidamente incorporadas ao modo de interpretar dos órgãos de controle, visando à melhoria gradual da gestão das instituições federais de ensino” (CGU, 2013,

apresentação). Essas práticas ou padrões de ação legitimados, nesse caso pelos Órgãos de Controle como os mais corretos e adequados, aproximam-se do conceito de moralidade, conforme explicam Gherardi e Strati (2014), pelas palavras de Garfinkel (1967), já citadas. Além disso, podem ser institucionalizados, tornando-se assim produção de conhecimento socialmente legitimado, segundo Gherardi (2012b), conectando-se com as práticas sociais e estendendo-se internamente e externamente na organização.

Na visão do representante do DELOG, é importante que cada órgão também crie sua estrutura normativa própria, de modo a nortear as ações do pregoeiro, dentro da estrutura institucional.

Repres. DELOG - Acho que na verdade as eventuais normatizações do órgão central independem de uma normatização interna do órgão. Inclusive, se eu não me engano, o Art. 109 da Lei 8.666, permite que o órgão tenha normas específicas para ajustar sua capacidade e responsabilidade técnica, só teria que verificar o número do artigo que eu não tenho certeza [...]. Onde eu quero chegar é que todo órgão deveria editar uma normativa interna de como o processo licitatório será operado dentro da sua estrutura, dentro da sua capacidade técnica operacional, de acordo com a capacidade da área de compras, no sentido de garantir ao pregoeiro o encaminhamento adequado do processo, desde a confecção do termo de referência, elaboração do edital, aprovação do jurídico nas questões orçamentárias e principalmente o processo de validação de aceitação técnica do objeto durante a licitação, é importante que cada órgão crie uma estrutura normativa própria, de modo a nortear as ações do pregoeiro acordo com a estrutura do órgão e a tramitação interna dos processos.

No que se refere à expedição de normas de contratações pelos órgãos federais, apresentada na fala do entrevistado, retifica-se a previsão legal citada anteriormente. A correta encontra-se no art. 115 da Lei nº 8.666/93, a saber:

Os órgãos da Administração poderão expedir normas relativas aos procedimentos operacionais a serem observados na execução das licitações, no âmbito de sua competência, observadas as disposições desta Lei.

Parágrafo único: As normas a que se refere este artigo, após aprovação da autoridade competente, deverão ser publicadas na imprensa oficial (BRASIL, 1993).

Em consulta aos *sites* dos Institutos Federais pesquisados, identificou-se a existência de normativos internos publicados, específicos de Licitações, Compras e

Contratos, em apenas um dos IFs. Os mesmos tratam do Plano Anual de Contratações e Compras e da Formação de comissões técnicas, multidisciplinares e/ou *multicampi*, para elaboração de termos de referência e projetos básicos para aquisição e contratação de bens e serviços (IFRS, 2013). Outros normativos gerais, a exemplo do Plano de Logística Sustentável (PLS), também foram identificados, estabelecendo as diretrizes específicas para contratações sustentáveis no âmbito do órgão (IFSUL, 2015).

Para a compreensão de como essas regras internas se expressam nas práticas, foi importante analisar sua forma de interpretação e negociação. A situação ilustrada na fala do Pregoeiro 9, a seguir, exemplifica esse processo e confirma a negociação, conforme citada por Feldman e Orlikowski (2011) e nas palavras de Gherardi (2012, b), como um processo contextualizado que reflete a experiência histórica que a produziu.

Pregoeiro 9 - Logo quando eu entrei a gente tinha a cultura de compras compartilhada, mas era assim: um campus tem demanda de material de expediente, 'tem estes itens, alguém mais precisa'? Como aquele Campus ia fazer pra ele, fazia para os demais também e isto era uma coisa que funcionava, porque quem não precisava não participava, enfim, e quem precisava seguia o cronograma do Campus [...] Mudou a gestão na reitoria. Houve uma mudança de procedimento das compras compartilhadas, ficou uma coisa assim um pouco mais turbulenta e até foi uma das causas que me motivou a sair do setor de compras. [...] E por conta de uma regulamentação que foi combinada e num momento em que eu nem estava na reunião, foi designado na reunião ao 'meu campus' [...].Eu contestei, mas: 'senta e faz'.

Esse estabelecimento de uma padronização é importante para a redução dos riscos e para a eficiência do processo. Segundo o representante da DELOG, é papel do órgão central, através de um mediador e com o uso de uma metodologia adequada, identificar as principais boas práticas e adotá-las de forma a evoluir os padrões existentes.

Repres. DELOG - O plano que nós possuíamos na época, sim era [...] que houvesse a troca de informações de forma livre entre os participantes, mas o Ministério do Planejamento por meio do Departamento de Logística enquanto órgão central de Logística Pública, ele deveria identificar os principais materiais sendo trazidos ali, as principais boas práticas acerca dos temas, a partir delas, junto com a própria equipe interna e de especialistas do mercado, adotar ou evoluir os padrões existentes. Ou seja, a proposta era que o

próprio sistema por meio da operação dos modelos existentes, evoluísse e retroalimentasse. Se retroalimentasse. Mas ele tinha que ter, ou tem que ter algum tipo de moderação para que você tenha uma padronização mínima, porque senão a gente volta na situação anterior. Há troca de informação, troca de mensagem, mas a gente tem um método [...]. O que eu tô colocando é que é fundamental do órgão central, buscar padronização das ações ou enfim, daquilo que pode ser padronizado, porque isso reduz os riscos e traz eficiência pro processo. Se toda vez, pra toda ação, um agente público tiver que reescrever ou reinventar a roda dentro daquele processo, a gente tem uma perda muito grande de eficiência. Então, essa moderação no sentido de buscar elementos que possam ser padronizados, buscar boas práticas e replicar esses elementos adequados pros demais, ela é fundamental.

Esse processo de evolução das práticas e padrões, normas e leis de licitações, condiz com o exposto por Gherardi (2012b): mesmo institucionalizadas, as práticas estão abertas ao refinamento contínuo. E é por meio da recursividade cotidiana e seu compartilhamento, entre os praticantes, que uma prática torna-se uma boa prática (GHERARDI, 2012b; GHERARDI; STRATI, 2014).

Importante resgatar das falas dos pregoeiros, no item 5.1.4, que o surgimento de novas leis e normativos, as atualizações das já existentes e as consequentes alterações nos sistemas, bem como novas interpretações (jurisprudências), estão entre os fatores que provocam mudanças em suas atividades cotidianas. Na fala do representante do DELOG, este é um processo dinâmico, demandando do pregoeiro uma capacitação permanente.

Pregoeiro 8 - O sistema mesmo evoluiu, muitas outras regras vieram, foram atreladas às licitações. Primeiramente você fazia a licitação mais simples, digamos. A legislação não tinha tantos pormenores, foi sendo ampliada. Inicialmente era um pregão eletrônico, registro de preço, por exemplo, poderia ser feito uma coisa mais ampla. Ai depois foi sendo mais cerceado, tem que ter toda uma estrutura, tem que ter as reservas de mercado. Isso foi ampliando o leque; microempresas; o próprio sistema foi sendo adaptado. Às vezes ele não era automático, os próprios cálculos, os anexos não existiam, eram todos por fax. Isso ali já melhorou bastante, e atualmente falta a assinatura da ata ser pelo sistema. Porque enquanto é manual, envolve correio, para as próprias empresas e órgãos públicos que solicitam adesão, a ata assinada que poderia estar no sistema, a gente tem que escanear, tem que ficar repassando esse tipo de documento.

Repres. DELOG - A gente tem um movimento bastante dinâmico. É muito comum surgirem atualizações normativas nos diversos entes que normatizam, seja via decreto pela Presidência da República, instruídos pelo departamento de logísticas, legislações normativas.

Seja algum entendimento jurisprudencial do Tribunal de Contas, existe uma dinâmica muito grande nesse processo que o pregoeiro tem que se manter atualizado. Além disso, a atualização dos sistemas de profissionalização de compras públicas, ela também é constante, ou seja, demanda do pregoeiro, de quem exerce essa função, um esforço de capacitação permanente, por isso também da criação do programa (de profissionalização).

O desconhecimento das mudanças nas legislações, pela ausência de canais padronizados e eficazes de atualização, coloca em risco o pregoeiro e o processo em função da sua licitude. Os erros cometidos durante um processo licitatório nem sempre são reparáveis e geralmente geram custos, como bem expressa o pregoeiro entrevistado:

Pregoeiro 8 - Está fora do padrão, um pequeno detalhe pode pôr tudo a perder. Tu perdeu todo um processo, gastou tempo, o processo, gastou recursos, utilizou gastou pessoas, utilizou recurso público pra fazer o processo, finalizar ele e tu não ter o resultado ideal.

A disponibilidade de um canal institucionalizado para a busca e organização diária de matérias e normativos de interesse dos compradores públicos, nas mais diversas fontes, facilitaria seu processo de atualização no cotidiano. Uma boa prática que pode ser citada é o portal da SinTSE, uma seleção de matérias de interesse da Justiça Eleitoral e dos servidores, organizada pela Seção de Legislação (Seleg/SGL). Ela é formada por 34 diários oficiais e 50 *sítes* pesquisados diariamente, bem como o Boletim Interno do órgão, uma vez por mês (TSE, 2017).

Orlikowski (2002) reconhece a importância de elementos intermediários para facilitar transferência de regras, conhecimentos e melhores práticas. Destaca-se aqui a contribuição de tecnologias da informação e comunicação (TICs) reconhecidas por Gherardi (2012, b) como um elemento não humano facilitador. No entanto, as situações e experiências particulares que favorecem a aprendizagem, nem sempre são facilmente transportáveis de um contexto para o outro, mesmo com o uso das TICs.

O compartilhamento de experiências entre os pregoeiros acerca das regras que prescrevem e norteiam suas ações, resulta, segundo Gherardi (2012, b, p. 135) na regulação conjunta de suas atividades, bem como melhor expressa a normatividade como uma realização prática.

Pregoeiro 6 - A interação auxilia em tudo, desde a interpretação, até uma experiência que deu certo ou inclusive por erros, os quais não deram certo.

As comunidades de prática (*Communities of practice* - CoPs), cujo conceito foi originalmente desenvolvido por Lave e Wenger (1991), também desempenham um papel importante na intermediação, no compartilhamento de experiências e de interpretações sobre os normativos entre os praticantes. Ganha destaque aqui o NELCA, criado em 2009, e a Comunidade de Compras Públicas da ENAP, criada recentemente, no final de 2016. Elas serão abordadas com maior profundidade no subitem 5.3.3.1.

5.3 O PROCESSO DE APRENDIZAGEM NO COTIDIANO DE TRABALHO DO PREGOEIRO

Depois de identificada e descrita a estrutura normativa das práticas dos pregoeiros, faz-se necessário identificar e analisar como ocorre o processo de aprendizagem no cotidiano de trabalho desses profissionais. Com esse enfoque, as seguintes categorias serão desenvolvidas:

- a) como as pessoas aprendem;
- b) as situações significativas de aprendizagem;
- c) a interação com os colegas de trabalho e as comunidades de prática dos compradores públicos;
- d) a resolução de situações problemas;
- e) os fatores que dificultam e facilitam a aprendizagem,
- f) os fatores que dificultam e facilitam o trabalho e,
- g) na perspectiva projetiva, como o entrevistado ensinaria a pesquisadora a ser uma pregoeira.

5.3.1 Como as pessoas aprendem?

Na opinião dos pregoeiros e dos gestores entrevistados, a maioria das pessoas aprende na prática, ou seja, de forma situada e na ação cotidiana, confirmando o exposto nos estudos desenvolvidos por Gherardi (2009). É por meio da sua própria experiência, pró-atividade, pela repetição (recursividade) e ao longo do tempo que a aprendizagem de fato ocorre.

Em especial para o pregoeiro, o conhecimento teórico da legislação, adquirido por meio de cursos de capacitação, no início e durante sua trajetória, foi elencado como fundamental para o estabelecimento de uma base para seu aprendizado.

Pregoeiro 3 - Tem pessoas que aprendem na prática e tem pessoas que aprendem só com a teoria, depende da pessoa. Eu aprendi na prática, gostaria de ter mais teoria pra embasar meu conhecimento, mas aprendi na prática.

Pregoeiro 4 - Elas (as pessoas) aprendem fazendo, aprendem na prática. [...] Tem uns que tem muita insegurança: 'O que é que eu faço agora?' - Faz, faz aí, qualquer coisa se não conseguir fazer mais nada, me chama!. Porque a pessoa tem que fazer, tem que mexer, que nem tudo. Principalmente a coisa eletrônica, essa coisa de informática.

Pregoeiro 9 - No setor de compras eu acredito que a melhor forma de aprender é na prática, porque ali como tu vivência ali todas aquelas situações. Elas te marcam de uma maneira, que tu nunca mais esquece. [...] tu aprende assim em profundidade, porque normalmente dá errado, tudo pode dar errado.

A experiência promove nos indivíduos uma transformação. No entanto, quando decorrente da “repetição ou impregnação”, pode significar muito pouco na formação do indivíduo. Assim, objetivando o desenvolvimento de competências nos ambientes organizacionais e de formação, é necessário que 'a interação com essas situações faça sentido para os que nela estão envolvidos' (ANTONELLO & PANTOJA, 2010, p. 54).

Além da experiência própria acumulada, as pessoas também aprendem com a experiência de outras pessoas. As falas dos entrevistados a seguir ilustram bem essa ideia:

Pregoeiro 7 – [...] (A pessoa) aprende com a experiência, só fazendo é que ela vai aprender. E aprende com os erros, com a tentativa e erro, com a experiência que vai ditar tudo. E também aprende, acho que é isso... com os colegas, com a interferência dos colegas que já têm experiência.

Pró-Reitor Adm. IF 1 - Elas aprendem de duas formas: uma é buscando externamente ou internamente, em cursos de capacitação que é pra aprender mais a parte de legislação. [...] Assim também é com as outras atividades administrativas. Mas no caso do pregoeiro, primeiro ele tem que fazer o curso pra depois ir para a prática.

Pró-Reitor Adm. IF 3 - A forma mais fácil é começar a acompanhar, como equipe de apoio. E muito, é baixar a cabeça e estudar, principalmente a legislação. A questão da operação em si pode ser muito facilitada pela questão de acompanhar alguém que já faz, que tenha uma experiência. [...] Eu tenho muito forte pra mim que a gente não vai esquecer mesmo, é o aprendizado se dá na prática.

Os processos descritos pelos entrevistados identificam-se com a abordagem da aprendizagem na ação (ANTONELLO & PANTOJA, 2010). Segundo as autoras, a aprendizagem na ação 'é muito mais do que um simples acumular de experiências. A experiência é a interação de uma pessoa ou coletivo com a situação de trabalho.' Agir com determinado sentido é um dos componentes fundamentais da aprendizagem experiencial, e 'reforça o contato direto, a relação sujeito-objeto e favorece o ambiente de reflexividade e de releitura da experiência' (ANTONELLO & PANTOJA, 2010, pp.54 e 91).

De acordo com essas autoras, a abordagem da aprendizagem na ação ganha destaque dentre as concepções contemporâneas, as quais tendem a enfatizar menos a informação ou aquisição de habilidades e mais a atenção no desenvolvimento de novos e complexos processos cognitivos e na aquisição e desenvolvimento de competências, O interesse em aprender foi citado como importante pelo Pró-Reitor GP IF 1, em sua fala. Ele integra o processo de aprendizagem e o desenvolvimento de competências, e será melhor detalhado no item 5.3 deste estudo.

Pró-Reitor GP IF 1 - Um dos quesitos básicos pra pessoa aprender é o interesse, despertar o interesse na pessoa. Porque se a pessoa não tiver interesse, uma motivação, não enxergar uma necessidade, ela não vai querer, ela não vai querer aprender.

O processo de aprendizagem do pregoeiro de forma 'empírica', na prática e sem uma metodologia adequada, foi criticado pelo Representante do DELOG.

Segundo ele, os cursos de formação atualmente oferecidos não desenvolvem todos os conhecimentos e habilidades que o pregoeiro necessita. Assim, essa forma 'empírica' acaba gerando ainda mais insegurança ao servidor e à equipe no desempenho da sua atividade, além do risco de causar prejuízo ao erário, já que está mais propenso a falhas.

Repres. DELOG - Infelizmente hoje, na maioria das vezes, os pregoeiros acabam aprendendo na prática. Existem diversos cursos de formação de pregoeiros, mas infelizmente eles estão muito aquém do necessário. [...] Não se aprende o conjunto de conhecimentos e habilidades necessários que circulam a atividade do pregoeiro. Normalmente esse tipo de abordagem, a abordagem de formação atual, ela é eminentemente técnica dos princípios básicos [...]. O servidor público que acaba atuando nessa função, ele tende a ter um processo de aprendizado muito mais empírico, do que efetivamente dentro de uma escola, com uma metodologia adequada, dentro de um processo que busque trazer segurança pra ele e pra equipe que trabalha com ele, referente aos principais riscos que o processo de licitação naturalmente possui. É por isso que a gente vê muitas vezes, tantas notícias negativas na televisão, por fraudes, não só fraudes, mas muitas vezes, por falhas nos processos licitatórios que se traduzem em prejuízo ao erário.

Diante da problematização levantada, tornam-se importantes e decisivos os modos de socialização e a maneira como os indivíduos se desenvolvem (profissionalmente) em redes de sociabilidade, para a competência profissional. A integração das estratégias de autonomia, responsabilidade, comunicação e de gestão dos espaços organizacionais para aprendizagem nas organizações, além de uma “opção organizacional”, trata-se de uma “opção pedagógica”, conforme menciona Zarifian (2001, p.33 apud ANTONELLO & PANTOJA, 2010, p. 90). 'A maneira de mobilizar a capacidade coletiva de aprender torna-se tão importante quanto o conteúdo aprendido'.

5.3.2 As situações significativas de aprendizagem

Todos os processos de licitações e compras proporcionam uma nova aprendizagem, segundo os Pregoeiros entrevistados. Situações significativas de aprendizagem foram relatadas pelos pregoeiros 3, 5 e 9, a exemplo da contratação

de serviços terceirizados (em função de sua complexidade e peculiaridade), como uma oportunidade de vivenciar as mais diferentes situações que podem ocorrer em um pregão:

Pregoeiro 3 - [...] cada pregão é de uma forma, sempre vai ter um conhecimento ou uma situação que tu nunca viveu, uma falha que tu comete e tem que solucionar. então, em todo momento, a gente tem uma experiência nova, até porque são objetos diferentes.

Pregoeiro 5 -[...]Tu tá licitando, tu tá abrindo processo em relação a objetos que geralmente não conhece. Então tu tá sempre agregando conhecimento, tá sempre aprendendo. Tem sempre uma legislação nova referente a aquilo. É uma área bem complexa pra se trabalhar.

Pregoeiro 9 - [...] o meu primeiro pregão, foi em serviços terceirizados. Então, justamente ali, eu aprendi todas as fases de um pregão, desde a impugnação do edital, aquela fase prévia abertura da licitação e, durante a licitação, as intenções de recursos, e depois, a apresentação do recurso. Então o meu primeiro pregão ele foi muito marcante por causa disto.

Outra experiência significativa, citada pelo Pregoeiro 4, foi durante um processo de auditoria externa, onde foi percebida a importância do registro de todos seus atos no sistema, além do arquivamento de documentos no processo físico, para sua própria segurança, em caso de questionamentos.

Já o Pregoeiro 7 relatou uma situação de erro na fase de orçamento, na elaboração do preço de referência. Com isso, aprendeu sobre a importância da área requisitante estar comprometida e acompanhar todas as fases do processo licitatório.

Pregoeiro 7 - Vou te dar um exemplo, um exemplo que uso sempre, para toda vida [...] eu fui fazer um pregão de equipamentos eletrônicos, componentes, coisas miúdas. Daí, fizemos o orçamento com uma empresa, e a empresa orçou [...] um resistor no valor de R\$ 2,00 reais. E a gente tava comprando milhares [...] cada item tinha 5 mil, 10 mil ou mais até. [...] Aí, precisei de um resistor na minha casa, por conta do alarme. Cheguei lá com R\$ 2,00 e disseram assim, “Não, é cinco centavos”. “Como assim, cinco centavos um resistor?!”. Daí, corri na minha licitação, chamei o professor da área de eletrônica. O professor botou as mãos na cabeça. A gente tava pagando o valor de um carro zero em cada item daqueles ali. [...] Se o professor tivesse acesso aos orçamentos, ele veria de cara que aquilo estava errado. Então, essa é a minha perspectiva, eu acho que a área tem que estar totalmente envolvida no processo, do início ao fim, inclusive, na decisão do pregoeiro.

Dentre outros fatos que promoveram aprendizado significativo, citado por um pregoeiro mais experiente, foi a oportunidade de acompanhar a evolução do pregão, desde a sua fase presencial até a eletrônica.

Pregoeiro 6 - Posso citar de significativo o pregão em si, o fato de teus fornecedores poderem ser de qualquer lugar, a abrangência de fornecedores ser bem maior; o fato de ser totalmente pela internet; inverter a fase, primeiro selecionar a proposta mais vantajosa e depois verificar a habilitação da primeira classificada ser fenomenal. Isso aí pra quem trabalhou antigamente nos outros pregões sabe que isso aí é uma reviravolta na verdade. Enfim, outros fatos importantes é de tu poder consultar pregões antigos, licitações antigas, fornecedores antigos, tudo dentro de um sistema.

Segundo Antonello & Pantoja (2010, p. 62), “situar significa envolver indivíduos, ambiente e atividades para criar significado”. Assim, a “aprendizagem situada pretende colocar pensamento e ação num lugar e tempo específicos. Constata-se assim, que as práticas situadas dos pregoeiros podem ser tanto 'pré-reflexivas (dependem de pressupostos subliminares e conhecimento compartilhado para a mútua obtenção de sentido', quanto 'reflexivamente constituídas' dos contextos desses membros (GHERARDI E NICOLINI, 2002 apud GHERARDI E STRATI, 2014), como ocorreu nessas situações significativas de aprendizagem. Essa reflexão sobre a prática 'torna o mundo compreensível tanto para si, quanto para os outros', 'simboliza o pertencimento e a competência na prática discursiva', 'celebra a identidade' e 'legitima ' seu posicionamento.

5.3.3 A interação com colegas de trabalho e o aprendizado

A interação com colegas de trabalho do próprio setor e de outras áreas da instituição gera aprendizado, na opinião dos pregoeiros, e é considerada muito importante e favorável. A vivência de diferentes situações por cada um dos servidores sejam elas experiências de sucesso ou erros, e seu compartilhamento, auxiliam na interpretação da lei e no processo de tomada decisão do pregoeiro.

Pregoeiro 4 - Quando a gente vai fazer a requisição, a gente chama o pessoal de outras áreas no nosso setor e geralmente eles tem muito boa

vontade em acompanhar o processo do pregão [...] Então, muitas coisas que a gente não sabia que existia, a gente aprende com eles. Principalmente materiais para os cursos, coisas específicas [...]. É uma coisa que é boa de trabalhar, com essa troca com os professores.

Pregoeiro 5 - [...] cada membro vivencia uma situação diferente [...] a gente faz a reunião dos coordenadores na Reitoria, daí cada um vai expondo o seu problema, aí a gente vai aprendendo.

Pregoeiro 7 - [...] o nosso setor, antes da nova gestão entrar, nós tínhamos uma equipe onde tínhamos uma liderança e essa liderança tinha uma capacidade de como vou te dizer... a gente vivia em eterna reunião.[...]a dúvida de um já era sanada pelo outro ao mesmo tempo [...]então, acho que a maior experiência que tirei disso foi que temos que compartilhar o trabalho em si, a gente tem que trabalhar em equipe.

Pregoeiro 9 - [...] a função pregoeiro é uma função muito solitária e tu decide tudo muito sozinho. Às vezes o colega passou por uma situação parecida, então ele a eu fiz assim, o fulano fez assado, então ali não ia conseguir tirar elementos para poder tomar tua decisão. Então, com certeza, boa parte do meu trabalho foi graças aos meus colegas.

No aprendizado compartilhado, predomina a prática discursiva, a qual se baseia na capacidade de traduzir de uma língua para outra os conhecimentos das diferentes comunidades, tanto na forma fonológica quanto no texto escrito, com o uso de intermediários humanos ou não humanos (artefatos) (GHERARDI E STRATI, 2014, p. 94). A prática discursiva, segundo esses autores, cria um espaço de conversação para 'produzir as relações sociais de compreensão, negociação, conflito', como uma prática autônoma de sociabilidade.

Há fatores e momentos que favorecem essas trocas, entre os quais: contato frequente com as áreas requisitantes (professores e técnicos), a proximidade física entre os setores, o Sistema de Registro de Preços (SRP), a política das compras compartilhadas intercampi, as reuniões de Coordenadores na Reitoria e o estilo de liderança democrático.

Já com pessoas fora da instituição, o contato ocorreu: com maior frequência com os colegas experientes de outros *campi* e da Reitoria; e eventualmente, com ex-colegas de cursos e congressos, ex-professores e instrutores de cursos e congressos, colegas de universidade e servidores de órgãos. Outra forma de contato, foi por meio de grupo de e-mails no *Google* e Comunidades do *Facebook*. Esse contato ocorreu via telefone, *e-mail*, Sistema COMUNICA do SIASG e Redes Sociais, e também de forma presencial. O Subsistema de Comunicação 'COMUNICA' é utilizado para a comunicação entre o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão com as UASGs e para a "emissão de orientações,

informações, solicitações e atualizações de assuntos referentes à operacionalização do Sistema SIASG e legislação pertinente” (BRASIL, 2011).

O compartilhamento de conhecimentos, além dos ganhos anteriormente citados, é visto como uma alternativa para a mitigação dos riscos envolvidos na função, na fala do representante do DELOG.

Pregoeiro 2 – Se vai participar de algum congresso, curso de pregoeiros, sobre o que eles vão se falar? Se fala só sobre pregão, sobre habilitação, aquele colega do laboratório que fez uma descrição errada [...] até fora do congresso. Então eu acho que é a melhor troca de informações que se tem. É que cada um tá vivendo uma situação, fazendo um pregão de um tipo [...] Mas não temos tanto contato quanto com os colegas.

Pregoeiro 6 - [...] O NELCA, um grupo de discussão de compradores a nível nacional. Então são grupos dos quais as dúvidas surgem de qualquer parte do país, e elas são discutidas em grupo [...]. Então esse grupo aí, na verdade, ele pra mim é um dos, senão é o local onde eu mais busco mais informações pro dia a dia, pro trabalho.”

Pregoeiro 9 -[...] Eu faço parte de grupos no *facebook* de pregoeiros [...]. São grupos normalmente, basicamente, de pregoeiros em empresas que participam de licitações. Isto é uma coisa também que eu achei bem legal [...] é um meio muito, muito dinâmico de trocar conhecimento, porque a pessoa já responde para ti, já fala o que aconteceu com ela, como é que. Às vezes está mais atualizado que tu no TCU ou já te passa qual é o último julgado bem legal assim, bem legal.

Repres. DELOG -Eu acredito que esse tipo de iniciativa funciona bastante, principalmente pelo risco que a própria função possui. Isso faz com que aqueles que opera, busquem alternativas de mitigação de risco. Então esses mecanismos de compartilhamento de conhecimento, eles tendem a ser bastante úteis nesse sentido. Da ENAP saiu um fórum, como ferramenta de compartilhamento, que é um avanço muito grande. Mas a gente dispõe de inúmeros outros fóruns no Brasil de compartilhamento, dentro normalmente de sites, como Google e Yahoo. São diversos grupos onde pregoeiros também trocam informação.

O fórum da ENAP e o NELCA, citados nas falas, tratam-se de comunidades de compartilhamento de informações e conhecimentos, as quais serão abordadas na subseção a seguir.

5.3.3.1 As Comunidades de Prática de Compradores Públicos

Comunidades de prática são um objeto de estudo em diversos campos acadêmicos, especialmente nos do conhecimento e da aprendizagem. Como um meio para explorar a transferência de conhecimento tácito, representa uma abordagem evolutiva da gestão do conhecimento (ROBERTS, 2006). No contexto brasileiro, foram identificadas, a partir das falas dos entrevistados, duas comunidades de prática na área de compras públicas: o NELCA (Núcleo de Apoio aos Compradores Públicos) e a Comunidade Compras Públicas da ENAP.

O termo 'comunidade de prática' apresenta diferentes significados e abordagens, os quais foram resgatados por Cox (2005) em um estudo comparativo dos quatro trabalhos seminais a seguir sintetizados:

a) Lave e Wenger (1991): de forma original, desenvolveram o conceito de comunidade de prática. Comparando a abordagem cognitivista e a construtivista de aprendizagem organizacional, explicam e justificam a socialização de novatos e sua aprendizagem através da participação periférica, ativa e do seu envolvimento na prática, em comunidades de prática. Esse comparativo está disposto no Quadro 6. Assim, os autores veem as comunidades de prática como 'uma condição intrínseca à existência conhecimento' e como uma 'participação num sistema de atividades na qual os entendimentos sobre o fazer são compartilhados, além dos significados para suas vidas e para suas comunidades' (LAVE and WENGER, 1991, p. 98 apud COX, 2005).

Quadro 6: O novo modelo de aprendizagem proposto em Lave e Wenger

Modelo antigo (cognitivo)	Novo modelo (construtivismo, 'situativismo')
Ensino Sala de aula Ao ensinar (Individualizado) o aluno aprende do professor Planejado em um currículo	Aprendizagem contínua No local Por observação (portanto social) Por participação periférica Aprender com outros alunos (portanto social) Informal, impulsionado pela tarefa (embora os elementos da aprendizagem são formais)
A aprendizagem é um processo mecanicista, cerebral de transmissão e absorção de ideias	Aprender é tanto sobre a compreensão de como se comportar, o que fazer, e é uma mudança de identidade

Fonte: Lave e Wenger (1991) apud Cox (2005, p. 529).

Cox (2005) cita o argumento de Gherardi, Nicolini e Odela (1998, p. 279):

Referir-se a uma comunidade de prática não é uma maneira de postular a existência de um novo agrupamento informal ou de dentro da organização, mas é uma maneira de enfatizar que cada prática é dependente de processos sociais através do qual ela é sustentada e perpetuada, e que aprendizagem ocorre através do engajamento prático.

b) Brown e Duguid (1991): com base nos trabalhos de Orr (1996), seu trabalho aborda as práticas improvisadas e a solução de novos problemas, destacando a importância das comunidades de prática na geração de nova aprendizagem e como fonte de inovação. Conceito expandido de comunidades de prática: a comunidade e o resto do mundo (relações entre comunidades);

c) Wenger (1998): a comunidade de prática é vista como um engajamento mútuo em uma empresa, estabelecendo normas. Enfatiza a questão da identidade e ressalta a importância das trajetórias, por meio dos diferentes tipos de participação, produzindo ao longo do tempo um repertório de recursos (linguagem, rotinas, artefatos e histórias). Nesse trabalho, Wenger sugere uma série de indicadores característicos de uma comunidade de práticas, dispostos no Quadro 7.

Quadro 7: Indicadores de comunidade de prática de Wenger

- (1) Relações mútuas sustentadas - harmoniosas ou conflitas;
- (2) maneiras compartilhadas de se engajar em fazer as coisas juntos;
- (3) o rápido fluxo de informação e propagação da inovação;
- (4) ausência de preâmbulos introdutórios, como se conversas e interações fossem meramente a continuação de um processo contínuo;
- (5) configuração muito rápida de um problema a ser discutido;
- (6) sobreposição substancial na descrição dos participantes que dela pertencem;
- (7) saber o que os outros sabem, o que podem fazer e como podem contribuir para uma empresa;
- (8) definir mutuamente identidades;
- (9) a capacidade de avaliar a adequação das ações e dos produtos;
- (10) ferramentas, representações e outros artefatos específicos;
- (11) conhecimento local, histórias compartilhadas, piadas internas, risos conhecidos;
- (12) jargão e atalhos para a comunicação, bem como a facilidade de produzir novos;
- (13) certos estilos reconhecidos como exibindo adesão;
- (14) um discurso compartilhado refletindo uma certa perspectiva sobre o mundo.

Fonte: Wenger (1998) apud Cox (2005, p. 531).

d) Wenger, McDermott e Snyder (2002): abordagem concentrada no valor da comunidade de prática como uma ferramenta gerencial. Nesse novo discurso, comunidades de prática são grupos de pessoas que compartilham uma preocupação, um conjunto de problemas, uma paixão por um tópico, e que aprofundam seus conhecimentos especializados nessa área, através da interação (WENGER et al, 2002 p. 4), inventando novas práticas. Paixão, informalidade (autêntica, voluntária) e diversidade são destacadas como palavras-chave nesse novo discurso.

Por fim, Cox (2005) encaminha as suas conclusões destacando as relações sociais indiretas como o principal fundamento de comunidade de práticas.

O NELCA foi criado no ano de 2009 por iniciativa de um auditor da CGU (Controladoria Geral da União) do Estado do Mato Grosso, atuante no Núcleo de Prevenção, que pensou em formar um grupo para estudar formas de melhorar as contratações. Foi inicialmente criado para tentar se aproximar da Universidade Federal do Mato Grosso, como um grupo de pesquisa, o que acabou não funcionando, sendo transformado em um grupo de debate, discussão e troca de

experiências entre os compradores públicos. Atualmente, o Núcleo tem por objetivo reunir e integrar esforços para a disseminação de boas práticas nas licitações e contratações governamentais.

Repres. NELCA: A sigla originalmente é o Núcleo de Estudo de Licitações e Contratos e eu alterei. Mais tarde passei a tratar como Núcleo de Apoio aos Compradores Públicos pra tentar reforçar essa ideia de uma identidade. Meu grande objetivo é criar essa identidade de comprador público como uma profissão mesmo, como uma categoria de profissionais dentro do setor público, com uma identidade. Pra que as pessoas se identifiquem com isso.[...]

A forma de comunicação no Núcleo é virtual, mediante inscrição no endereço '<https://groups.google.com/group/nelca>'. A participação no grupo está condicionada à comprovação de vínculo com o Serviço Público, geralmente por meio de um endereço de *e-mail* institucional. Em 2009, possuía 61 membros inscritos, alcançando em dezembro de 2016 o número de 2.261 mil integrantes. Nesse período de sete anos de existência, aproximadamente sete mil tópicos de discussão foram abertos. As postagens foram feitas através de mensagens via *e-mail* ao grupo. As manifestações representaram opiniões pessoais e não oficiais, portanto, de forma espontânea e informal.

O uso das TICs para a conexão de seus membros torna o NELCA uma *virtual communities of practice (CoPVs)*, um espaço virtual comum de colaboração (TZOURIS, 2002, 2002a *apud* CORREIA, 2007). As CoPVs são utilizadas em grande número por corporações multinacionais, dentre elas a Gerdau, empresa de origem gaúcha do ramo de siderurgia, presente hoje em mais de 14 países com 59 unidades. A Gerdau utiliza as CoPVs desde 2007, em conjunto com o seu sistema global de gestão, como uma ferramenta para gestão do conhecimento (DENARDI, 2013).

Correia (2007, p. 44), reúne de forma sintética as principais características que diferem as CoPVs das comunidades de práticas, citando Tzouris (2002, 2002a), Faraj e Wasko (2001): a) a natureza virtual, com interações e trocas entre seus membros, transpondo as fronteiras dos ambientes organizacional e determinados espaços físicos; (b) a inexistência de patrocínio formal; (c) a ausência de conhecimento prévio entre a maioria de seus membros; (c) a visibilidade das trocas acessível a todos os participantes da comunidade; e (e) a maior facilidade de compartilhamento de informações, de documentações e de uso de ideias de outros.

Segundo dados informados pelo criador da comunidade NELCA, do total de 2.261 integrantes, três participantes possuem participação ativa no grupo, representando cerca de 0,1% das discussões. Do terceiro ao nono participante mais ativo, representam cerca de 10% das discussões dos três mais ativos. Esses dados podem ser comparados com o exposto por Nielsen (2006):

[...] na maioria das comunidades *on-line*, 90% dos usuários são *lurkers* que nunca contribuem, 9% dos usuários contribuem um pouco e 1% dos usuários são responsáveis por quase toda a ação.

Por *lurkers* entende-se aqueles que leem e observam, mas que não contribuem. Considerando-se as características propostas por Wenger (2002) no Quadro 9, pode-se classificar o NELCA como uma comunidade de prática, mesmo virtual (CoPVs), especialmente por conta das seguintes características: das relações mútuas sustentadas; do compartilhamento de discursos e conhecimentos; pelo rápido fluxo de informação; e, por fim, pela sua informalidade.

As CoPVs podem contribuir com a melhoria das principais atividades relacionadas à Gestão do Conhecimento, segundo Teixeira Filho (2002. p. 96 apud CARVALHO; ROVER, 2011), através: da identificação do conhecimento interno, do compartilhamento interno, atualização, processamento e aplicação a um benefício organizacional. Também, por meio da aquisição externa, da reutilização, criação de novos e compartilhamento com a comunidade externa. Além dessas características, outras são favoráveis, como o 'baixo custo, a abrangência geográfica ilimitada e o respeito ao tempo de reflexão individual e o recurso de registro da memória das discussões'.

Carvalho e Rover (2011) destacam a criação de CoPVs dentre as principais ações que estão sendo desenvolvidas pelo Governo Eletrônico, envolvendo a Gestão do Conhecimento sob o enfoque da comunicação produtiva. Dentre elas, pode-se citar a CATIR (Comunidade de Aprendizagem, Trabalho e Inovação em Rede) criada pela Embrapa (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária), em 2001 (QUINCOZES et al, 2011), e as CoPVs da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, disponíveis na plataforma Coptec, visando a geração de inovações incrementais (WILBERT, 2015).

No âmbito do Poder Executivo Federal, em especial no contexto das compras públicas, identifica-se a Comunidade de Prática de Compras Públicas da ENAP,

criada em novembro de 2016. Concebida pela Escola de Gestão e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, a comunidade tem por objetivo:

inovar os espaços educativos da Escola por meio da interação entre os usuários, de forma a promover o compartilhamento de informações e conhecimentos sobre diversos temas que se relacionam a partir da temática central "Compras Públicas", propiciando relações contínuas e soluções aos problemas cotidianos (ENAP, 2016).

Segundo a fala do representante da Escola de Gestão, ela também tem por função servir como um canal aos servidores públicos em geral, a fim de sanarem as suas dúvidas em situações práticas, com o apoio de um especialista em compras públicas, atuando como mediador, além de outros servidores que trabalham com os temas em discussão.

Repres. ENAP -A maioria das Comunidades de Prática lançadas por decreto pelo governo fracassaram, como reverter isso? Como tornar uma Comunidade de Prática mais interessante aos alunos do que um grupo de *WhatsApp* sobre licitações? A concepção da Comunidade teve o apoio do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) além dos professores especialistas [...]. Temos a atuação de uma equipe de EAD, que faz a gestão do espaço virtual, e um moderador [...] que faz a moderação dos fóruns. Além disso, temos feito entrevistas com especialistas em licitações para promover a Comunidade. Em breve, vamos inserir mais vídeos sobre licitações que serão produzidos na ENAP [...]. A Coordenação-Geral de Educação à Distância da ENAP faz o monitoramento da quantidade de participantes da Comunidade. Em breve, teremos um relatório com a análise da evolução dos principais índices de gestão desse projeto.

A comunidade de compras públicas da ENAP pode ser acessada através do portal eletrônico <https://comunidades.enap.gov.br>. Possui regras de conduta publicadas e está organizada por assuntos (contratos administrativos, pregão eletrônico, registro de preços, termos de referência, boas práticas, terceirização e licitações sustentáveis). Possui também acesso a fóruns, a videotecas e cursos, além de notícias. Assim que criada, foi divulgada aos alunos da ENAP, a ex-alunos, no *site* Compras Governamentais, nas áreas de licitações dos órgãos públicos, a grupos de *WhatsApp* e na comunidade NELCA, segundo o representante da Escola.

Roberts (2006) cita Nelson e Winter (1982), destacando que 'maneiras de fazer as coisas' podem ser institucionalizadas. Levando em conta as predisposições,

o desenvolvimento do conhecimento dentro de uma comunidade de práticas pode tornar-se dependente de um conhecimento que reforça uma preferência ou predisposição existente. Assim, mudanças radicais podem ocorrer em comunidades existentes, no entanto podem ser mais facilmente introduzidas através da destruição de antigas comunidades e da emergência de novas. O enfoque estaria no objetivo de acumular conhecimento ou produzir criatividade.

FALA DO NELCA- Foi proposto numa época do NELCA estar lá no site da CGU, legitimando o NELCA como um grupo, institucionalmente pela CGU. E eu fui contra isso e argumentei que desse jeito as pessoas iam parar de falar, iam parar de se manifestar de verdade. E isso é uma coisa que eu leio sobre as comunidades de prática: se não tiver um caráter bastante informal, um caráter mais livre, um caráter menos tradicional, a tendência é desses grupos desaparecerem. As pessoas têm que se identificarem com o grupo e gostarem de ler as coisas. Então na época eu fui contra essa posição de tentar institucionalizar o NELCA e essa posição acabou sendo majoritária, e se desistiu dessa ideia de institucionalizar. [...] Eu não sei se a iniciativa similar criada pelo Ministério do Planejamento tenda a funcionar. Porque as pessoas podem se sentir inibidas, podem se sentir com receio de impor suas ideias, as suas dúvidas, as suas opiniões.

Os limites das comunidades de prática são discutidos por Roberts (2006). O autor expõe o contexto como fator determinante do sucesso de uma comunidade de prática. Além disso, fatores socioculturais amplos, como diferentes culturas entre países, também impactam no nível de confiança entre os membros da comunidade, impactando em seu sucesso como 'ferramenta de gestão do conhecimento'. Justificando, o autor retoma a concepção de comunidade de prática de Lave e Wenger (2001), como sendo 'contexto para a aprendizagem situada'. Assim, considera que as comunidades que se formam de maneira espontânea são verdadeiras comunidades de prática.

Segundo o representante da comunidade NELCA, a espontaneidade, a dedicação e a conquista da confiabilidade dos membros são fundamentais para o funcionamento e sucesso da comunidade. Os níveis de confiança foram aumentados mediante a identificação dos participantes com um membro mais ativo, que também era pregoeiro.

REPRES. NELCA: [...] se a gente for olhar o histórico do NELCA nestes primeiros anos, especialmente o primeiro e segundo ano,

praticamente só tem eu respondendo às perguntas. E às vezes eu até sei lá, gritava pras pessoas: 'Pergunte a mim!', pra gerar esse intuito de confiança. E na verdade isso me tomou um tempo considerável, mas eu sabia que era preciso investir nisso pra gerar essa credibilidade.[...] depois de um tempo entrou no grupo o colega 'x', que hoje é compatível comigo na gestão do grupo. E ele é pregoeiro [...] Isso ajudou bastante porque como ele é um pregoeiro, ele faz parte daquele grupo que a gente gostaria tanto que se movimentasse. Então eu acredito que isso ajudou também bastante a quebrar a resistência [...] As respostas dele eram mais próximas da realidade, a realidade operacional, a realidade dos sistemas e ele tem o detalhamento [...] de pregoeiro. [...] Então existe uma série de receios e medos que na verdade eu gostaria muito que isso fosse investigado. Como de fato fazer que essas comunidades de fato funcionem, mas funcionar no sentido de fazer as pessoas confiarem nesse ambiente a ponto de não se sentirem tão amedrontadas ou desconfiadas, com receio de se expor, de estabelecer esse contato. E outra coisa que o NELCA tem é esse caráter totalmente público, totalmente aberto para demonstrar.

Encontros presenciais foram promovidos com o intuito de discutir temas específicos e reforçar os laços entre os membros.

REPRES. NELCA: [...] Lá atrás todo o ano a gente fazia um encontro presencial do NELCA, pra reforçar os laços. Acho que isso foi muito importante também no começo. A gente fez isso nos primeiros cinco anos.[...] A gente fazia um encontro presencial com dois grandes objetivos. Primeiro discutir algum tema específico: a gente escolhia um tema específico e aprofundava a capacitação naquele tema. Mas também o objetivo principal era aproximar as pessoas de um jeito mais humano. [...] Formar laços mais fortes e quebrar ainda mais essas questões das barreiras, aproximar mais as pessoas como um grupo mais coeso, que é muito mais difícil na área de compras públicas. Porque você não tem uma carreira, você não tem um cargo, as pessoas não se identificam claramente com essas atribuições de compras.

Roberts (2006) destaca os fatores de poder, confiança e predisposições como fatores limitantes para comunidades de prática.

Em se tratando de poder, o mesmo fica evidenciado em termos de grau de participação na comunidade. A participação dá mais poder na negociação do significado. Explora-se aqui o estudo de Lave e Wenger (1991) sobre a aprendizagem, o qual mostra que os membros da comunidade deslocam-se da periferia para o centro, para desenvolverem o seu conhecimento e aprendem com os praticantes qualificados.

Com relação aos níveis de confiança, sua presença entre os indivíduos indica uma capacidade de partilhar um elevado grau de compreensão mútua, em um contexto social e cultural compartilhado. Destaca que as práticas que constituem "gestão", quais sejam, os processos pelos quais as pessoas se comprometem e, através dos quais aprendem e inovam, tendem a minar as bases em que a confiança é construída. Roberts (2006) finaliza, concluindo que

Confiança, familiaridade e compreensão mútua, desenvolvidas em seus contextos sociais e culturais, são pré-requisitos para a transferência bem sucedida de conhecimento tácito (ROBERTS, 2000 apud ROBERTS, 2006).

Por fim, com relação às predisposições, aponta que, apesar do significado ser negociado dentro de uma comunidade (Wenger, 1998), a noção de *habitus* de Bourdieu desafia essa visão. O *habitus*, que consiste em modos de pensamento inconscientemente adquiridos ou condicionados (BOURDIEU, 1990, p. 53 apud ROBERTS, 2006), são resistentes à mudança e transferíveis entre diferentes contextos. Assim, as predisposições mediam os significados. Considerando essas predisposições, Roberts (2006) sugere que, ao longo do tempo, as comunidades desenvolvam essas preferências e predisposições de modo a influenciar em sua capacidade de criar e absorver novos conhecimentos.

Apesar desses fatores limitantes, lembra que as comunidades de prática, em certo sentido, são uma abordagem evolutiva para a gestão do conhecimento e fornecem um meio para explorar a transferência de conhecimento tácito em um contexto social.

Roberts (2006) cita Wenger et al (2002), os quais sugerem a abordagem das comunidades de prática tanto para a sociedade civil quanto para o setor público. Dão como exemplo o sistema de gestão desenvolvido para o Serviço Nacional de Saúde do Reino Unido. Nações e regiões com maior senso comunitário favorecem sucesso das comunidades de prática.

REPRES. NELCA - As comunidades de prática que dão certo é porque as pessoas se dedicam àquilo porque gostam, não tem ninguém obrigando a fazer aquilo, ou você não está fazendo só porque é sua atribuição. As pessoas fazem porque acreditam naquilo. Você tem que ter um grupo desde o começo que 'faça a roda girar'. Hoje eu tenho certeza se eu sair do NELCA ele

continuará funcionando. Já tem muitas pessoas ajudando. E as pessoas já passaram a acreditar no grupo.

Considerando as características das comunidades de prática propostas por Wenger (2002) no Quadro 7, as limitações elencadas por Roberts (2006) e as experiências relatadas pelo representante do grupo NELCA, projeta-se que diversos serão os desafios a serem superados pela Comunidade de Práticas de Compras Públicas institucionalizada da ENAP, em especial nesta fase inicial de implantação.

5.3.4 A resolução de problemas e dificuldades na rotina de trabalho

Diante das situações, problemas ou dificuldades que surgem, alguns pregoeiros procuram resolver de forma autônoma, recorrendo com frequência a pesquisa na internet, aos colegas do setor e a outros colegas mais experientes da instituição. Não encontrando solução, encaminham suas dificuldades às chefias imediatas, à Direção, à Reitoria e/ou Procuradoria Jurídica, na tentativa de para resolvê-las. Os Pregoeiros 2 e 8 citaram a pesquisa bibliográfica também como fonte de pesquisa, enquanto outros mencionaram o suporte dos grupos de Pregoeiros do *Google* e as Redes Sociais. O acesso às ferramentas específicas de consultas jurídicas disponíveis no mercado foi apontado como uma possibilidade de auxílio na resolução de problemas.

Pregoeiro 2 - Primeiro a gente vai tentar resolver o problema internamente, junto com o setor que está envolvido, porque é bom frisar que o pregoeiro não é responsável pelos itens, é responsável apenas por operar o pregão. [...] 'Ah, isso aqui realmente é um problema'. Então entra-se em contato com a Diretoria de Administração e Direção Geral, e se ainda existirem dúvidas a gente vai pra CONJUR que é nossa consultoria jurídica. [...]Então, na nossa Instituição, a gente tem uma linha de pesquisa e recurso muito boa, porque ninguém nega a informação. [...] Temos nossa própria biblioteca, temos mais ou menos uns 30 livros, que a gente vai atualizando a cada dois anos.

Pregoeiro 3 - Primeiramente, eu converso com as colegas do setor, porque sempre tem alguma troca. Até a nossa gestão é bem democrática: a gente compartilha os conhecimentos, a gente se ajuda, constrói os pareceres juntas. Quanto a isso, é bem legal o setor, mas fora isso, não há muito a quem recorrer. Eu vejo que a

gente não tem aquelas ferramentas de pesquisa que tem a parte da jurídica. Não temos dinheiro para isso e isso ajudaria bastante, porque aí tu vai ter o respaldo jurídico. E a gente fica meio de mão atadas.

Pregoeiro 4 - Eu tenho uma certa autonomia. Mas eu trabalho em um Setor que tem uma Coordenadoria, é uma colega que tem a função de coordenadora.(...) Ela não tem uma atitude autoritária, nada. Então quanto surge uma questão, antes de falar com a Reitoria, eu falo com ela primeiro [...]

A criação da Rede Federal de Educação Tecnológica, transformando os CEFETs em Institutos Federais, com sua estrutura *multicampus*, favoreceu a ampliação da rede de contatos ou de conhecimento entre os pares. Entretanto, questiona-se o papel da Reitoria como administração central do órgão, previsto no § 2º, Art. 11 da Lei nº 11.892/2008, na fala do Pregoeiro 6.

Pregoeiro 8 - Na época em que eu iniciei como pregoeiro, o Instituto não era instituto, e a nossa atividade se restringia realmente, basicamente a dentro da Instituição, com o Jurídico e com a bibliografia que tinha sobre o assunto. A gente não tinha muito amparo, com quem buscar informações e nem muitos colegas próximos que pudessem colaborar. Você não ia entrar em com o CEFET Pelotas, perguntando alguma coisa corriqueira ou fácil. Não tinha essa troca de informações com outros órgãos. Era mais exclusivo ali, dentro da instituição, qualquer problema, qualquer resolução. [...] Os Institutos abriram um leque [...] ele ampliou a visão de que tinha que qualificar o pessoal.

Pregoeiro 6 - Neste ponto, aí, a gente tem uma carência do nosso Instituto, que é o suporte mais presencial da Reitoria. Eu penso que a Reitoria deveria ser este nosso suporte imediato. Mas o que acontece hoje em dia é que quando a gente tem dúvidas, a gente recorre aos outros colegas de campus. Eu recorro muito a um grupo de discussão a nível nacional também, e hoje em dia tu recorre a internet. A internet hoje em dia é um dos maiores suportes que a gente tem, tanto na pesquisa de processos semelhantes, quanto na pesquisa de leis, enfim, tudo o que possa nos dar este suporte.

5.3.5 Fatores que dificultam e facilitam a aprendizagem

A partir da análise dos achados em campo, foi possível identificar as categorias e subcategorias que são apresentadas no Quadro 8, a seguir e no Quadro 9, respectivamente aos fatores que dificultam e facilitam a aprendizagem.

Quadro 8: Fatores que dificultam o aprendizado do pregoeiro

Categoria	Subcategoria
a) Falta de tempo	- para estudar - para participar de cursos - para fazer reuniões e reunir os colegas - para registrar o conhecimento gerado no cotidiano (manuais e procedimentos)
b) Estrutura inadequada	- de pessoal - espaço físico
c) Ausência de suporte	- jurídico - técnico - grupos de discussão - reuniões periódicas
d) Excesso e diversidade de informações e interpretações	- excesso de legislação - diversidade de informações - divergentes interpretações da lei pelos órgãos de controle e judiciário

Fonte: Elaborado pela autora.

A aprendizagem dos pregoeiros ocorre nas práticas situadas. Essas práticas denotam um fazer, baseado em conhecimentos explícitos e tácitos (Gherardi, 2010). Assim, quando questionados sobre os fatores que dificultam a aprendizagem, o acúmulo de trabalho, a sobrecarga de atividades e funções sobrepostas justificam a falta de tempo para o aprendizado, em especial das leis, normas e interpretações. O quadro reduzido de pessoal pode estar somado diretamente a esse fator, sendo ou não uma de suas causas.

Pregoeiro 1 - [...] Acho que esta questão da falta de tempo é um problema [...] esse tempo de juntar todo mundo pra todos terem aquela informação. [...] eu procuro anotar. Mas não é tudo que vai passar ali que vai acabar passando pra mim. Eu acho que vai perdendo. (...) Porque na correria tu não vai registrando. É importante e tu perde.

Pregoeiro 2 -[...] Há falta de pessoas no setor e automaticamente você ficar sobrecarregado.

Pregoeiro 3 - A gente fica muito envolvido aqui na função. Qualquer momento que tire pra fazer um curso, tu já fica naquele déficit: '- Ah, eu deveria estar fazendo outra coisa'.

Pregoeiro 5 - Há bastante acúmulo de trabalho. Porque se tu reservar tempo e conseguir parar e estudar é mais complicado, dificulta um pouco.

Outros fatores que dificultam a aprendizagem são o excesso de informações e de legislações existentes e a dificuldade no acesso às suas interpretações, que além de inúmeras, são muitas vezes divergentes entre os órgãos de controle e do judiciário (por exemplo, TCU e STJ, respectivamente).

Pregoeiro 6 - O que dificulta a aprendizagem é primeiro as regras [...] elas mudam e o acesso à interpretação dessas mudanças não é dinâmico, tu tem que ler, tirar tuas dúvidas, enfim, interpretar.

Pregoeiro 7 - Fatores que dificultavam a aprendizagem, é que são muitas informações [...] a experiência vai ser construída com o tempo, por isso, acredito que se tem que investir muito no pregoeiro [...] legislação é uma dificuldade de aprendizagem, porque a gente tem que lidar com muitas legislações diferentes, tem que buscar um apoio da legislação muito grande. Como eu não era área da legislação, eu tinha dificuldade, mas aprendi a gostar.

Pregoeiro 9 - Esta coisa da Lei e da realidade, era uma coisa tipo que dificultava muito, tanto é que isto foi o tema da minha pós. Eu fiz sobre a divergência de interpretação do TCU e do STJ sobre a suspensão temporária, porque um diz uma coisa e o outro diz outra, então como é que o pregoeiro vai decidir quem vai valorar.

Não ter um ambiente físico adequado para realizar as atividades também é um fator que dificulta a aprendizagem situada do pregoeiro.

Pregoeiro 4 - No nosso caso, tem o SICAF junto lá com o nosso setor, uma coisa que não é saudável, não é bom. [...] ter outros assuntos misturados, isso atrapalha. A pessoa vai fazer um negócio, daqui a pouco toca o telefone e estão perguntando alguma coisa que não está relacionada [...]. A pessoa que está aprendendo, está insegura, então isso atrapalha. O espaço físico é importante.

Já os fatores que facilitam a aprendizagem foram categorizados no Quadro 9, a seguir.

Quadro 9: Fatores que facilitam a aprendizagem do pregoeiro

Categoria	Subcategoria
Tempo disponível	- para estudar - não acúmulo da função pregoeiro com a de coordenação do setor
Experiências prévias na área	- conhecimento prévio das rotinas do setor - conhecimento prévio da legislação(Graduação em Direito)
Acesso à informação	- participação de congressos e cursos de capacitação - recursos bibliográficos - compartilhamento de experiências - auxílio de colegas mais experientes - facilitada pela internet - apoio da equipe diretiva
Recursos de TI e suporte	- equipamentos - softwares - cursos EAD - internet
Ambiente adequado	- silencioso

Fonte: Elaborado pela autora.

Novamente o fator 'tempo disponível' foi citado como favorável ao processo de aprendizagem. Nesse passo, a sobreposição da função de pregoeiro com a de Coordenador de Licitações foi contraindicada pelo Pregoeiro 2.

Pregoeiro 2: Coisas que facilitam a aprendizagem: primeiro: tu não ser sobrecarregado de atividades. [...] misturar a atividade de coordenação com pregoeiro é complicado, porque o pregoeiro tem que estudar, tem que estudar. (...) Eu, no meu ponto de vista, o único serviço dele deveria ser operar o pregão e estudar, porque sério, é bem complexo. Um edital exige às vezes uma pesquisa imensa pra você chegar em um ponto e descobrir que ainda falta coisas pra pesquisar.

O conhecimento prévio da legislação e experiências anteriores com os procedimentos de compras foram apontados pelos Pregoeiros 1, 8 e 9 como facilitadores da aprendizagem, para o melhor aproveitamento dos cursos de capacitação e aprendizagem situada, na ação cotidiana.

Pregoeiro 1: Eu acho que facilita, por exemplo, quando vai num curso e ela já tem alguma prática ali, no dia a dia, porque se ela não tem, se ela não conhece a legislação ou a lei, se ela não conhece nada, fica difícil assim.

Pregoeiro 8 - Eu fui pregoeiro mas já tinha sido presidente da Comissão de Licitação, já tinha sido membro de Comissão de Licitação, já tinha trabalhado por fora, ali. E aos poucos, quando eu cheguei a fazer pregão, eu já trabalhava no Setor de Compras, e tal. Chegou assim e 'Agora você vai ser pregoeiro'. Eu tinha uma

bagagem pra ser pregoeiro. A única coisa que eu tinha que aprender então, era operar o sistema.

Pregoeiro 9 - No meu caso o essencial mesmo, foi a base que eu já tinha da minha formação (Graduação em Direito) e os colegas. Eu acho que isto foi uns 90% da minha aprendizagem. Uma parte também que eu corri muito atrás, eu fui, eu falei com o pessoal, estudei bastante e é julgado do TCU, o dia inteiro, então isto foi o essencial. [...] Já me formei, já fiz pós-graduação em Direito Público exatamente na área de Licitações [...]. Porque esta área também meio que internaliza dentro de ti e tu começa a direcionar toda tua vida para ela.

A teoria cognitiva tradicional considera que a aprendizagem nas organizações ocorre por meio da educação formal e institucional, como um processo mental individual. Na fala do Pregoeiro 9, a educação formal proporcionou parte de sua formação. No entanto, foi por meio da socialização organizacional e da aplicação na prática que a aprendizagem foi facilitada.

Pregoeiro 9 - [...] Eu vi uma coisa na Lei que eu fazia na faculdade e na prática ela não funcionava exatamente daquele jeito. Então assim, num primeiro momento, foi bem complicado assim conciliar elas porque eu estava fazendo uma coisa que não era bem aquilo que eu esperava que seria e tinha que ser feito e eu não sabia o que seria feito. Mas todo o conhecimento que eu adquiri foi com base na prática, a teoria auxiliou ela deu embasamento, mas assim o que eu absorvi como conhecimento foi na prática.

Recebeu destaque também o acesso à informação como fator facilitador, seja por meio de: congressos e cursos de capacitação (pagos e gratuitos), bibliografia e internet. O apoio da equipe diretiva no provimento desses recursos também foi considerado importante.

Pregoeiro 5 - Eu acho que mais facilita é tu ter o apoio da equipe diretiva pra poder te auxiliar, desde fomentar, dar o apoio financeiro pra ti poder participar de congressos, coisas, ou adquirir *softwares*, adquirir assistência, pra poder embasar mais o nosso trabalho.

Pregoeiro 6 - Tu pesquisa hoje na internet com facilidade, tu pesquisa todos os manuais, as leis, as publicações sobre o assunto também, estão disponíveis gratuitamente na internet, então, isso facilita um monte o aprendizado. Disponibilidade de cursos também, hoje em dia são bastante, são enormes, inclusive cursos gratuitos, pela própria internet [...], sem se deslocar [...] pode fazer isso do teu local de trabalho, enfim, pode aprender através de cursos virtuais.

O compartilhamento de experiências entre os servidores e a disponibilidade em auxiliar foram apontados pelos pregoeiros 3 e 4 como fatores facilitadores da aprendizagem. Assim sendo, o conhecimento é construído no contexto da interação, no social e de forma contínua, nas práticas situadas (NICOLINI, GHERARDI E YANON, 2003). Importante destacar aqui também a interação contínua entre o sujeito cognoscente e o Outro, na produção do conhecimento sensível, segundo por Merleau-Ponty (1945) e Georg Simmel (1908), citados por de Gherardi e Strati (2014). O conhecimento sensível destaca a abertura empática em relação ao Outro, de forma específica, contingente e também afetiva, conectada com o que é percebido, baseado no gosto e no estilo de ação.

Pregoeiro 3 - O que facilita é o compartilhamento de cada pessoa [...] a gente sempre compartilha as experiências, ali no setor... Isso ajuda a não cometer os mesmos erros da outra pessoa.

Pregoeiro 4 - As pessoas que tem conhecimento, tem boa vontade (para auxiliar), isso é uma coisa que facilita.

Dispor de um ambiente silencioso para realizar as atividades, de bons equipamentos e de recursos de tecnologia da informação (TI), como *softwares* de pesquisa e assistência, também foram considerados importantes para a aprendizagem pelo Pregoeiro 2.

Pregoeiro 2 – [...] na nossa instituição a gente tem a assinatura do Banco de Preços, que é uma fonte de pesquisa muito boa, excelente. Até fico impressionado com o Ministério do Planejamento que eles têm todo o banco de dados mas nunca tiveram a capacidade de fazer um software equivalente. Se tu vai pesquisar alguma coisa no Compras Governamentais, tu não acha nada. Aí os caras tem consultoria, tem experiência e fizeram um software muito bom. [...] também, tem que estar num ambiente isolado de barulhos externos, no nosso caso o prédio administrativo fica bem distante do prédio acadêmico [...] digamos assim, é ótimo, é excelente.

O uso dos sistemas eletrônicos (como elementos não humanos) é importante para a condução e realização das atividades, segundo Gherardi (2012, b), a exemplo do portal eletrônico Compras Governamentais e do SIASG. Esses sistemas, além dos outros objetos e artefatos (não humanos) citados pelos pregoeiros nas situações significativas de aprendizagem, são denominados por Orlikowski (2005) como 'andaimos' na geração de conhecimento, sustentando e orientando suas práticas situadas, características do *knowing-in-practice*.

A contínua e mútua interação dos elementos não humanos com os pregoeiros (elementos humanos) resgata o conceito sociomaterialidade abordado por Orlikowski (2007, p. 1437), sustentando que a materialidade está intimamente envolvida com a conhecibilidade humana.

5.3.6 O que facilita ou dificulta o trabalho do pregoeiro

Cabe destacar no início desta subseção a dificuldade dos pregoeiros em perceber, de forma isolada ou separada, o 'aprender' e o 'trabalhar', questionados durante a entrevista. As respostas registradas nesta e na última subseção comprovam essa constatação e a conotação da prática associada ao desenvolvimento do ofício do pregoeiro. As respostas registradas nesta e na última subseção comprovam essa constatação. Feito esse registro, apresentam-se os fatores que facilitam e dificultam o seu trabalho.

Dentre as falas dos pregoeiros entrevistados, ficou evidente a necessidade do servidor ou área requisitante, acompanhar e participar do processo licitatório, desde a fase do planejamento da compra/contratação do bem ou serviço (discussão e definição das necessidades) até a sua entrega. No entanto, a falta de entendimento desses colegas servidores sobre o processo e funcionamento do Setor de Compras e Licitações acaba dificultando o trabalho do pregoeiro, conforme apontam diversas falas.

Pregoeiro 2 - O que falta, o que atrapalha a licitação é o setor que quer comprar não saber fazer o Termo de Referência e não saber fazer a descrição do item. E muito menos saber as qualificações técnicas pra habilitar aquela empresa.

Pregoeiro 3 - Eu acho que o que dificulta o trabalho é as pessoas não entenderem como funciona o Setor de Compras, de fato. O que é uma licitação, as suas obrigações, porque tem-se o conhecimento, mas dificilmente consegue se transmitir na íntegra às pessoas, acaba não tendo tempo para fazer, tipo, um tutorial, explicando como se preenche uma requisição.

Pregoeiro 6 - Eu acho que falta uma discussão na base do que é realmente necessário comprar. Uma discussão também com os requisitantes, uma apresentação de como é feito, o que que você tem que pedir, por que você tem que pedir, uma discussão do processo todo. [...] O que acontece, gera uma expectativa no

requisitante que uma vez solicitado vai chegar o produto conforme ele quer, da forma que ele quer e na hora que ele quer. Podem acontecer percalços no caminho e não dar certo, então demonstrar pra ele que isso pode acontecer. Então vai melhorar muito, enfim, no dia a dia. Então ele também vai passar a ter responsabilidade sobre o processo como um todo. A participação dele é fundamental.

Pregoeiro 7 - Facilitava quando a área se envolvia mais e trazia o orçamento pronto, o termo de referência pronto. Aí, era só fazer o modelo do edital, adequar o modelo do edital e fazer a parte eletrônica, que era mais simples.

Outros fatores que dificultam o trabalho do pregoeiro foram apontados: o seu despreparo para resolver questões específicas; a falta de treinamento e de apoio da equipe diretiva tanto no reconhecimento do trabalho do pregoeiro e equipe quanto no provimento de pessoal, condições de trabalho e qualificação do pregoeiro e demais servidores. A existência de uma equipe completa e qualificada tende a facilitar o seu trabalho.

Pregoeiro 1 - O que dificulta é não ter o conhecimento [...]. Tive que elaborar um recurso sem ter aquela visão jurídica. [...] O que dificulta é o fato de você pode analisar uma planilha, que tu não tem uma preparação, treinamento pra aquilo, tu vai ter que adjudicar, e a responsabilidade é muito grande. [...]. E que facilita, não sei.

Pregoeiro 5 - Olha, eu não tenho muita dificuldade. Mas o que eu ouço nas reuniões é falta de apoio da equipe diretiva, que não identifica a importância da coordenação e do servidor nessa área. Então isso dificulta bastante[...]. Na maioria das vezes é isso, falta de apoio, acham que não precisa fazer um curso, que não precisa isso, que não precisa aquilo. Então, como se fosse uma atividade secundária [...].

Pregoeiro 7 - [...] Facilitava ter uma equipe, uma equipe fechada e boa, era bom, teve épocas de trabalhos muito bons [...].

As compras e contratações, por serem atividades meio, dependem de um grande número de terceiros para que possam ter êxito. Essa dependência também foi apontada como um fator que dificulta e atrasa o trabalho do pregoeiro.

Pregoeiro 9 - Como é um trabalho, uma atividade meio, tu depende de muitas pessoas para o teu trabalho andar, eu acho isto mais dificultava.[...]Tudo depende muito dos outros para o teu trabalho andar e às vezes por causa dos outros não anda.

O acúmulo de funções e de outras atividades com a do pregoeiro também dificultam o trabalho, assim como um ambiente físico dividindo o pregão com outras atividades é visto como prejudicial ao seu bom desempenho.

Pregoeiro 4 - No nosso setor, o SICAF deveria ir para a Reitoria ou uma sala diferente, com um telefone separado, só pra atender fornecedor. Isso é uma coisa que atrapalha demais.

Pregoeiro 8 - Não tinha nada fácil. Porque é um acúmulo, se você fosse só pregoeiro, seria muito diferente. Você fica mais concentrado nas suas atribuições como pregoeiro. Quando você tem outras funções atreladas, a função de pregoeiro praticamente fica em segundo plano.

A seguir, resumem-se os fatores que dificultam o trabalho do pregoeiro segundo as falas:

- a) A falta de entendimento dos servidores requisitantes sobre o processo e sobre funcionamento do Setor de Compras e Licitações;
- b) o despreparo do pregoeiro para resolver questões específicas;
- c) a falta de treinamento;
- d) a falta de apoio da equipe diretiva;
- e) a grande dependência de terceiros (demais envolvidos no processo);
- f) o acúmulo de funções e outras atividades com a do pregoeiro;
- g) o ambiente físico do pregão dividido com outras atividades.

Já entre os fatores que facilitam o trabalho, destacaram-se:

- a) Equipe de trabalho completa e capacitada;
- b) recebimento dos Termos de Referência e orçamentos prontos, das áreas técnicas; e
- c) fatores inversos aos que dificultam.

Comparando-se os fatores que facilitam e dificultam a aprendizagem do pregoeiro com os que facilitam e dificultam o seu trabalho, identifica-se, em comum, de forma direta: o acúmulo de funções, a estrutura de pessoal, o espaço físico e o apoio da equipe diretiva. Os demais fatores correlacionam-se, de certa forma. Isso permite afirmar que a aprendizagem e o resultado do trabalho dos pregoeiros dependem do contexto no qual estão inseridos e da interação entre os vários elementos desse contexto.

Assim, o desenvolvimento dos seus saberes não está descolado das suas práticas de trabalho. O contexto exerce influência na sua ação (GHERARDI, 2012b) e suas competências são nele adquiridas, de forma situada, em função da atividade e por meio da aprendizagem informal, incrementando a formal (ANTONELLO E PANTOJA, 2010).

5.3.7 Como o entrevistado ensinaria a pesquisadora a ser uma pregoeira, na perspectiva projetiva

A entrevista projetiva possibilitou interpretar a forma com que os pregoeiros, agentes centrais deste estudo, priorizam e valorizam as diferentes formas e etapas de aprendizagem da função.

Como um método etnográfico, a entrevista projetiva, com duplê ou *Double Interview* (NICOLINI, 2009, p. 196), procura capturar e 'proporcionar uma representação multifacetada da prática', trazendo à tona os aspectos morais do ambiente e a natureza crítica e construcionista, coerente com os Estudos Baseados em Prática, abordagem adotada no presente estudo. Segundo o autor, a prática, em função dessa natureza multifacetada, "nunca pode ser capturada por um único método ou reproduzida através de um único estilo de escrita."

Originalmente, esse método foi utilizado para recuperar e legitimar o conhecimento local que os trabalhadores aprendiam no trabalho e transmitiam aos novatos, de acordo com Nicolini (2009) baseado em Oddone et al (1977). Concebida como uma forma científica de capturar e documentar o conhecimento 'para os fins de quem não está familiarizado com ele', foi também uma oportunidade para reflexão e enriquecimento progressivo de seu próprio trabalho. A entrevista projetiva, conduzida de forma desestruturada, permite que o desenrolar da própria descrição possa ser interpretado como uma forma de priorização pelo entrevistado, também visto como instrutor. Como um evento 'situado', produz um conteúdo revestido de significado e da dinâmica interacional

A atividade discursiva de direção/instrução foi amplamente estudada por Psathas (1986, 1991), conforme cita Nicolini (2009, p. 201). De acordo com Psathas, a atividade de direção/instrução se dá por meio de uma unidade de conversação

coerente, sequencial e produzida de forma colaborativa, na medida em que “o destinatário está ativamente envolvido na compreensão, reconhecimento ao outro e assim por diante”.

Importante destacar que a entrevista com dublê transforma os praticantes em observadores da sua própria atividade. Assim, por conta de tal distanciamento, as instruções tendem a ser seletivas. Na prática, isso representa que o que é mencionado é tão importante quanto o que não é. Nicolini (2009) cita Puchta e Potter (2003), os quais indicam que as entrevistas projetivas podem ser avaliativas, exigindo um significado psicológico ou social em descrições e incluindo um elemento de gerenciamento de impressões.

Outra preocupação dos entrevistados, segundo Godeaux e Stroumza (2004, p. 498), citados por Nicolini (2009), é que a descrição do trabalho seja aceitável, de acordo com as regras do jogo, tornando assim a entrevista projetiva uma narrativa moralizante e amplamente idealizada, de forma que as contradições e ambiguidades das atividades cotidianas permaneçam ocultas ou solúveis. No entanto, esse viés moral idealizado pode trazer indícios sobre a textura normativa e moral da prática local e do bem (certo e errado), importante nos EBP. A entrevista torna visível também os preceitos da urgência e do cuidado que os novatos devem aprender, a fim de produzir, de forma responsável, atividades que são observáveis. Isso porque, para Nicolini (2009, p.205), 'praticar significa fazer algo acontecer (ou não acontecer) no mundo e, portanto, cuidar'.

Nesse sentido, a entrevista projetiva representa um valioso instrumento para transmitir por escrito a normativa e moral da prática. Segundo Nicolini (2009), a concepção de moralidade como compreensão da prática é comum a diversas vertentes teóricas da prática, como Garfinkel (1967), MacIntyre (1981) e Thévenot (2001). Assim, a concepção do bem e as expectativas morais são absorvidas pelos recém-chegados como parte de sua socialização, através da prática, sem recorrer ao padrão baseado na regra da tradição legal, em grande parte já desacreditada, a qual é endossada pelo paradigma funcionalista.

Seguindo essa metodologia, os pregoeiros entrevistados foram convidados a imaginar uma troca de papéis com a entrevistadora, tendo assim que fornecer instruções de como a ensinariam a ser uma pregoeira, mediante o seu relato prático. Os dados complementam os achados até então obtidos, através das entrevistas em

profundidade, no intuito de identificar e analisar o processo de aprendizagem no cotidiano de trabalho do pregoeiro.

Na opinião da maioria dos entrevistados, caso tivessem a incumbência e a responsabilidade pela formação da pesquisadora como pregoeira, a participação no curso de Formação de Pregoeiros seria fundamental na etapa inicial. Esse curso de formação, mesmo não sendo obrigatório por lei para o desempenho da função, é reconhecido pelas Direções Gerais como pré-requisito para a emissão da portaria de pregoeiro. Essa portaria é exigida pelo SERPRO para o fornecimento do Certificado Digital para acessar o sistema Compras Governamentais e os seus Ambientes de Treinamento e de Produção.

Pregoeiro 1: É complicado, acho que tem que ser no dia a dia. Eu faria o mesmo procedimento que fizeram comigo: tem que fazer um cursinho, porque você não pode ter a portaria se não tiver esse cursinho; depois, no dia a dia vai surgindo, não tem como estocar a informação pra pessoa, não adianta passar tudo num dia porque a pessoa não vai absorver [...] e a cada dúvida que ela tiver, porque cada processo é diferente, ela vai ter que perguntar ou pesquisar.

Pregoeiro 3: Primeiramente, ia te colocar na equipe de apoio para assistir alguns pregões. E ia aprender na prática, com certeza. Claro, pra ter o token, emitir o token, tu teria que fazer um curso... Mas o conhecimento, tu iria ver na prática.

Pregoeiro 6: Você iria ter a teoria, um curso teórico e também um curso prático sobre pregão. Depois você teria que se inteirar dos pregões do dia a dia, dos pregões mais frequentes do Instituto. E depois sim, é claro, um curso presencial, fora, pra você criar seus grupos de relacionamento, pra não ficar limitada ao que os colegas de setores iriam passar e para sanar as dúvidas.

Já outros entrevistados destacam que situar o pregoeiro no ambiente institucional deve anteceder o contato com o sistema, pois operar o sistema em si representa só uma parcela do seu trabalho. Conhecer a legislação da área, entender o processo de compras públicas, conhecer a instituição e o seu funcionamento são importantes como base e também para conferir ao pregoeiro um sentido ao seu trabalho.

Uma das ações sugeridas foi um novo formato para o Curso de Formação de Pregoeiros. O mesmo poderia ter uma carga horária mais ampla, dividida em módulos. Outra ação sugerida para otimizar a formação e melhorar a qualidade do

trabalho seria a especialização do pregoeiro em áreas específicas, bem como a atuação em uma equipe maior, de forma centralizada na Reitoria do *Campus*.

Pregoeiro 2: O meu foco seria diferente, seria situar a pessoa, como funciona esse universo de licitações, o que é o pregão eletrônico na forma de registro de preço, o que é uma adesão tardia, começando a partir daí, começando da parte simples, como você lê um edital, como você elabora o edital, o que é um edital, o que são todas aquelas leis do preâmbulo, pra que se aplica. Eu acho que é o que falta, às vezes, a pessoa entender o porquê que está fazendo aquilo [...] E depois o órgão situar cada pregoeiro como especialista de uma área [...]. Eu acho que o curso de pregoeiro não poderia ser de 20 ou 30 horas, tinha que ser uma coisa de mais de 100 horas, ou por fases, mesmo. E depois, o órgão situar cada pregoeiro como especialista de uma área [...] Então se eu tivesse um pregoeiro que fosse especialista na área de terceirizados, aí a gente ia ter uma qualidade diferente [...]. Então o que eu acho que falta, não é só qualificar e ensinar, mas especializar as pessoas. Ter uma equipe grande e, eu sou contra a descentralização, eu sou a favor da centralização.

Pregoeiro 9: Bom, primeiro eu ia ter que sentar contigo, te explicar exatamente como é que começa o processo de compras, que tem uma requisição para vir e que tem um solicitante. E daí, a gente tem que falar com ele e sobre a descrição do que ele quer exatamente daí explica a parte interna do processo fazer algum preço de referência o termo de referência. Também a importância que ele tem para uma licitação bem feita tem o termo de referência bem feito. E aprender a ser pregoeira é: 'senta que a gente vai fazer'.

De forma geral, o processo de transmissão de conhecimentos a um novo colega pregoeiro se daria de forma prática, de acordo com cada situação e de forma gradual. Entretanto, é percebida a necessidade de se traçar um perfil para o desempenho da função, pois ela exige certa pró-atividade com relação à pesquisa e ao estudo da legislação, especificamente.

Pregoeiro 2 - [...] eu acho que pra explicar, pra transmitir o nosso conhecimento, ao pregoeiro [...] infelizmente tem que ser limitado pra aquela situação da pessoa. Porque se você falar demais pra quem não conhece, ela vai ficar com medo daquele setor, vai ficar apavorada. Vou chegar lá e falar de tudo, desde as multas pedagógicas de R\$ 5.000,00 que o TCU aplica nos pregoeiros, até o benefício de a administração te proporcionar um curso no Congresso de Pregoeiros. Então, eu estou num extremo negativo e num extremo positivo.[...] Você tem um pregoeiro que não gosta de estudar a legislação, que não gosta de se inteirar, não vai dar certo, sabe. Infelizmente eu acho que a administração deveria traçar um perfil do pregoeiro, um perfil da pessoa.

As 'multas pedagógicas', mencionadas na fala do Pregoeiro 2, estão assentadas em posturas orientadoras por parte dos órgãos de controle – como um dos elementos do ciclo gerencial, neste caso, como ação pedagógica sancionadora (punitiva), na tentativa de alertar para se evitar a reincidência em desvios (BERGUE, 2011).

O 'treinamento situado' (LAVE & WENGER, 1991) de colegas novatos, especialmente os das novas unidades, são atividades recorrentes aos pregoeiros ativos dos *campus* em funcionamento. No entanto, na opinião desses, tal 'treinamento' poderia ser facilitado com a apresentação de regras internas e procedimentos padrões documentados, os quais ficariam a cargo da Reitoria, que é o órgão de administração central dos IFs (BRASIL, 2008). Essa responsabilidade do órgão central foi abordada anteriormente nos itens 5.1.2 e 5.3.4, relativos ao treinamento inicial e à resolução de problemas.

Pregoeiro 3 - Eu vejo que não seria minha atribuição, coordenador (a) do Compras do Campus, estar fazendo isso. E, aqui, a gente acolhe muitas pessoas [...]. Quando, no entanto, esse treinamento deveria prover da Reitoria, não deixar as pessoas, sabe. Eu acho muito triste isso, porque eles estão assumindo um campus, não tem nenhum suporte, e já tem que operar, trabalhar nas funções [...]. E não podem errar. Não tem chance pra erro.

Pregoeiro 6 - Não existem as rotinas documentadas, não existem os procedimentos internos também totalmente documentados, e de fácil acesso a uma pessoa que chegou, ou chegaria no setor. Então, teria que ser verbalmente no dia a dia mesmo, com pausas e ficar disponível para dúvidas que forem surgindo. Hoje em dia, infelizmente é assim.

Pregoeiro 9: [...] o ideal, eu acho, que para o pregoeiro, nas compras, é fazer. A gente tem o *checklist*, aquilo ajuda bastante, mas tu fazendo, tu vê a importância de cada processo cada papel, o por quê daquilo, o sentido maior.

A Secretaria de Gestão (SEGES) do atual Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) normatizou a utilização dessas listas de verificação através da Orientação Normativa SEGES nº 2, para adoção pelos pregoeiros nos processos de aquisição de materiais e serviços, visando ao aperfeiçoamento dos procedimentos realizados nos pregões eletrônicos (BRASIL, 2016).

Confirmando o exposto por Nicolini (2009), a entrevista projetiva permitiu identificar, na prática discursiva dos pregoeiros *experts*, como 'de fato' a aprendizagem do pregoeiro novato ocorre. A ordem de importância das etapas de formação da entrevistadora como uma pregoeira 'novata' foram apontadas de formas distintas. No entanto, predominaram nos discursos: o curso de formação inicial e a emissão de portaria de pregoeiro, indispensáveis à emissão do certificado digital e à prática legítima da função; o conhecimento e atenção às leis e às normas, às quais os pregoeiros devem se submeter, assim confirmando a forte 'conotação moral', citada por Nicolini (2009), por meio do método projetivo; e o aspecto 'situado' que melhor representa o processo da aprendizagem do pregoeiro.

O processo de aprendizagem dos pregoeiros, novatos ou não, no cotidiano de seu trabalho, envolve conhecimentos explícitos, ou seja, inclui 'linguagem', 'ferramentas', 'documentos', 'procedimentos', regulamentos, normas, e também conhecimentos tácitos, como 'regras não declaradas', 'percepções', 'sensibilidade', 'compreensões incorporadas' e 'visões de mundo compartilhadas', de mais difícil articulação, conforme representados na Figura 3 (ANTONELLO & PANTOJA, 2010, p. 57):

Figura 3: Processo de aprendizagem e desenvolvimento de competências



Fonte: Antonello e Pantoja (2010, p. 57) a partir da literatura.

A aprendizagem na ação dos pregoeiros confirma o conceito de aprendizagem como um processo de natureza social, emancipatória, tácita e da ação social, evidenciado por Antonello e Pantoja (2010, p. 56), o qual envolve 'a representação interna (autoconhecimento, interesse e motivação em aprender) e

sua ação social (conhecimento do outro), viabilizando o desenvolvimento de suas competências'.

5.4 AÇÕES DE DESENVOLVIMENTO/CAPACITAÇÃO PROFISSIONAL DO PREGOEIRO E A POSSIBILIDADE DE PLANO DE CARREIRA

Nesta seção, atendendo ao quarto objetivo específico, apresenta-se a partir das análises das entrevistas:

- a) O papel do pregoeiro e suas responsabilidades nas IES;
- b) possibilidade de gratificação pessoal e profissional na atividade de pregoeiro;
- c) o desenvolvimento das capacidades do pregoeiro;
- d) oportunidades de desenvolvimento das capacidades do pregoeiro e a colaboração da gestão institucional e dos órgãos centrais do governo;
- e) o desenvolvimento das capacidades dos servidores e atingimento dos objetivos estratégicos;
- f) a oportunidade de carreira do pregoeiro e o reconhecimento como categoria; e
- g) sugestões para a elaboração do plano de carreira do pregoeiro e sua equipe.

5.4.1 O papel do pregoeiro e suas responsabilidades nas IES

O pregoeiro ocupa e possui um papel estratégico na organização, mesmo sendo uma atribuição extra ao cargo do servidor. Sua importância fica evidenciada nas falas dos pregoeiros entrevistados, e justifica-se pelo fato de:

- a) exigir o conhecimento de diversas áreas e da legislação correlata, para os mais diferentes objetos:

Pregoeiro 9: Eu acho que deveria ser um setor especializado naquilo porque o conhecimento que ele tem que ter é absurdo, porque ele tem que saber como funciona a legislação, ele tem que saber como funciona o contrato, ele tem que saber como funciona o pagamento e o objeto que ele está licitando. Ele é fundamental. Por isto eu acho que ele deveria ser especializado.

b) impactar diretamente no funcionamento dos demais setores e no orçamento da unidade: desde o reconhecimento da necessidade da demanda, na conscientização dos requisitantes, pela economia gerada nas negociações com os fornecedores e na compra/contratação dos bens/serviços corretos, no prazo e preços justos:

Pregoeiro 2: [...] O pregoeiro, ele tem que conhecer, tem que ter tempo pra estudar, tem que conhecer quase todas as áreas da instituição, e ele tem que ser respeitado pelo OD (ordenador de despesa), pelos Diretores, e pelos próprios colegas. Porque às vezes tu diz: 'Não, não...', mas não é porque tu não gosta da pessoa, porque tá 'azedo', ou tá de mau humor. Mas às vezes o teu não, devidamente fundamentado, é um não que pode trazer uma segurança jurídica pros teus atos futuros.

Pregoeiro 3: O papel é de suma importância, porque, a partir do momento que tu está negociando com os fornecedores, tenta atrair preços menores para a instituição. É um papel muito estratégico dentro da organização.

Pregoeiro 6: A função dele é fundamental. Porque da licitação é que vão surgir outras atividades, no nosso caso do Instituto, o recebimento, o pagamento, a entrega, enfim, todas as atividades da escola, sendo na área pedagógica ou administrativa [...]. Mas 90 a 95% passariam por uma licitação, ou por um pregão.

Pregoeiro 7: [...] Conscientizar a pessoa que está pedindo aquele material. Que aquilo que ele está pedindo não está especificado. Se ele recebe uma especificação que ele sabe que é ruim vamos supor, caneta. A pessoa que pede pode dizer: 'Eu quero uma caneta'. O pregoeiro já vai te perguntar assim: 'Que caneta é? Como é que ela vai escrever? Quanto tempo quer que ela dure? Que material, qual tinta será usada? Qual qualidade é essa tinta?. E quando você fala isso, as pessoas se apavoram. Dizem assim: 'Peraí, eu só quero uma caneta!'. Entende? É só um exemplo a caneta, mas poderia ser um computador, uma máquina sofisticada.

Pregoeiro 8: Se o pregoeiro tem bom conhecimento da instituição, aí ele é muito fundamental. Agora, se ele acha que é só o pregoeiro, ele pode fazer um monte de coisa errada, que não vai ter resultado nenhum, pra instituição, porque ele é a 'ponta do iceberg' [...]. Então o pregoeiro não pode estar alienado do Instituto, do campus, do dia a dia, e este é o maior problema. Mas o cara às vezes chega: 'Sou o

pregoeiro! Eu desconheço qualquer outra coisa, sou o pregoeiro. 'Vai chegar um edital aqui, tô olhando edital, tô comprando o que está escrito, e acabou por aí'. Aí ele não participa, ele não consegue ajudar. Porque essas pessoas (requisitantes) são leigas, que estão demandando: 'Eu quero um computador... eu quero um armário, uma cadeira'. E para por aí. Não sabe o que, não sabe como, de que jeito, não sabe a cor, modelo. E ele está ali licitando. O pregoeiro tem que saber exatamente quem pediu, o que pediu, e no que vai ser usado. É obrigatório.

c) refletir na segurança e tranquilidade do Ordenador de Despesas (OD): os efeitos da licitação são compartilhados com o OD:

Pregoeiro 2: Então, eu vejo que o pregoeiro, coordenador, ele é um porto seguro pra administração. Se o OD quer ter tranquilidade no dia a dia, na gestão dele, ele tem que ter um pregoeiro capacitado. Porque é o pregoeiro que vai fazer com que a administração evite de se incomodar com várias situações no futuro, principalmente a respeito da segurança jurídica dos atos administrativos que o OD comete. Porque por mais que o pregoeiro esteja operando o pregão, é bom lembrarmos que quem assina o edital é o OD. Ou seja, em tese ele estava totalmente ciente do que estava acontecendo [...].

Pregoeiro 4: [...] é uma das funções mais importantes, tirando o Diretor, o Financeiro que paga e a Contabilidade (...). O pregão é o carro chefe, cada vez mais, por questões de transparência.

Entretanto, mesmo por conta desse papel estratégico, as falas revelam a ausência de reconhecimento, gratificação compensatória e amparo jurídico institucional ao servidor pregoeiro, dada a grande responsabilidade e os riscos assumidos no desempenho da atividade.

Pregoeiro 1: No encontro de pregoeiros que a Colega 'F' foi, é a questão de dizer assim: 'eu não tenho a preparação pra fazer isso', pra "tirar um pouco o teu da reta". Se tu não tem aquele treinamento ou preparação, tem que dizer: 'Ah, eu não tenho'. Tem a questão que o pregoeiro deveria ganhar mais pelas atribuições. Porque essa questão de tu ter responsabilidade, vai ter consequências legais. Eu acho que a responsabilidade é grande. Tu tá no início ali, e vai ter consequências lá no setor de contratos, setor de empenhos.

Pregoeiro 4: As pessoas não tem noção do que é aquilo lá. Até eu brinquei esses dias: 'faz uma greve, para todo mundo, para todo setor, ninguém trabalha.' Nunca aconteceu isso. 'Vamos parar pra ver o que acontece: para tudo, não vai ter aula'. E para mesmo. Mas isso nunca acontece. Pregão sempre se faz.

Pregoeiro 8: Então as pessoas têm medo da responsabilização que é dada na figura do pregoeiro, exclusivamente, porque é diferente de

uma comissão de licitação, onde todos respondem solidariamente [...]. Isso dá uma carga de responsabilidade que a maioria não consegue suportar, ou daqui a pouco nem compensa, dentro da hierarquia institucional, sendo que ele não tem nem gratificação pra isso [...]. Ter que se pagar um advogado, por conta, particular, se acontecer alguma coisa, porque foi ele que respondeu, cometeu erro [...]. Se você cometeu um erro, se sente muito abandonado neste quesito, porque é passível de cometer algum erro.

Pregoeiro 9: Este fato de ser uma posição muito solitária e a tua decisão tem muito peso eu acho que qualquer decisão, ainda que tu não tenha tomado de má fé, uma decisão assim que tu tomou acreditando que era o melhor, pode te acarretar um processo, uma multa, uma punição administrativa. Sendo que tu fez o teu melhor, tu estudou para isto e ainda assim tu corre o risco de responder por isto e ser penalizado.

As falas dos gestores entrevistados ratificam a importância do seu papel e o grau de responsabilidades envolvido na atividade, do ponto de vista técnico, ético e moral. A atuação conjunta com as áreas demandantes e o apoio da gestão fazem-se necessárias à adequada instrução dos processos e ao seu permanente aperfeiçoamento.

Repres. DELOG – O pregoeiro é o agente responsável por conduzir o processo licitatório do ponto de vista administrativo, mas na grande maioria das vezes, sobre o objeto da licitação ou o objeto da contratação, ele carece de conhecimento técnico, diferente do processo licitatório e administrativo. Portanto, é fundamental que haja participação das áreas de negócios, das áreas analíticas que demandam a licitação para o pregoeiro [...]. O pregoeiro diligente, o pregoeiro bem instruído é fundamental neste processo.

Repres. ENAP - O pregoeiro é antes de tudo um herói. Brincadeiras à parte, é uma função extremamente importante para a realização das licitações. Em muitos órgãos, pregões de milhões de Reais são realizados por servidores que nem sempre são devidamente reconhecidos e têm a estrutura adequada. É um profissional que necessita estar constantemente atualizado com as normas e ter habilidades negociais para realizar compras de forma eficiente para o governo.

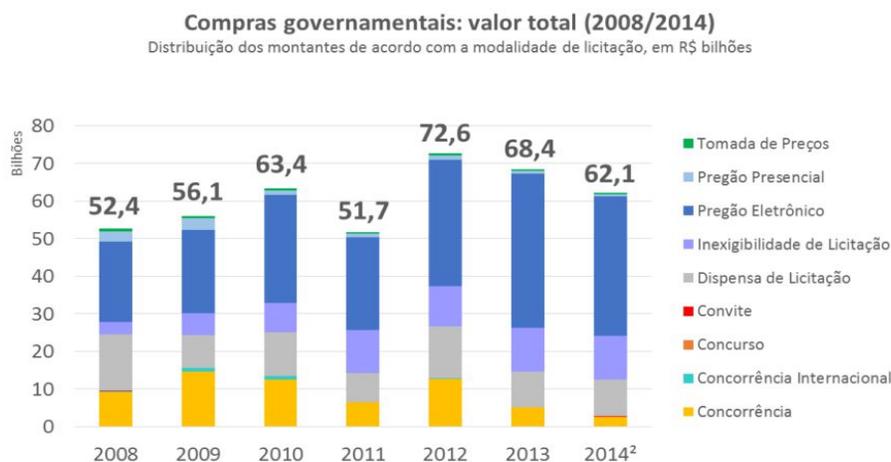
Pró-Reitor Adm. IF 3 - A responsabilidade dele é muito grande, está muito próxima a de um Ordenador de Despesas, por que a responsabilização é pessoal, é o CPF dele que vai estar lá. Então não é à toa que muita gente prefere não ficar, acho que é um grande problema que a gente tem em relação ao IFRS e em vários outros lugares.

Pró-Reitor GP IF 1 - Existem, na minha visão, dois segmentos importantes em termos de responsabilidade nesta função. A primeira e uma responsabilidade técnica, digamos, pra que no final da

licitação a instituição tenha adquirido o bem ou serviço correto, necessário, pleiteado, num tempo adequado, e por um preço justo. Então, a responsabilidade pra que isso aconteça passa com certeza pelo papel do pregoeiro. E a segunda responsabilidade, que eu vejo, a grande responsabilidade, é no campo ético. Exige-se do pregoeiro um comportamento profissional, ético e moral numa conduta que seja impessoal, que seja profissional pra que não venha a ocorrer problema nessa atividade. Então é um princípio assim muito importante este, tem que atuar com lisura, com ética, e eles todos sabem disso. Assim como os demais servidores, só que com compras, licitações, é uma área que exige mais cuidado.

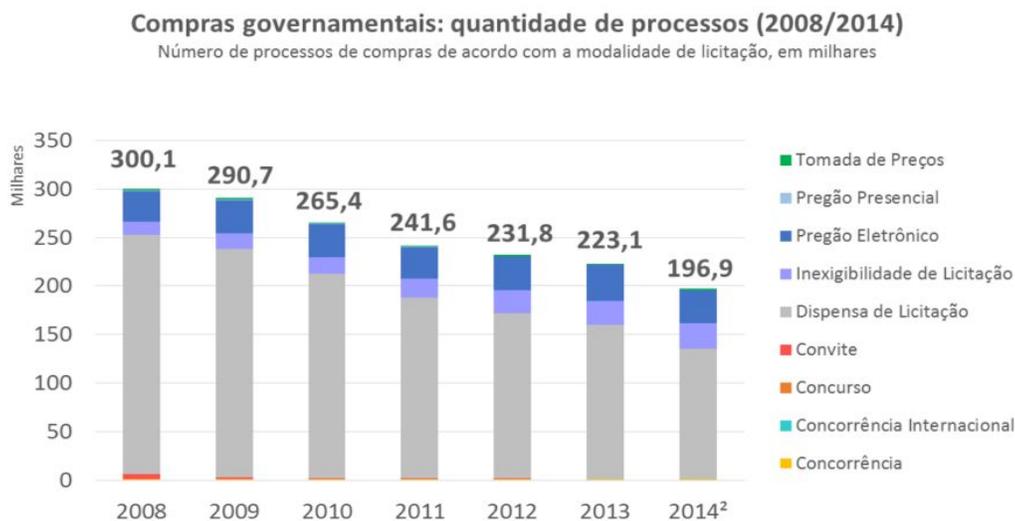
De fato, em termos de valores, os pregões eletrônicos e presenciais representam juntos os maiores montantes nas Compras Governamentais no Brasil, de acordo com DELOG/SLTI (2015). De 2008 a 2014, a adoção desses tem crescido em maior proporção do que as demais modalidades, conforme se pode visualizar na Figura 4:

Figura 4: Distribuição dos montantes de acordo com a modalidade de licitação



Fonte: Departamento de Logística – DELOG/SLTI, 2015.

No entanto, em se tratando de quantidade de processos, as compras diretas por meio de dispensa de licitação ainda prevalecem (Figura 5), mesmo tendo diminuído consideravelmente de 2008 a 2014.

Figura 5: Número de processos de compras de acordo com a modalidade de licitação

Fonte: Departamento de Logística – DELOG/SLTI, 2015.

Diante desse cenário, ampliar a adoção da modalidade pregão torna-se um desafio para a administração pública, de modo a garantir os princípios da economicidade, publicidade e eficiência das compras governamentais. Dentre as ações sugeridas para essa superação, estão: o Planejamento de Aquisições; sua operacionalização por meio do Sistema de Registro de Preços (SRP), incluindo a fase de Intenção de Registro de Preços (IRP); a melhor comunicação entre os órgãos; e, por fim, a criação de políticas de estímulo e valorização dos profissionais responsáveis pelas compras públicas ou pregoeiros.

As pessoas são o principal ativo (gerador de valor) da organização pública (BERGUE, 2011). Em especial os pregoeiros, como agentes públicos, desempenham um papel fundamental no cumprimento da função social da licitação (FERREIRA, 2012), que é a promoção do desenvolvimento nacional sustentável (Brasil, 2010) e no atingimento dos fins desejados pelo Estado, dentre eles a educação, como um direito social (Brasil, 1988).

5.4.2 Gratificação pessoal e profissional na atividade de pregoeiro, é possível?

Prover algo para o público, trabalhar em conjunto com os professores pela educação, agregar conhecimentos e reconhecer que seu trabalho teve resultados positivos estão entre os principais fatores que proporcionam aos pregoeiros um sentimento de gratificação pessoal e profissional no desempenho da função.

Pregoeiro 1 – Sim, eu sinto, eu gosto. Eu vejo que tem muita gente que não quer ir lá pro setor, acho que criam muito essa coisa: 'Ah, o pregoeiro tem muita responsabilidade, e pode dar problema' [...]. Dos setores que eu trabalhei foi o que eu mais gosto.

Pregoeiro 5 - Eu gosto, eu acho uma área bem interessante. Tu aprende bastante [...]. Mas é uma área em que poucos servidores querem ficar, porque tem uma demanda de trabalho grande, uma responsabilidade muito alta, e no caso, tu recebe a mesma coisa que os outros.

Pregoeiro 9 - Quando a licitação estava certa e eu via as coisas chegando, assim, que eu havia licitado, eu dizia: “Deu certo, bah meu trabalho deu certo!” Porque também é muito ingrata (a função), porque tu custa muito a ver o resultado do teu trabalho.

No entanto, apesar desse sentimento, a carga de trabalho, a responsabilidade e o nível de estresse elevado fazem com que novos servidores não aceitem assumir a função pregoeiro e, aqueles que já a ocupam, não permaneçam nela por muito tempo. Assim, a rotatividade no Setor de Licitações é vista como um problema recorrente. De forma geral, o servidor ocupante de cargo de nível médio (que é o caso da maioria dos pregoeiros entrevistados) tende a buscar outros concursos, geralmente de nível superior.

Pregoeiro 1 - O assistente é muito isso, ele está sempre procurando passar em outro concurso, e o administrador, por exemplo eu, eu não quero mais nenhum concurso, porque eu já estou bem a onde eu estou. Então, ele vai querer fica mais ali, e o assistente não, vai querer passar em outro concurso ou ter uma função no outro setor, que ganhe mais, uma FG, coisa assim.

A retenção de talentos no setor público, como um tema transversal à atuação das escolas de governo, levanta dúvidas acerca dos investimentos em capacitação dos agentes públicos, que podem vir deixar a organização após o incremento das

competências. Para esse debate, Bergue (2011) sugere que os recursos de análise e delimitação desse problema se desloquem, desde o início, do referencial mecanicista para a abordagem sistêmica e da complexidade. Assim, procura encaminhar um esforço de reflexão para um tratamento alternativo do tema, sugerindo que a noção de retenção está associada ao resgate do sentido de prisão das pessoas a uma organização, nesse caso, como uma situação limite.

A partir dessas lentes, o autor sugere que se pense acerca: a) da baixa probabilidade do servidor optante pelo serviço público retorne ao setor privado; e b) de enquanto uma organização perde um agente, a administração pública ganha, podendo até certificar essas competências em novo concurso. Assim, a eventual saída do servidor não pode servir de argumento para a limitação de investimentos nas ações de capacitação no serviço público.

Bergue (2011, p. 421) destaca que a efetividade das ações de educação depende de que o agente interessado, em interação com a administração, participe do processo de identificação das lacunas ou necessidades e nas possibilidades de mobilização destas competências (momentos e ações). Esse envolvimento do agente pode ser entendido como um processo de retenção.

Oportunizar momentos para capacitação é uma das formas de valorizar, incentivar e manter os servidores no desempenho da função. O Pregoeiro 2 expõe a necessidade de valorização do pregoeiro e, com 'bom humor', satiriza o problema da rotatividade em sua fala:

Pregoeiro 2 – No nosso campus eu me sinto feliz, eu gosto daqui, mas eu sei de outros pregoeiros, outros servidores que não [...]. A questão dos cursos, das capacitações, tem que ter uma forma de motivar o servidor que está aí. Porque é uma carga de estresse que o servidor de licitações tem é imensa, perto de qualquer outra. Eu digo, que os dois setores mais estressantes que tem numa instituição, é o financeiro e o de licitações. Então, um recado para os Ordenadores de Despesa (ODs): valorizem quem vocês tem, porque daqui a pouco ele vai passar noutro concurso. Essa é a verdade. E olha só, tem uma piadinha muito engraçada: Diz que o 'Pregolino' estava muito estressado em ser pregoeiro, e decidiu passar em outro concurso. Então ele estudou pra ser auditor da Receita Federal. Nossa, estudou muito, muito, muito. Passou, e foi nomeado. Quando chegou na Delegacia da Receita, foi entrevistado pelo Chefe de RH. Então, o chefe de RH falou: 'Então você que era servidor já, o que tu fazia?' Ele responde: 'Ah, eu era Pregoeiro, Chefe de Licitações e Contratos.' Nisso, o Chefe de RH pega o telefone dele e diz: 'Fulano, chegou um cara pra te substituir!' É que nem catapora, catapora. Vão olhar na tua cara, ver pela mancha assim vão saber, é pregoeiro.

Aquela marca na testa, dos dois dedos, de tanto segurar. É uma coisa engraçada.

A noção de conhecimento sensível, no âmbito da aprendizagem baseada em prática, traz características estéticas, dentre elas o “cômico” e o “trágico”, utilizadas nas práticas discursivas sobre a organização (GHERARDI & STRATI, 2014), fundamentadas teoricamente pela estética filosófica e ilustradas na fala do Pregoeiro 2.

A falta de preparo do pregoeiro eleva o risco de responsabilização por possíveis erros cometidos. Tal risco, inerente às funções logísticas públicas, gera, por natureza, um desinteresse em ocupar as funções, fato que também foi apontado pelo Representante da DELOG entrevistado.

Repres. DELOG - Hoje, o sistema de logística pública, ou federal, ele é um sistema que traz um risco inerente a personalização do servidor que atua, na medida em que ele opera recursos públicos, e na medida também, em que ele pode por desconhecimento do processo, da legislação, dos sistemas ou má fé, do momento que ele traz prejuízo ao erário, ele pode e deve ser responsabilizado, muitas vezes restituindo esses prejuízos com recursos próprios. Isso faz com que a área de logística, seja desinteressante por natureza. O que faz com que muitos dos servidores públicos tentem não ocupar essas funções dentro dessa vertical, seja na condução de processos licitatórios, como pregoeiro ou equipe de apoio, seja na área de compras, na composição e análise de editais, respostas, etc., seja na fiscalização, gestão de contratos administrativos. Aliado, a gente ainda tem um processo de formação ruim, que traz insegurança pra quem atua que não traz as condições necessárias de atuação. A gente via de regra, encontra muitos órgãos em que, o servidor que atua na área de logística pública, em cada umas dessas frentes que eu comentei, acaba não tendo respaldo, o apoio adequado das suas chefias, da estrutura administrativa do órgão para auxiliá-lo numa tomada decisão importante. Muitas vezes o servidor se vê sozinho diante de um problema que ele não tem alçada, não tem condições técnicas adequadas para responder, sendo que numa eventual falha ele responde com os próprios recursos.

A criação de mecanismos de reconhecimento do profissional pregoeiro, diante das responsabilidades por ele assumidas e não respaldadas, por mecanismos compensatórios e de apoio à tomada de decisões, assume uma posição urgente e prioritária em termos de políticas de gestão de pessoal na administração pública. A iniciativa da EGL demonstra tal preocupação, conforme percebe-se na fala do representante do DELOG.

Repres. DELOG - Então, o que se buscou fazer dentro do ramo de logística, dentro da capacitação logística, foi de 'uma forma divertida' que a gente comentava, era resgatar a autoestima de quem trabalha com a logística, buscar trazer um mecanismo de compensação do risco envolvido na função.

O desenvolvimento de competências aliado a uma remuneração compensatória ao risco, serão melhor aprofundados na subseção 5.4.6 deste estudo.

5.4.3 O desenvolvimento das capacidades do pregoeiro e a colaboração da gestão institucional e dos órgãos centrais do governo

Os melhores meios para o desenvolvimento das capacidades dos pregoeiros foram apontados em suas falas, conforme seguem:

- a) ter acesso à informação: por meio de cursos, congressos e acesso a *sites*.

Pregoeiro 3: Os cursos já ajudariam bastante porque a gente teria mais um embasamento para o desempenho das nossas funções [...].

Pregoeiro 4: Pra mim a melhor forma seria me dar acesso a informação, me facilitar o acesso a informação. Me dão uma lista de sites, tá bom. Pra mim seria a melhor coisa. Mas não coisas oficiais, coisas que tem informação. Porque coisas oficiais às vezes não é o melhor. E no geral, dos sistemas, do funcionamento de tudo, não só da legislação, da política.

Pregoeiro 6: [...] Quando falo em capacitação, é a nível nacional. Ou seja, existiu uma mudança de lei, chamariam esses gestores/diretores a nível nacional, inclusive hoje em dia se pode fazer pela internet, cursos, e o próprio governo capacitava esses gestores.

- b) dispor do serviço de uma assessoria/consultoria: para sanar dúvidas pontuais, avalizar as informações pesquisadas e emitir pareceres técnicos.

Pregoeiro 2: A melhor forma pra tu desenvolver as capacidades do setor, é ter consultoria. Assim: 'Como eu faço isso? -Ah, é assim, assim, assim.' Por exemplo, já fiz dois cursos de RDC. Até hoje não sei como funciona aquilo. Falta consultoria [...].Que fosse por telefone, videoconferência [...] Se tivesse uma consultoria, pessoas que estudam pra aquilo, ganham pra fazer isso. O cara olha pro teu

edital e diz assim: 'Olha, aqui tem uma fragilidade, aqui não vai dar certo. O que eu digo é uma consultoria externa, e não só jurídica. Não pra eles fazerem as coisas por você, mas te dar um norte.

Pregoeiro 3: [...] Muitas vezes a gente responde pareceres assim, com conhecimentos tácitos. Não tem certeza que é isso. Tipo, quando tem a impugnação de um edital, no caso, como a gente responde? Cheio de embasamento de súmula, de não sei o que, e tu tem que responder aquilo [...]. Tem que aceitar ou não. Se tu aceitar algo que não é de acordo, tu está fazendo errado. Tem tempo pra procurar legislação acerca daquele tema? Não tem...

Pregoeiro 6: [...] E quando surgir a dúvida, um canal direto para sanar as dúvidas, do Governo [...]. Hoje existem os suportes, que é por 0800 ou e-mail, mas eles não te dão o suporte tão rápido quanto tu precisa. Porque a dúvida é pontual, mas muitas vezes tu tem que resolver logo, é urgente. Então, poderia ter esse canal, com vários questionamentos e dúvidas sanadas, que tu não precisaria nem entrar em contato, só pesquisar.

c) maior aproximação das áreas técnicas: para o compartilhamento de conhecimento já existente no órgão.

Pregoeiro 1: Eu acho que pra desenvolver as capacidades teria que ter mais treinamento *in company*, ter essa união mais com os setores [...] não adianta fazer treinamento com pessoas que vão embora, acho que teria que ter uma maneira de manter as pessoas nos setores, e valorizar esse conhecimento que a pessoa adquiriu.

Pregoeiro 2: demonstrar nossas funções para as outras pessoas... Trazer a elas o conhecimento... Isso seria muito agregador para o desempenho das funções. Ajudaria muito porque as pessoas teriam conhecimento do processo.

d) melhor estrutura de pessoal do Setor de Compras: aumento do número de servidores, para uma melhor organização das tarefas e o tempo necessário para pesquisa e estudo.

Pregoeiro 3: Então, precisaria de mais 2 ou 3 pessoas para que a gente conseguisse ter uma folga, setorizar algumas coisas e destinar alguns tipos de processos para determinadas pessoas, o que, hoje em dia, não é feito.

e) pró-atividade do pregoeiro: é importante que o servidor tenha um perfil pró-ativo na busca da informação e de soluções.

Pregoeiro 9: Boa parte para desenvolver tem que vir do pregoeiro. Eu sempre falo o pregoeiro tem que correr atrás, porque material

existe muito, suporte dos colegas existe muito, enfim. Mas se ele não correr atrás, ele não vai ser nunca um bom pregoeiro. A pessoa não tem que ter um perfil acomodado, ela sempre tem que buscar mais para fazer melhor [...]. Acho que este caso seria um bom caso para a gestão de pessoas trabalhar.

A atitude pró-ativa dos pregoeiros relaciona-se com a noção de 'engajamento na prática', exposto por Wenger (1998), por meio da qual ele desenvolve sua identidade em relação à comunidade. É durante sua prática em campo que ele se torna pregoeiro, no compartilhamento de saberes com servidores das áreas técnicas, no conhecimento do funcionamento da instituição e na participação ativa e competente no desempenho de seu papel no órgão.

A maioria dos entrevistados apontou que os IFs têm oportunizado momentos para o desenvolvimento dessas capacidades:

Pregoeiro 2 - Sim, oportunizou, através dos cursos, do diálogo, apoio dos diretores, pude participar do Congresso de Pregoeiros, e foi excelente [...]. E isso, não fazem mais porque não tem dinheiro.

Pregoeiro 3 - Os cursos que a gente faz são da ESAF, aqui em Porto Alegre, agora, nessa situação de crise, não está se fazendo muito [...] e os que tinham são mais introdutórios e a gente já fez, precisaríamos de mais avançados, agora. E, agora, aqui no campus, em especial, está se criando uma comissão de, processo para se ver se tu pode fazer aquele curso [...] e eles tão criando critérios que impactam nisso.

Pregoeiro 4 - Quando eu entrei houve um curso de capacitação, durou meses, seis meses, uma coisa assim. Tinha o curso duas vezes por semana, e a gente era liberado umas horas do horário de trabalho pra participar, e foi muito bom. Porque eu conheci pessoas que trabalhavam no Instituto que eu nunca ia conhecer.

Os Pró-Reitores de Administração, de Gestão de Pessoas, representante do DELOG e ENAP entrevistados reconhecem a importância de prover essas condições e de sua colaboração nesse processo, desde um ambiente físico adequado, suporte nas decisões, agilidade nas respostas, formação específica e sua instrumentalização.

Pró-Reitor ADM IF 1 - O pregoeiro tem que ter o apoio da gestão, tem que ter o reconhecimento da gestão. Então a gente tem que fornecer condições adequadas para ele fazer o trabalho dele, um ambiente de trabalho tranquilo [...] para que ele possa se concentrar, que ele possa ler [...]; um suporte de dar respostas rápidas a ele [...]; reconhecer o trabalho, tem que estar presente,

valorizar, dar condições para que eles façam as capacitações que eles necessitarem.

Pró-Reitor ADM IF 3 - Nós temos aqui no IF a figura do Pró-Reitor Adjunto de Administração é que vem acompanhando mais de perto, tem um elo mais direto. Então o meu acompanhamento vem sendo mais do macro mesmo, da agenda de licitações.

Pró-Reitor GP IF 1 - Compete a esta Pró-Reitoria proporcionar a instrumentalização, o preparo dessa pessoa para que ele consiga ter ferramentas, digamos, pra exercer essa função. E essa nossa postura ela é tanto pro pregoeiro, como a funcionária que atua no almoxarifado, que atua nos diversos setores. A gente então vai, na medida do possível, proporcionar a formação específica da áreas pros servidores. Para o pregoeiro não é diferente.

Já em outras falas, foi apontada a falta de capacitação, integração e o pouco suporte por parte dos órgãos centrais do governo.

Pregoeiro 1 - Eu não tive curso nenhum. Os outros setores foram muito pra cursos, no ano passado que tinha mais dinheiro, mas setor de planejamento não era muito de curso, depois que eu vi.

Pregoeiro 6 - Já foi melhor, digamos, na minha opinião, desenvolveu uma parte enfim, no começo não existia, depois foi melhorando. Mas eu não vejo muito suporte nessa área, isso no Instituto como um todo. E também, particularmente do Governo Federal, como um todo, nessa área. Então não existe muito.

Pregoeiro 9 - Eu acredito que é bem deficiente nesta parte é, como nosso órgão ele tem uma característica de ter uma rotatividade muito grande [...]. Aí tu fica meio, ao invés de fazer algum curso voltado para isto, ou assim uma mera integração sabe, isto ajudaria muito está bem deficiente.

Entretanto, é reconhecido o papel dos órgãos centrais no provimento da melhoria das condições de trabalho dos pregoeiros e sua equipe, seja por meio das estratégias de capacitação, melhoria no atendimento de suporte e padronização de procedimentos.

Repres. ENAP - O pregoeiro deve buscar cursos em técnicas de negociação, conhecimentos em Economia além de conhecer as boas práticas em pregão eletrônico e registro de preços. Estamos elaborando novos cursos na ENAP com esses assuntos.

Repres. DELOG - Eu acho que na verdade é uma soma de coisas, do ponto de vista do sistema orgânico, do SISG, da logística pública. O Ministério do Planejamento como órgão central tem condições de apoiar o pregoeiro, seja melhorando estratégias de capacitação, seja melhorando o atendimento de suporte, seja publicando padrões

específicos para cada, para que possa operar de forma segura, mais ágil e mais rápida. Enfim, tendo as condições necessárias de apoio e suporte para tirar dúvidas dentro do tempo que a resposta requer.

Porém, é salientada a importância e o papel dos órgãos, a nível interno, através da elaboração de normativas e aproximação das áreas de negócio, e das autoridades da área de logística, de forma a assegurar ao pregoeiro o apoio necessário durante todo o processo, entre outras ações.

Repres. DELOG - Do ponto de vista interno do órgão, a gente também tem condições de apoiar, por meio da publicação de normativas que vinculem a área de negócios para acompanhar o pregoeiro ao longo do processo licitatório e vincule a área de negócios mais a autoridade competente a acompanhar o processo ao longo das suas fases, eu acho que o órgão central ele tem papel fundamental nesta orquestração, o que não cabe mais é permanecer na situação que se encontra em que o pregoeiro atue de forma heróica, sozinho sem o apoio não só do sistema de logística pública, por meio do Ministério do Planejamento, mas também das áreas dentro do próprio órgão. É muito comum a gente vê a área de negócios encaminhar o TR, pronto já fiz minha parte e pega que o filho é teu, a responsabilidade da área de negócios acabou por ali.

Ações foram sugeridas pelos pregoeiros, dentre os melhores meios para o desenvolvimento das capacidades, as quais se resumem em promover a integração e aprimorar a comunicação.

Pregoeiro 3: Acho que essa integração dos campi, eu acho que isso seria bem importante acontecer [...]. Está se delineando pra uma situação totalmente reversa a essa da integração.

Pregoeiro 4: Seria uma política de comunicação. Reúne o pessoal que trabalha no compras, cada 4 meses, que seja, fazer um evento, uma data, atualizar as pessoas, o que se faz num pregão hoje, o que se faz no compras hoje, qual é a política do Governo Federal, a questão jurídica, como é, e tal. Seria uma política de gestão pública. O gestor teria que ter essa mentalidade.

Pregoeiro 5: A princípio a ação que eles estão fazendo. Tentar conversar com os gestores, pra fazer uma capacitação maior para os servidores.

As ações sugeridas confirmam a importância do compartilhamento dos conhecimentos tácitos e informais reconhecidos pelos membros da comunidade dos

pregoeiros para além das capacitações formais, para o desenvolvimento de suas capacidades. O atendimento dessa necessidade poderia convergir na criação ou organização de uma 'comunidade de praticantes' dos pregoeiros e compradores dos Institutos Federais de Educação situados no Rio Grande do Sul, em função de sua mesma natureza, finalidades e objetivos, bem como pela proximidade geográfica dessas instituições, ou das Instituições Federal.

Além do desenvolvimento das competências, essa aproximação favoreceria o atingimento das necessidades logísticas do órgão, a exemplo do Planejamento de Compras e Aquisições e compras compartilhadas, com ganhos na otimização de processos licitatórios, economicidade e eficiência.

5.4.4 O atingimento dos objetivos estratégicos da organização

O papel do pregoeiro, conforme mencionado anteriormente, deve ser considerado estratégico na instituição. No entanto, para o atingimento dos objetivos institucionais, ações sinérgicas e democráticas são necessárias, envolvendo a participação de todos os servidores. Algumas falas a seguir ilustram sugestões:

Pregoeiro 1 - Eu acho assim, primeiro os objetivos nunca foram divulgados, a missão, por exemplo, não tem essa coisa de uma empresa privada, nossos objetivos são esses, nossa missão é essa, não tem muito.

Pregoeiro 2 - Então, pra se chegar nesses objetivos, primeiro tens que revê-los [...]. Será que a própria política, da instituição, dos gestores, está levando pra aquilo que se quer? [...] Então, partindo de onde a instituição quer chegar, procurar as pessoas que querem realmente trabalhar com isso. Então é bem difícil, a gente executa o que os outros sonham.

Pregoeiro 3 - Com essa nova gestão, está se criando essa ideia das trocas, de entender o que o outro faz, está mudando.

Pregoeiro 4 - [...] É que o pessoal não participa, desde o início do planejamento, não tem conhecimento de como se forma esse planejamento, pra poder atingir algum objetivo. Às vezes se questiona: Ah, precisaria disso e daquilo, mas não se participou do planejamento, pra ver por que foi optado por essa ou por aquela ação.

Pregoeiro 6 - Eu acho que principalmente o diálogo, a abertura e a humildade na gestão. A gente já tem regras o bastante. [...] Acho que a gestão deveria fazer um trabalho de conscientização dos servidores, não é só fazer reunião para discutir probleminha. É fazer reunião para discutir o Plano de Desenvolvimento Institucional, para discutir o plano de ação [...]. discutir esse tipo de coisa no seu setor [...] simplesmente atirar as regras, e achar que as pessoas têm que cumprir, não é gestão. [...] Temos que estar abertos para ouvir os anseios dos outros. Porque as regras estão aí, as leis estão aí, mas quem dá a interpretação é a gente. Então assim, quanto maior a transparência, quanto maior o diálogo, e valorização do servido público, a essência do servidor público, que está ali servindo e para que ele está servindo, isso seria o ideal.

Pregoeiro 9 - Algumas iniciativas dos últimos anos: o levantamento de necessidades de capacitação. Isto permitiu que nós levássemos o que a gente acha, que a gente deveria fazer, só que é uma coisa que ficou muito no papel. [...] Não se faz! Então acho que deveria levar mais a sério, o servidor falando.

Em síntese, as ações sugeridas pelos pregoeiros, a serem desenvolvidas, para o atingimento dos objetivos estratégicos da instituição, foram:

- a) maior divulgação da missão e dos objetivos da organização;
- b) revisão dos objetivos e da política institucional;
- c) seleção de servidores dispostos a colaborar com a gestão;
- d) melhor conhecimento do trabalho de cada área e dos servidores da instituição;
- d) convite e incentivo aos servidores para participarem do processo de planejamento;
- e) diálogo e reuniões periódicas para discussão e elaboração dos planos; e
- f) execução e acompanhamento dos planos.

Importante destacar que essas ações, além de promoverem o atingimento dos objetivos estratégicos da instituição, também colaboram para o desenvolvimento das competências dos servidores, a exemplo da autonomia e da responsabilidade, citadas por Zarifian (2001 apud ANTONELLO & PANTOJA, 2010), as quais ocorrerem a partir de situações profissionais solicitadas pela gestão.

Em nível nacional, pode-se identificar que a Estratégia Geral de Logística (EGL) proposta pelo órgão previa a participação dos mais de duzentos órgãos federais na sua execução, por meio de núcleos específicos. O cumprimento das metas de cada órgão levaria em consideração sua capacidade de operacionalização, prática incomum nos órgãos de nível nacional, onde normativos

são criados sem considerar essa capacidade, de acordo com o Representante do DELOG.

Repres. DELOG - [...] Por ser uma primeira versão de uma estratégia geral, de um sistema orgânico de nível nacional que coordena mais de duzentas instituições heterogêneas entre si, o que nós buscamos fazer, foi tentar trabalhar pilares de evolução, verticais de atuação. E a partir dessas verticais, dentro do sistema orgânico de logística, mudar, coordenar a criação de núcleos específicos, como o núcleo de sustentabilidade, núcleo de compras, núcleos de pessoal e por aí vai. E dentro desses núcleos específicos, teríamos então a composição, da participação de diversos órgãos distintos. Dentro dessa participação, o resultado que eles deveriam trazer pra Comissão de Coordenação, era um plano de metas a serem executadas com uma visão de curto e médio prazo. A proposta de trabalho desses grupos é que as metas pudessem ser trazidas de uma forma que a capacidade de cada órgão na operacionalização dessas metas, fosse respeitada. [...] Uma das coisas muito comum que a gente vê acontecer dentro dos órgãos ativos de nível nacional, com o Ministério do Planejamento, é que normativos são criados e obrigações são impostas sem se levar em consideração a capacidade de execução e maturidade das pontas [...]. A partir dessas metas entregues por cada um desses núcleos, isso seria harmonizado pela comissão de coordenação no qual o Ministério de Planejamento é o órgão principal, é o órgão que preside a comissão, e isso então seria postulado na EGL de uma forma a ter metas tangíveis e exequíveis por parte dos órgãos e do órgão central ao longo do tempo.

A proposta da Estratégia Geral de Logística descrita na fala do Representante do DELOG condiz com o perfil do profissional contemporâneo do agente público, citado por Bergue (2011), o qual difere do perfil tradicional. Esse perfil exige pessoas em constante aprendizagem e desenvolvimento, para além das possibilidades de ascensão na carreira, ao crescimento pessoal do cidadão. Assim, a construção do capital humano nas organizações públicas depende, segundo Bergue (2011), de ações de gestão voltadas à atuação articulada:

[...] na reforma da estrutura normativa; no redesenho de estrutura e processos de trabalho; na renovação de quadros, programas institucionais de qualificação (treinamento e desenvolvimento), seguidos de posturas gerenciais mais descentralizadas, que estimulem a participação, a criatividade e a inovação no ambiente organizacional, orientadas para o alcance de melhores níveis de eficiência, eficácia e efetividade nas ações do Poder Público (BERGUE, 2011, p. .

Dentre as ações de gestão para a melhoria da área da Logística Pública, está a profissionalização dos pregoeiros e demais agentes, por meio da criação de uma carreira específica e do reconhecimento como categoria.

5.4.5 A oportunidade de carreira do pregoeiro e o reconhecimento como categoria

A nível institucional, não há perspectiva de oportunidade de carreira na função pregoeiro por parte dos servidores entrevistados. A concessão de funções gratificadas é considerada inviável pelos gestores, pela quantidade de pregoeiros atuantes, pela estrutura dos IFs e também pela atual situação de crise econômica. A única possibilidade de ascensão seria a do servidor assumir a função de coordenação e chefia do setor, cumulativamente com a de pregoeiro. Entretanto, o acúmulo de funções e atividades foi apontado anteriormente pelos pregoeiros como um dos fatores que dificultam a sua aprendizagem e seu trabalho.

Pró-Reitor Adm IF 1 - Eu não vejo perspectivas e condições de nós darmos cargos, funções gratificadas a todos os pregoeiros, até pela quantidade de pregoeiros que se tem dentro de uma instituição [...]. Com o encolhimento da economia a tendência é diminuir estas funções e não aumentar [...] Até um tempo atrás se falou nisso, de todos os pregoeiros das instituições constituírem uma classe, e serem equiparados a um outro profissional. Eles teriam um salário diferenciado, um vencimento diferenciado. Mas isso foi lá por 2014, depois disso realmente eu não ouvi mais falar, naquela época teve uma mobilização dos pregoeiros e também teve uma mobilização dos contadores, nesse sentido, de criar uma classe e de ter uma remuneração diferenciada. Não sei se isso avançou.

Pró-Reitor Adm IF 3 - Isso é uma coisa que se discute muito, mas é uma coisa muito complicada, que transcende mérito, de achar que precisa, que mereça, até pela estrutura que a gente tem. O que teria de possibilidade hoje seria a função gratificada, mas ela está vinculada a um cargo de chefia, coordenação [...] Não temos como colocar 4 pessoas do setor com o mesmo nível. Hoje na estrutura das Instituições Federais de Ensino não há possibilidade de fazer isso com todos os pregoeiros, que eu acho que seria ideal, em função do acúmulo de funções que ele tem.

Diretor GP IF 3 – Pra gente mudar a forma de entendimento da organização dos cargos e que se torne um papel legítimo, tem uma

necessidade inicial de mudança do regime do servidor, da carreira técnica administrativa em educação, nas instituições públicas e autarquias federais. Não há um cargo específico hoje 'pregoeiro' previsto em lei, e se não há uma previsão legal de que haja esse cargo específico com essas atribuições, eu não tenho como tornar legítimo que tu tenha uma pessoa que faça um concurso somente para isso. [...] Hoje a legislação não permite que eu faça uma remuneração distinta, porque há uma previsão no cargo para que ela faça esse tipo de atividade. É o primeiro ponto, tem que se mexer nas carreiras, na estruturação da própria lei. Não há outra forma, não há um dispositivo que eu possa fazer com que o servidor que tenha uma responsabilidade fiscal maior que outro, receba por isso. Não há dispositivos dentro da legalidade hoje para que se possa fazer isso.

Sob uma outra dimensão, exercer a função pregoeiro prepararia esse servidor para desempenhar outros cargos de gestão dentro da instituição. A sua interação com todos os setores, áreas técnicas e servidores, oportuniza o acesso a conhecimentos diferenciados e abrangentes, fundamentais para quem assume as funções de gestão. Essa possibilidade pode ser confirmada pelo fato que, dentre os servidores Pró-Reitores de Administração e Diretores entrevistados, diversos já atuaram como pregoeiros na instituição.

Pregoeiro 3 - Eu acho que deveria se prover essa carreira, até pelo investimento massivo em capacitação que se tem. Queira ou não, tu só vai entender a profissão depois de um bom tempo executando [...]. Algo que faça as pessoas se interessassem mais por desempenhar essa função.

Pregoeiro 5 - Na real não existe carreira dentro dos órgãos federais, e nem à nível de Instituto. Porque o que tu pode ser é coordenador da área.

Pregoeiro 8 - Dentro do órgão Instituto Federal eu não vejo nenhuma (perspectiva).

Pregoeiro 7 - Eu vejo que a função do pregoeiro está envolvida com toda a gestão. Portanto, o pregoeiro se capacita para exercer qualquer atividade dentro da gestão [...]. Então, acredito nisso, pela experiência, saber como funciona toda a gestão. Porque ele passará por todos os setores, conhecerá todos os setores [...]. Como pregoeiro(a), isso me trouxe essa sensação. De entender toda a gestão.

A realidade do pregoeiro difere entre os órgãos, esferas e poderes, em termos de atribuições, condições de trabalho e gratificação. Isso é percebido a partir

da fala dos pregoeiros, os quais conhecem iniciativas de órgãos federais, Estados e Prefeituras na criação e oferta de funções gratificadas aos servidores designados para a função.

Pregoeiro 2 - Têm alguns órgãos que tem uma remuneração específica pra atividade de pregoeiro. Eu acho que aí seria uma coisa interessante [...]. Sobre a realidade de outros órgãos, tem o das Prefeituras, que eu tenho pena porque é pregão presencial. 'Não é de Deus', a única coisa assim, que eu acho realmente chocante é isso.

Pregoeiro 3 - Na ANATEL, se não me engano, já tem uma função diferenciada para o pregoeiro. Eles até recebem uma remuneração extra[...].

Pregoeiro 4 - Uma vez eu conheci uma pessoa da 'Universidade X' e ela disse que a situação deles na época, há quase dez anos atrás, era meio precária [...], pior que a nossa. Porque eles tinham muita demanda e não tinham apoio. Era pouca gente e eles tinham muito serviço. E faziam tudo sozinhos, montavam edital, faziam tudo, faziam pesquisa. Era terrível o trabalho deles. Então na época eles tinham muita dificuldade. O pessoal dizia: 'Lá no terceiro andar o pessoal trabalha bastante, lá onde tem a Contabilidade, tem o Financeiro e tem o Compras. Se o senhor não gosta de trabalhar, não vai pra aquele lugar lá. Porque lá o pessoal rala um monte.'

Pregoeiro 8 - Eu sei que a nível estadual, de Estados que remuneram, gratificam pregoeiros. Então lá, dentro do quadro de servidores, eles criaram um cargo de pregoeiro e pregoeiro substituto. Cada um tem uma gratificação, e eles exclusivamente trabalham com isso. Eles provavelmente trabalham com volumes enormes de licitações [...]. Na educação, por exemplo, as escolas não fazem licitações individuais, é esse pregoeiro que vai fazer para todas as escolas do Estado. Então ele tem uma responsabilidade maior ainda e, como eu disse primeiro, ele tem que saber da realidade que é bem diferente em cada lugar. Se ele vai padronizar, de repente vai ser bom pra uma escola, mas não seja bom pra outra. E ele vai estar trabalhando com isso. Então ele tem uma responsabilidade muito grande.

Pregoeiro 9 - [...] Uma pessoa do Judiciário que ganha sei lá os seus R\$ 12.000,00 por mês e um do Executivo que ganha 3.000,00 com toda a responsabilidade que se tem eles têm a mesma responsabilidade aí. E isto também acho que é um problema da instituição [...].

Em países da América Latina, como Peru e Chile, e nos Estados Unidos, a atividade de comprador público é regulamentada e valorizada. Segundo o Representante do NELCA, o comprador público e até mesmo o assessor jurídico possuem certificação, a qual deve ser renovada anualmente.

Repres. NELCA - [...] Nos Estados Unidos existe essa figura já bem estabelecida, bem definida. Ela tem carreira profissional na área de compras públicas, a pessoa tem até graduação, pós-graduação específica pra esta área. [...] É uma função bastante valorizada e profissionalizada, tem certificado. O Peru mesmo tem uma regulamentação forte neste sentido. O sistema, como o Comprasnet, lá do Peru, só pode ser operado por pessoas que são, estão certificadas, que todo ano fazem uma prova e têm que obter o certificado de comprador público. Mesmo o assessor jurídico tem que fazer essa prova de certificação, se não ele não obtém a senha pra usar o sistema. Então o cara tem que provar que é um profissional habilitado e que continua atualizado [...]. No Chile tem também certificação, todos os países aqui em volta estão discutindo certificação. E no Brasil ainda é uma coisa muito solta totalmente fragilizada. Qualquer um se quiser ou se não quiser pode ser designado [...].

Essas experiências serviram de referência para a elaboração da EGL, segundo o Representante do DELOG, em especial a dos Países da América Latina, os quais possuem uma identidade cultural mais próxima.

Repres. DELOG - eu não me recordo de cabeça aqui todas as informações que a gente levantou, mas pra desenvolver a EGL, pra desenvolver o PL, e que tinha um nível tático de logística e o modelo de capacitação, a gente tentou, a gente anotou informação dos modelos de compra publicas realizadas em diversos países, principalmente países da América Latina, que tem uma proximidade cultural e geográfica maior com a gente. Daí o resultado da EGL, na verdade, foi um resultado que eu diria que, bastante consciente. A ideia não foi buscar desenvolver uma Estratégia Geral de Logística, rebuscada e nem com refinamento, muito menos com exigências descabidas. Mas pelo contrário, que fosse uma primeira versão de um instrumento de planejamento absolutamente simples de ser seguido, com metas modestas, mas que já trazem uma evolução perceptível, que trazem uma percepção da logística pública e principalmente, o modelo de desenvolvimento da EGL [...].

Poucos são os autores que se envolvem com a temática da gestão de cargos e carreiras públicas. Bergue (2011, p. 653) aponta que a estruturação de carreiras constitui um dos esforços mais complexos no âmbito da gestão de pessoas no setor público, em função das dificuldades que envolvem a definição de mecanismos de ascensão. No entanto, não se pode confundir uma trajetória possível de ascensão com o conceito de carreira, a qual é sugerida ao pregoeiro e sua equipe.

5.4.6 Sugestões para a elaboração do plano de carreira do pregoeiro e sua equipe

Carreira é definida por Bergue (2011, p. 654) como um 'conjunto de cargos afins, dispostos em posições ordenadas, segundo uma trajetória evolutiva crescente de variação das exigências requeridas para a ascensão'.

De forma geral, a criação de um plano de carreira do pregoeiro e de sua equipe é uma solução apoiada pelos entrevistados e de importância reconhecida. Dentre as ações sugeridas, ficou evidenciado, como ponto de partida, a necessidade de uma mobilização de base, de forma a demonstrar a sua importância para a sociedade e os problemas enfrentados por esses profissionais e pela área. A partir disso, visualiza-se criar uma nova carreira ou um novo cargo dentro da Lei 11.092/2005, de nível superior, com remunerações específicas, de acordo com as responsabilidades assumidas.

Pregoeiro 9 - [...] A nossa carreira em comparação as outras ela é bem prejudicada do que a de outros órgãos. (...) Eu acho que a gente tem que começar apontar embaixo, começar a mostrar principalmente para a nossa sociedade. Porque todo mundo fala que a licitação é uma porcaria, licitação não dá certo, licitação é superfaturada. Mas porque estas coisas acontecem? [...] Eu sofria com isso, quando eu falava que trabalhava com licitações as pessoas perguntavam: 'Tá e onde dá para roubar?' Eu acho que o interessante seria uma mobilização de baixo justamente para chegar até lá, porque enquanto a gente continuar dando jeito, deixar funcionar, ninguém, vai ter interesse em fazer. [...] Um pouco disso também vem desta coisa de se ajudar muito [...].

Pró-Reitor/Diretor GP IF 1 - Essas iniciativas, ainda mais com o perfil do atual governo, estas iniciativas elas tinham que vir de baixo pra cima bem fortes. Porque não se pode esperar que o governo por livre e espontânea vontade crie uma gratificação, ou algo assim, pra quem trabalha no compras, pra quem é pregoeiro. Não estou nem entrando no mérito, porque seria muito justo. Mas se não houver um movimento forte da categoria dos pregoeiros, nada vai acontecer, porque, evidentemente o governo vai pensar da seguinte forma: aí eu atendo os pregoeiros, amanhã depois vai ter o movimento do pessoal que opera folha de pagamento, que é uma responsabilidade também muito grande, vão querer uma gratificação pra eles. E assim, vai se alastrando pra cada categorias. Então, especificamente eu vejo que é difícil... o movimento. Vejo como algo, nesse momento assim, como impróprio, infelizmente.

Diretor GP IF 3 - Há duas formas distintas de se pensar o problema:

vamos pensar em se manter a estrutura da Lei 11.091, dentro dela de se tentar arranjar; ou se pensar numa outra carreira, que são duas coisas distintas. Se eu for pensar na Lei 11.091, o possível seria a criação de um cargo de nível superior. Cria um cargo de nível superior, ele tem outras competências, que ela tenha uma estrutura remuneratória melhor do que a de nível médio ou fundamental [...]. Agora, se a gente mudar o regime e pensar numa outra estrutura de formalização, de estrutura de carreira, eu pensaria em algo diferente. Pensaria que se fariam concursos de ingresso, com definições muito genéricas, ou mais genéricas que hoje, e que dentro da carreira a pessoa pudesse melhorar sua questão remuneratória pelas funções ou por aquilo que se desempenhe. Por exemplo, algo parecido que o Banco já faz de uma certa forma, mas eu acho que a estrutura do Banco profundamente perversa, acho que a gente não precisa caminhar tão nesse sentido.[...] Mas que houvesse cargos únicos, ingresso único e a pessoa, a partir do seu desenvolvimento na carreira ela pudesse se conduzir a determinados lugares. E nesses lugares ela teria uma estrutura remuneratória 'A' ou 'B'. [...] Mas dentro desta estrutura então, se criar um cargo de nível superior.

A formatação de carreiras, em geral, comporta-se somente como padrões remuneratórios diferenciados entre as classes, de forma destituída do seu real propósito, que seria de 'sinalizar um percurso capaz de estimular o desenvolvimento pessoal e profissional dos agentes públicos' (BERGUE, 2011, p. 654). No centro, portanto, da noção de carreira está o conceito de cargo, as esferas de competência e requisitos para ascensão, além da remuneração. Outro importante conceito associado é o de promoção, que pode ser entendida como a evolução do servidor nos níveis e classes da carreira, por antiguidade ou merecimento.

Diante da inexistência e da ausência de perspectiva, a curto e médio prazo, para a criação da carreira do pregoeiro e remuneração compensatória, alternativas são sugeridas pelos entrevistados e, na sequência, são apresentadas algumas falas representativas de cada uma destas alternativas:

- a) ampliar a capacitação para que outros servidores atuem na função, em forma de rodízio;
- b) promover investimentos em qualificação como especialização ou mestrado nesta área, possibilitando a sua progressão na carreira de ingresso.
- c) a transferência da responsabilidade individual do pregoeiro para uma comissão;
- d) a oferta de capacitações anuais para a equipe de licitações e compras;
- e) a melhoria nas condições de trabalho (com a formação de equipes mínimas);

f) a aprovação do Reconhecimento de Saberes e Competências (RSC) para os Técnicos (a qual poderia ser estendida aos pregoeiros);

g) a simplificação da legislação e dos sistemas (adoção de sistemas inteligentes) e;

h) a oferta de incentivos aos pregoeiros para a busca de melhores descontos e preços por meio das negociações com fornecedores.

Pregoeiro 1 - [...] Olha, eu nunca pensei nesta questão, nunca parei pra pensar. De repente é porque eu nunca pensei em me fixar ali, amanhã posso estar na gestão, em um outro lugar, a gente sabe que alguma hora pode trocar de setor. [...] Não vejo nada de plano de carreira. Eu acho que nenhum campus tem nada de específico pro setor, mas eu acho interessante, fazer uma especialização nessa área, um mestrado.

Pregoeiro 2 - Capacitações fixas, todo santo ano, no início do ano, você tem 'x' capacitações, não tem o que chorar. Você vai pra lá, faz as mesmas capacitações, ou diferentes, mas fixas, independente do orçamento.

Pregoeiro 4 - Tem que diminuir Leis, simplificar, e não criar comissões, tem que simplificar, e tornar tudo eletrônico, mais nada no papel, tudo via sistemas, sistemas inteligentes. Isso pra mim eu acho que um dia é que pode criar uma função, favorecer o pregoeiro.

Pregoeiro 5 - Eu acho que a primeira coisa teria que se verificar a importância, colocar uma equipe mínima, e verificar como seria uma forma de retribuição que poderia ser dada, pra poder incentivar mais a busca de descontos, pro pessoal trabalhar melhor. E pra permanecer no cargo, porque gera uma alta rotatividade. Quando aprende, troca.

Pregoeiro 6 - [...] Não existe uma capacitação de outras pessoas para até possivelmente fazer um rodízio na área, tu me entende. Digamos, primeiro há a necessidade e depois a capacitação. Eu acho que primeiro deveria existir capacitações de várias pessoas, mesmo não atuando, na área, mas seriam servidores que teriam o conhecimento e que pudessem uma hora ou outra, a colaborar. [...] Talvez um concurso específico para esta área, de gestão de compras, de compradores, não saberia dizer qual o nome se daria pra isso aí. Com ingressos também específicos, com conteúdos pra essa área, e com um bom estágio probatório na área [...] já executando, e que fosse um comprador público. Aí depois de aprovado no estágio, que ela possa assumir a função.

Pregoeiro 8 - [...] o RDC que veio, que é um modo de ser pregoeiro [...] muda as nomenclaturas, não sei porque [...], foi provado que ele funciona, e funciona muito bem [...]. Se for o caso, muda essa equipe de pregão e ela passa a ser uma comissão. Se não tem o pregoeiro, tem o pregoeiro substituto, se os outros não tem capacitação pra pregoeiro, mas eles tem capacitação como membros, pra tomar

decisões e de repente se modificar dentro do sistema, que cada um dê seu voto, tipo assim: 'eu habilitei, todos habilitaram. Eu não aceitei o item, ou um não aceitou e os demais aceitaram', aí tu pode fazer, porque aí tu te isenta, como é numa comissão de licitação.

Pró-Reitor Adm IF 1 - Acho que essa RSC para os técnicos seria uma ação interessante para quem já é pregoeiro, como para incentivar outros servidores também a serem pregoeiros [...]. Se a gente conseguisse uma autorização para o reconhecimento de saberes e competências para os técnicos, e pelo fato do pregoeiro ser técnico contar com uma competência organizacional que deva ser valorizada, seria excelente. Bastaria uma portaria designando a pessoa como pregoeira ela teria um a mais na remuneração dela, permanente inclusive.

Por outro lado, a criação de uma carreira específica para os pregoeiros foi questionada por alguns dos entrevistados, em função da forma como será operacionalizada, promovendo ainda mais desigualdades entre os servidores.

Pregoeiro 4 - É, eu não sei, acho meio simplista isso. A gente vive num país que tem tantas carreiras, tem tantas diferenças, que criar mais uma diferença...[...] A gente tá num país que, criar mais um tratamento desigual, eu não sei. Não sei como se faria isso [...] Não é uma compensação, é um benefício pela responsabilidade que ele tem, como uma contrapartida pela penalização que ele pode sofrer. Como uma carreira eu acho que não. Seria assim um assistente em administração com uma capacitação de pregoeiro e vai progredindo.

Também foi destacada pelo Pregoeiro 7 a importância do pregoeiro manter a sua autonomia e isenção com relação às questões políticas da gestão, independente da gratificação que for receber.

Pregoeiro 7 - O pregoeiro só tem autonomia se não for da gestão.[...] Eu acredito nessa isenção do pregoeiro [...] O pregoeiro poderia ser gratificado com alguma coisa, mas acredito que não possa ser uma função que possa virar política.

As ações de reconhecimento profissional, caso sejam implementadas, trarão, por consequência, benefícios para a gestão e para os cofres públicos, entre eles:

- a) a redução da rotatividade de pessoal na função e no setor;
- b) o aumento do nível de satisfação pessoal e profissional dos servidores e;
- c) a melhoria na qualidade dos gastos públicos.

Pregoeiro 2 - Digamos, você é o OD, Ordenador de Despesa, se você não tiver uma equipe boa do teu lado, senão você vai se prejudicar. Pessoas revoltadas, que não são felizes, pedindo remoção, redistribuição [...].

Pregoeiro 3 - Queira ou não, a gente já viu pessoas que estão há anos, que trabalhavam há anos em licitações, estão deixando. [...] Porque, queira ou não, tem que ter mais embasamento da área jurídica. [...] Ela era uma pessoa que fazia pós em Direito Administrativo. Então, tinha mais conhecimento dessa área teórica. E ela falou que não aguentava mais porque queria ter vida. Ela não conseguia tirar férias, estava sozinha... Tinha que responder tudo. É pressão da reitoria, é pressão da chefia, lá de baixo... É de todos os lados. E, daí, quem quer? Está pensando em estudar mais e tentar outro concurso, pensando na carreira em outro tipo de carreira, não a do pregoeiro, que não existe...

5.4.6.1 As iniciativas do MPOG para a criação da carreira dos pregoeiros e funções gratificadas

A maioria dos entrevistados desconhece as iniciativas do MPOG para a criação de um plano de carreira ao pregoeiro enquanto categoria. Outros já ouviram falar em congressos e sabem que é uma reivindicação antiga dos profissionais.

Pregoeiro 3 - [...] Eu tive um curso com um pessoal do MPOG... Se não me engano, ela que elaborava os decretos. Tinha bastante influência em relação a isso. E ela disse que tinha um projeto de lei, que tava até tramitando, que foi barrado pela situação econômica que o país estava vivenciando.

Pregoeiro 5 - Não tenho conhecimento.

Pregoeiro 7 - Me lembro que, no congresso de pregoeiros, falavam muito. Mas não acredito muito...[...] Mas acredito muito que toda e qualquer função dentro da instituição é importante e tem que se valorizar. Não só a função do pregoeiro. [...]

Em nível nacional, a Estratégia Geral de Logística da Administração Pública Federal (EGL 2016-17) prevê entre as suas iniciativas estratégicas a profissionalização da área de logística pública, com a criação de carreira específica, entre elas a do pregoeiro.

Na fala do representante do extinto DELOG, na época, membro responsável pela elaboração e implantação da EGL 2016-17, dois movimentos foram construídos para a melhoria da remuneração do pregoeiro, porém nenhum deles foi, de fato,

concretizado, demonstrando os aspectos situacionais relacionados à prática (presença do contexto):

a) a criação das funções técnicas comissionadas: o Projeto de Lei (PL) que criava essas funções foi restringido pela Casa Civil, por conta da restrição orçamentária e crise econômica; e

b) a criação da carreira de logística: prevista no Projeto de Lei (PL) 78, foi vetada em agosto de 2016, pelo Presidente da República em exercício, também pela insuficiência de recursos.

Repres. DELOG - Na verdade foram dois movimentos construídos. O primeiro movimento era a criação das funções técnicas comissionadas. O segundo movimento era a criação da carreira de logística que culminou no PL 78, que foi vetado em agosto do ano passado pelo presidente. Na época as funções comissionadas técnicas, a gente já estava passando pelo início bastante grave da crise, e encaminhamento das funções por meio de projeto de lei, para as criações dessas funções no congresso, ele acabou sendo restringido na Casa Civil e esse projeto ele continua lá hoje, aguardando um momento adequado. Como a gente passa por um momento de restrição grave, essa restrição é grave, acredito que isso não saia no horizonte de curto tempo. A outra perna que era a criação da carreira de logística, ela foi vetada pelo mesmo motivo, pela insuficiência de recursos, pelo agravamento da crise. São matérias que continuam em pauta hoje. O diretor do departamento é o 'Sr. X', eu tenho contato com ele, acredito que isso continue na pasta dele aguardando um momento adequado.

Com relação ao desenvolvimento de competências, o representante do DELOG expôs que a EGL previa um Plano de Capacitação de Logística, a qual incluía uma certificação anual dos servidores atuantes na logística pública, de modo a incentivar a atualização e capacitação de forma contínua, com vistas a manutenção da provável função gratificada. Por conta da não aprovação das funções gratificadas, o Plano passa por revisões, desvinculando a prova de certificação anual.

Repres. DELOG - Agora, a última parte, é a criação do Plano de Capacitação de Logística. Bom, até onde eu sei, o Departamento de Logística, desde que eu saí já passou por dois diretores, que descontinuaram essas atividades estruturantes que a gente vinha conduzindo. Mas nem tudo está perdido. A ENAP, na época, por meio de um assessor que estava no planejamento, gostou bastante da ideia, entende a ideia como absolutamente necessária. E a ENAP, de iniciativa própria, de ofício, hoje constrói um plano de capacitação logística, basicamente nos mesmos moldes que eu havia proposto na época do DELOG dentro da EGP, com diferencial de que, a minha

proposição inicial, era que nós fizéssemos uma certificação anual dos servidores que atuam com logística pública. Ou seja, além de ele cumprir, deveriam passar numa prova anual para se manterem atualizados, se manterem recebendo a gratificação. Como hoje não há gratificação a ser paga, a certificação não avançou. Então a ENAP hoje constrói o plano de Capacitação de Logística da mesma forma proposta inicialmente, dividindo dentro de algumas vertentes de conhecimento e criando um modelo incremental de capacitação, mas sem a vinculação a prova por certificações.

Em relação aos mecanismos de compensação do risco da função, segundo o representante do DELOG, esses estavam atrelados às funções comissionadas, não apenas para o pregoeiro, mas às diversas verticais logísticas, como: setor de transporte, almoxarifado, patrimônio, licitações e contratos, a nível Júnior, Pleno e Sênior. A gratificação prevista era bastante atrativa, de acordo com o nível de exposição ao risco, porém exigia um cumprimento mínimo de requisitos, como quantidade mínima de horas de capacitação e execução de um determinado número de processos (a exemplo dos pregões).

Repres. DELOG - [...] Buscar trazer um mecanismo de compensação do risco envolvido na função: para isso nós endereçamos a criação de funções comissionadas técnicas para serem designadas para quem atuava dentro da logística pública, e essas funções, escalonadas sempre em três níveis: júnior, pleno e sênior. Essas funções, no plano inicial, era que elas fossem incluídas nas diversas verticais logísticas, desde transporte, almoxarifado e patrimônio, licitações e contratos. E o valor das remunerações Junior, Pleno e Sênior, variaria em função da vertical que aquele servidor trabalha e o valor da função varia de acordo com o risco. Por exemplo, o pregoeiro e fiscal de contrato, que estão expostos a um risco maior do que quem trabalha com o setor de transportes, tem uma função mais alta. Na época o plano inicial, era funções que no nível máximo, chegariam ao que corresponde um DAS-4 pra servidor hoje, algo em torno de 5 (cinco) mil reais. Ou seja, um pregoeiro sênior, ocupando uma função sênior, ganharia em torno de cinco mil reais a mais no salário dele para ele executar essa atividade, ou seja, um mecanismo não só de incentivo, mas de compensação do risco natural envolvido. Para que ele pudesse continuar ocupando a função, a estratégia é que ele conquiste dois requisitos especificamente: uma quantidade específica de horas de capacitação dentro do programa de capacitação em logística e que executasse um projeto mínimo dentro da vertical dele, no caso específico do pregoeiro, que ele realizasse o conjunto mínimo de pregões [...].

Em se tratando do perfil e das competências para a ocupação das funções de logística, o representante do DELOG expôs que, por meio da criação desses mecanismos de incentivo, o processo de seleção ocorreria de forma natural, por

conta dos requisitos mínimos exigidos para a manutenção da função, das habilidades para ocupar as funções e das provas de certificação, caso fossem aprovadas.

Repres. DELOG - Se a gente inverte a porta e cria um mecanismo de incentivo para que o pregoeiro exerça a função com orgulho, esse servidor naturalmente tende a se capacitar e a se manter capacitado para executar determinada função. E aí o processo de concorrência para a função, acaba selecionando aqueles que tem mais aptidão para o cargo, ou que tem mais habilidade de negociação, de liderança, que são organizados e conseguem instruir o processo adequadamente, tem embasamento técnico adequado e, eliminando aqueles que acabam atuando no cargo hoje sem tanta afinidade. [...] Um outro problema que a gente encontra dentro dos órgãos públicos federais de forma comum, é que como não há nenhum tipo de contrapartida para que o pregoeiro exerça sua função, o órgão acaba não conseguindo definir dois, três, quatro pregoeiros para a saída dos pregoeiros do órgão. E com isso, especializados, torná-los mais profissionais na execução das atividades, porque como o risco dessa tarefa ele é alto, o órgão acaba tendo que diminuir o risco, formando mais pregoeiros. Às vezes um universo de dez, quinze, vinte pregoeiros dentro de órgãos maiores. Isso faz com que o pregoeiro formado acabe executando poucos pregões ao longo do tempo, aí a chance, obviamente pra me tirar o risco, aí com isso, a chance de você ter um profissional desatualizado das normas, dos entendimentos e com formação inadequada para execução do processo, é muito grande.

Repres. NELCA - É uma função muito desvalorizada, com uma responsabilidade gigantesca em cima e que a alta direção não enxerga isso dentro de uma organização e de modo geral não existem políticas públicas de fato que lidem com esse profissional com a valorização deste profissional. Hoje o NELCA não se torna apenas uma figura, uma ferramenta para apoio destas pessoas, mas o que mais a gente almeja, o meu grande ideal é que o NELCA acabe se tornando um tipo de entidade formal de defesa dos compradores públicos. Já tentei, já esboçamos um estatuto, nós estamos desenhando uma coisa assim, mas ainda faltam os voluntários mais presentes e dispostos a gerenciar isso, e tocar isso. Mas espero que eu consiga ainda ver isso funcionar, para gerar uma voz específica destes profissionais, que não tem.

Completando esta seção, ilustrou-se por meio da fala do Representante do NELCA a iniciativa do Núcleo em defesa dos profissionais pregoeiros. Ficou evidenciada a complexidade dos saberes desenvolvidos de forma situada e, assim, a necessária atenção e cuidados dos gestores públicos para com esse profissional, cujo papel é indispensável na qualidade do gasto público.

A partir dos resultados deste estudo, à luz da noção do *knoing-in-practice*, foi possível evidenciar a complexidade dos saberes dos pregoeiros desenvolvidos de forma situada, conferida por seus elementos tácitos. De acordo com Lave e Wenger (1991, p.122) e Gherardi (2012), esse conhecimento é inerente ao crescimento e à transformação das identidades do grupo de praticantes, neste caso os pregoeiros e demais atores envolvidos, 'a partir das relações entre si, sua prática e artefatos dessa prática, como também a economia social e política das comunidades de prática'.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os Institutos Federais de Educação, criados a partir das estruturas existentes dos CEFETs, são instituições muito recentes e possuem um quadro de pessoal bastante novo também. Desde a sua criação, grandes esforços foram realizados, por meios de cursos de capacitação nas Escolas de Governo e em instituições privadas, no intuito de capacitar e desenvolver seus servidores para o alcance de seus objetivos estratégicos e para a execução da política de expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica.

Dentre o quadro de servidores do IFRS, IF-sul-riograndense e IFFarroupilha estão os pregoeiros, principais agentes pesquisados, e responsáveis pela condução de seus processos licitatórios de aquisições e contratações. A licitação pública destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da igualdade de condições entre todos os concorrentes (BRASIL, 1988), selecionar a proposta mais vantajosa e promover o desenvolvimento nacional sustentável (BRASIL, 1993; 2010). Por si só, estas previsões contidas na Carta Magna e na Lei Geral de Licitações, justificariam o lugar estratégico e a relevância que as licitações públicas e os pregoeiros deveriam ocupar na administração pública. O pleno funcionamento das instituições, a utilização eficiente dos recursos e o nível de qualidade da atividade-fim dependem diretamente do desempenho e das competências destes profissionais. No entanto, esta complexa e importante função vem sendo negligenciada pelo Estado. A ausência de capacitações condizentes com as demandas do cotidiano, a ausência de remuneração compensatória ao risco da função e inexistência de carreira específica, são fatores que evidenciam esta problemática.

Vale resgatar, que as vivências dessa pesquisadora como pregoeira, coordenadora e diretora de Licitações e Contratos do IFRS, justificam o olhar sensível a estes profissionais, motivando a realização deste estudo. O objetivo geral de compreender como e quais saberes são desenvolvidos no cotidiano de trabalho dos pregoeiros, partiu de dois pressupostos: (a) que grande parte dos saberes dos pregoeiros são desenvolvidos de maneira informal e na prática do cotidiano, e que, (b) a partir da compreensão desses saberes e práticas, este estudo pudesse contribuir para um melhor reconhecimento desta função pelos gestores públicos,

enquanto categoria profissional, seja pela criação de carreira específica, seja pela remuneração compensatória condizente com o risco envolvido na atividade.

Na etapa final deste estudo, pode-se afirmar que os dados encontrados em campo e analisados à luz das teorias, especialmente dos Estudos Baseados e Prática e do *knowing-in-practice*, produziram os resultados importantes, atingindo o objetivo geral, acima mencionado. Sendo assim, a seguir, serão retomados, de forma geral, os principais resultados e contribuições deste estudo, para o Setor Público e para a academia.

A partir de descrição e identificação das práticas de trabalho do pregoeiro, percebeu-se, que suas atividades não são claramente definidas e formalizadas, em dispositivos legais ou regulamentos internos das instituições. Os pregoeiros entrevistados desempenham inúmeras atividades relativas à fase interna do processo licitatório, além da seleção de propostas, relativa a fase externa, prevista em lei como sua atribuição central (BRASIL, 2002). Alguns pregoeiros, assumem também atividades de coordenação, sendo esta sua única possibilidade de receber uma função gratificada, de acordo com os Gestores de Pessoal entrevistados. Esse conjunto de atividades, além de produzir uma visão situacional de seu trabalho, acaba definindo sua identidade profissional (GHERARDI E STRATI, 2014).

Por consequência disso, traçar um perfil para servidor pregoeiro torna-se uma tarefa difícil. Na visão dos gestores entrevistados, a tomada de decisão, a responsabilidade e a liderança são algumas das competências 'esperadas' dos assistentes administrativos designados à função, ocupantes de cargos de diferentes níveis (fundamental, médio ou superior). No entanto, nenhum requisito prévio lhes foi exigido no momento da designação. Por conta disso, diferenças salariais existem para o desempenho da mesma função, justificando, até certo ponto, a alta rotatividade de pessoal na função, especialmente em cargos de nível fundamental e médio, em busca de remunerações mais altas.

Os conhecimentos formais, envolvendo legislação, normas e sistemas foram trabalhados por meio de treinamentos e cursos de capacitação, formatos predominantes nas Escolas de Governo (ANTONELLO E PANTOJA, 2010). A exemplo disso, o Curso de Formação de Pregoeiros, que teoricamente habilitaria o servidor para o exercício da função, demonstrou-se insuficiente para desenvolver, além dos conhecimentos sobre legislação e sistemas, as habilidades de conversação e negociação, como também os aspectos atitudinais, da atenção,

equilíbrio e retidão, elencados como necessários à sua prática cotidiana.

Por meio das lentes dos EBP, este estudo confirmou que a aprendizagem dos pregoeiros ocorreu, de modo significativo, através do *knowing-in-practice* (GHERARDI, 2009). Desde a preparação inicial e ao longo de sua trajetória de trabalho, conhecimentos informais e tácitos, foram compartilhados, por meio das interações sociais (GHERARDI, 2005), entre os servidores experientes e novatos, com servidores de outras instituições, facilitadas pela estrutura em rede e multicampus dos IFs, pelos elementos não humanos e por meio de fóruns ou comunidades de praticantes. Vale salientar que, de modo a ratificar esta perspectiva, a aprendizagem dos pregoeiros entrevistados ocorreu de forma prática, no cotidiano do trabalho e em processo.

O conhecimento prático adquirido ao longo de sua trajetória de trabalho foi analisado a partir de uma perspectiva sociomaterial e organizacional e teve como unidade de análise a atividade situada (GHERARDI, 2012). A partir dela o pregoeiro constrói sua identidade individual e social e torna-se um praticante, baseado nas referências sociais, no campo de conhecimento das práticas de compras públicas, na organização, na comunidade e nas comunidades de praticantes.

Um importante elemento, presente no cotidiano dos pregoeiros pesquisados, foi a complexa estrutura normativa de práticas, prescrevendo e balizando suas ações. Como 'recursos para as atividades práticas' ou 'realizações práticas da sua aplicação' (GHERARDI, 2012b), a medida que novos normativos surgiam ou eram atualizados, as atividades iniciais dos pregoeiros foram modificadas. Outros fatores que provocaram alterações em suas atividades foram à informatização dos procedimentos, alterações no Sistema Eletrônico de Compras, eleições internas, estilos de liderança e novos regimentos.

Importante considerar aqui a diferença existente entre a prescrição das regras e a atuação das pessoas em seu trabalho, segundo Gherardi (2012b). No espaço ou brechas existentes entre a interpretação das regras e o esforço para a sua correta aplicação, é que o *knowing-in-practice* de fato ocorre, como um aprender na ação e no processo, mediante as diversas situações do cotidiano. É também a partir da interpretação e negociação dos normativos, que as 'Leis Internas' de cada processo licitatório são constituídas. No entanto, a capacidade de interpretação foi apontada como uma das principais dificuldades dos pregoeiros e de sua aprendizagem.

A sociomaterialidade, representada pela relação entre humanos e não

humanos (LATOURE, 1987; GHERARDI, 2012) também foi identificada no contexto da aprendizagem dos pregoeiros (GHERARDI, 2009). Estes elementos, representados pelos colegas de trabalho, sistemas, TICs, entre outros, agiram como intermediários: no compartilhamento e interpretação de normas; na transferência de conhecimentos entre os praticantes: facilitando e/ou dificultando a aprendizagem e o trabalho dos pregoeiros (enquanto estruturas adaptativas) (ORLITOWSKI, 2005); e, promovendo alterações no seu processo de trabalho (TURETA E ALCADIPANI, 2009), desde início da função e durante a trajetória de trabalho.

Entre os intermediários, as comunidades de prática virtuais (CoPVs), ganham destaque por representar uma abordagem evolutiva da gestão do conhecimento (ROBERTS, 2006), mesmo que citadas apenas por dois entrevistados. As comunidades NELCA e da ENAP, citadas neste estudo, se propõem a promover um espaço de debate, discussão e troca de experiências entre os compradores públicos, reunindo, integrando e disseminando as boas práticas nas Compras Públicas. A comunidade NELCA mantém, desde sua criação, um caráter informal, e apontou, por meio de números, seu crescimento por meio do ingresso gradual de membros e aumento nos tópicos de discussão, ao longo dos 7 anos de sua existência.

Tomando por base as características elencadas por Wenger (1998), discute-se o caráter institucional da comunidade de prática de compras públicas da ENAP, recém-criada, como um fator que poderá impactar na interatividade, nos níveis de participação e no grau confiabilidade de seus membros. Entretanto, a presença de um mediador da Escola de Governo e MPDG nesta comunidade, para atendimento e tira-dúvidas dos compradores públicos, pode ser vista como um modo de suprir 'a ausência de suporte e o acesso às informações oficiais', citados pelos pregoeiros como fatores que dificultam a sua aprendizagem. Seu formato virtual, interativo e articulador, associados à moderação, coincidem com os fatores facilitadores da aprendizagem, apontados nas falas dos pregoeiros podendo superar as restrições inicialmente elencadas.

Após analisar o processo de aprendizagem dos pregoeiros, verificou-se que o acúmulo de atividades e atribuições rotineiras é o principal fator que dificulta o *knowing-in-practice*, especialmente no que se refere aos conhecimentos por meio de pesquisa e estudo das legislações e normativos, interação com colegas e servidores de outros órgãos, participação ativa em comunidades de praticantes, além da

participação em cursos de formais capacitação presenciais, visto que demandam maior tempo livre. Outros fatores que dificultam aprendizagem do pregoeiro são a estrutura de pessoal insuficiente, a ausência de suporte e excesso de informações, entre outros. Já os que facilitam, além do inverso, foram citados o apoio da gestão, acesso à informação, recursos de TIC e de suporte a decisão.

Os fatores que dificultam o trabalho dos pregoeiros, confundiram-se, por diversos momentos, com os da aprendizagem. O desconhecimento dos demais servidores, potenciais requisitantes, acerca do funcionamento do processo licitatório, foi apontado como principal fator que dificulta seu trabalho. Demais fatores são despreparo e falta de treinamento do pregoeiro, e novamente, a falta de tempo e de apoio da gestão.

Sob a perspectiva projetiva, as formas e etapas de aprendizagem da função pregoeiro foram confirmadas e priorizadas pelos entrevistados, a saber: o curso de formação inicial, a emissão da portaria de pregoeiro e o conhecimento e atenção às leis e às normas. Esta ordem demonstrou a 'conotação moral', decorrente deste método projetivo, citada por Nicolini (2009), a qual evidencia a de forte estrutura normativa existente na prática. Já outros pregoeiros, elencaram o aspecto 'situado' como etapa prioritária em sua aprendizagem.

Confirma-se que o desenvolvimento dos saberes do pregoeiro não está descolado de suas práticas de trabalho. Desta forma, ressalta-se a necessidade de a gestão reconhecer a importância do papel dos intermediários (GHERARDI, 2012b) no processo do *knowing-in-practice*, sejam eles humanos ou não-humanos, criando assim condições para que a aprendizagem situada do pregoeiro, de fato ocorra.

Mesmo com a adoção da política de compras compartilhadas, o cotidiano do pregoeiro é reconhecido, no âmbito da administração pública, como intenso e complexo. O acúmulo de atividades que envolvem a função do pregoeiro, explica, até certo ponto, o desinteresse de muitos servidores em assumir esta função, aliado ao risco inerente a ela e à ausência de uma remuneração compensatória ao risco da atividade (BERGUE, 2011).

Ressalta-se, porém, que para além da função central, qual seja, a seleção da proposta mais vantajosa (BRASIL, 2002), o desempenho de múltiplas atividades pelo pregoeiro, pode ser vista, sob outra perspectiva, como uma oportunidade de acesso a conhecimentos multidisciplinares, de diferentes objetos, de legislações e normas e de acompanhar o processo licitatório como um todo. Além

disso, por meio da interação com colegas de trabalho e com outros setores, poderá desenvolver uma visão ampliada do funcionamento e da realidade institucional, criando condições para seu fazer autônomo, para a tomada de decisão mais consciente e para atingimento dos objetivos estratégicos da organização, em conjunto com os demais servidores. Esta oportunidade de agregar conhecimentos foi elencada, também, como um dos fatores que proporciona um sentimento de gratificação pessoal e profissional no desempenho da função pregoeiro. Entre os demais, estão: a possibilidade de prover algo para o público, de trabalhar em prol da educação e os ver resultados positivos de seu trabalho.

Como formas de desenvolvimento das capacidades do pregoeiro, de valorização, de incentivo e de permanência na função, foram destacados: oportunizar momentos de capacitação; criar mecanismos compensatórios ao risco da atividade; mecanismos de suporte e apoio à tomada de decisão; investimentos em estrutura (de pessoal, tecnológica e ambiente físico); e melhor comunicação com as áreas técnicas e entre os órgãos do governo. O provimento dessas condições fica condicionado a ação dos gestores dos órgãos de lotação e dos órgãos centrais do Poder Executivo.

Perspectivas de carreira na função pregoeiro, são previstas apenas em nível de órgão central. A Estratégia Geral de Logística (EGL) 2016-2017, enquanto iniciativa do DELOG/MPOG, contempla a profissionalização dos profissionais de logística, dentre outras frentes, elevando a logística pública a níveis estratégicos, em função do reconhecido poder de compra do Estado. No entanto, os dois Projetos de Lei dela originados, especificamente relacionados à criação de funções técnicas comissionadas e da carreira logística, foram vetados recentemente por conta da insuficiência de recursos e restrições orçamentárias. Apenas a política de capacitação segue vigente, porém de forma tímida, a cargo da ENAP. Os Gestores de Pessoal entrevistados sugerem uma mobilização de base, a fim de explicitar à sociedade os problemas enfrentados por estes profissionais.

À academia e ao setor público, com este estudo espera-se estar contribuindo para as temáticas 'aprendizagem e capacitação no setor público' e 'compradores públicos', visto que escassos são os estudos realizados com estas duas temáticas simultaneamente. Além disso, pretende demonstrar a importância da aproximação da academia com o campo prático de trabalho, a fim de que os conhecimentos teóricos possam, de alguma forma, auxiliar na compreensão dos problemas

cotidianos dos trabalhadores e, de forma despretensiosa, sugerir possibilidades. Propõe-se também problematizar e sensibilizar a sociedade e seus representantes políticos, para a causa dos pregoeiros e compradores públicos, profissionais ainda desconhecidos pela maioria dos cidadãos e, muitas vezes 'invisíveis' aos olhos dos gestores públicos, mesmo que seu papel seja fundamental para garantir a qualidade do gasto público.

Para estudos futuros, em função dos resultados aqui discutidos e da urgência em se lançar luz em cargo que tão diretamente contribui ao que está em voga hoje no cenário político-econômico do Governo Federal e Estadual “controle de gastos”, sugere-se: estender esta pesquisa a pregoeiros de outros órgãos públicos, de diferentes esferas e poderes, de modo a confirmar, confrontar e/ou complementar os resultados aqui encontrados; aprofundar os estudos sobre as comunidades de práticas no setor público e; investigar a formação da estrutura normativa de práticas.

REFERÊNCIAS

AKUTAGAWA, Sergio. [6º Seminário NELCA de Compras Públicas. Convite. 25 e 26/11/2014]. [Ofício]. 10 nov. 2014. Cuiabá. [aos] Membros do Grupo NELCA, <https://groups.google.com/forum/#!forum/nelca>, 2 p.

ALCADIPANI, Rafael; TURETA, César. **Teoria ator-rede e a análise organizacional: contribuições e possibilidades de pesquisa no Brasil**. Organizações e Sociedade, v. 16, n. 51, 2009.

ALVES FILHO, Francisco Valério. **O impacto da adoção de licitações eletrônicas na gestão pública: uma abordagem baseada na visão dos pregoeiros do Tribunal de Justiça de Pernambuco**. Dissertação (mestrado). Universidade Federal de Pernambuco. CCSA, Administração, 2008.

ANTONELLO, Cláudia S.; PANTOJA, Maria Júlia. Aprendizagem e o Desenvolvimento de Competências. In: CAMÕES, Marizaura Reis de Souza (Organizadora); PANTOJA, Maria Júlia (Organizadora); BERGUE, Sandro Trescastro (Organizador). **Gestão de Pessoas: Bases Teóricas e Experiências no Setor Público**. Brasília: ENAP, 2010.

ANTONELLO, Cláudia S.; AZEVEDO, Débora. Aprendizagem Organizacional: explorando o terreno das teorias culturais e das teorias baseadas em práticas. In: ANTONELLO, Cláudia S.; GODOY, Arilda S. **Aprendizagem Organizacional no Brasil**. Porto Alegre: Bookman, 2011.

BATISTA, Marco A. C; MALDONADO, José Manoel S. de V. **O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde (C&T/S)***. RAP – Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro 42(4):681-99, Jul/Ago, 2008.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Modelos de Gestão em Organizações Públicas: teorias e tecnologias gerenciais para a análise e transformação organizacional**. Caxias do Sul, RS, Educs, 2011.

BISPO, Marcelo; GODOY, Arilda S. **A Etnometodologia enquanto Caminho Teórico-metodológico para Investigação da Aprendizagem nas Organizações**. RAC, Rio de Janeiro, v. 16, n. 5, art. 3, pp. 684-704, Set./Out. 2012. Disponível em: <>. Acesso em fevereiro/2016.

BITTENCOURT, Marcos. **Manual de Direito Administrativo**. 5 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

BOURDIEU, P. **The Logic of Practice**. Cambridge: Polity Press, 1990.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <<>. Acesso em: fevereiro. 2016.

BRASIL. **Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000.** Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Disponível em: <>. Acesso em: abril. 2016.

BRASIL. **Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005.** Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <. Acesso: abril. 2016.

BRASIL. **Decreto nº 5.707 de 23 de fevereiro de 2006.** Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Disponível em: <>. Acesso em: fevereiro. 2016.

BRASIL. **Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012.** Regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP. Disponível em: <>. Acesso em: abril. 2016.

BRASIL. **Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013.** Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: <>. Acesso em fevereiro.2017.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <>. Acesso em: fevereiro. 2016.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <>. Acesso em: fevereiro. 2016.

BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.** Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <>. Acesso em: fevereiro. 2016.

BRASIL. **Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005.** Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação, e dá outras providências. Disponível em: <>. Acesso em janeiro.2017.

BRASIL. **Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008.** Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Disponível em:<>. Acesso em: março de 2016.

BRASIL. **Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010.** Altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de

dezembro de 2004; e revoga o § 1o do art. 2o da Lei no 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12349.htm>. Acesso em abril, 2016.

BRASIL. **Orientação Normativa/SEGES nº 2, de 06 de junho de 2016**. Disponível em: <7>. Acesso em fevereiro de 2017.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica**. Disponível em <>. Acesso em março de 2016.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. SECRETARIA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA. **Subsídios para o processo de discussão da proposta de anteprojeto de lei da educação profissional e tecnológica**. Disponível em: <>. Acesso em março de 2016.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. SECRETARIA DE LOGÍSTICA E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO. **Estratégia Geral de Logística da Administração Pública Federal: EGL 2016-17**. Brasília: MP, 2015. 42 p. Disponível em: <>. Acesso em janeiro de 2016.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. SECRETARIA DE LOGÍSTICA E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO. **Instrução Normativa nº 2, de 16 de agosto de 2011**. Estabelece procedimentos para a operacionalização dos módulos e subsistemas que compõem o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - SIASG, para os órgãos da Presidência da República, Ministérios, Autarquias e Fundações que integram o Sistema de Serviços Gerais - SISG, assim como para os demais órgãos e entidades que utilizam o SIASG. Disponível em: <<https://www.comprasnet.gov.br/legislacao/legislacaoDetalhe.asp?ctdCod=485>>. Acesso em fevereiro de 2017.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Classificação Brasileira de Ocupações**. Disponível em: <>. Acesso em abril de 2016.

BRASIL. IPEA. **O Poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico: Análise do caso brasileiro. Texto para discussão**. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. IPEA. **Gestão do Conhecimento na Administração Pública: Resultados da Pesquisa IPEA 2014 – Grau de Externalização e Formalização**. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Orgs). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.

BROWN, J.S. DUGUID, P. Organizational learning and communities of practice: toward a unified view of working, learning and innovation. **Organization Science**

2(1) (1991) 40–57.

CARVALHO, Marisa; ROVER, Aires José. Comunidades Virtuais de Prática e os Ambientes Virtuais Colaborativos nas Aplicações do Governo Eletrônico. In: RODRIGUEZ, N. Cabezero (ed.), **Inclusión Digital: perspectivas y experiencias**, Zaragoza: Editora Prensas Universitarias de Zaragoza, LEFIS Series Vol 12, Nº 3, 2010. Disponível em: <fevereiro de 2017.

CARVALHO, Marisa; ROVER, Aires José. A abordagem da Interação Humano-Computador na formação das Comunidades Virtuais de Prática dos Ambientes Virtuais Colaborativos de e-Gov Brasil. **40 JAIIO – 40º Jornadas Argentinas de Informática**. 29 de Agosto al 2 de Septiembre de 2011 - Ciudad de Córdoba.

CORRADI, Gessica; GHERARDI, Silvia; VERZELLONI, Luca. Through the practice lens: Where is the bandwagon of practice-based studies heading? **Management Learning**. London: SAGE, 2010.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Coletânea de Entendimentos - Perguntas e respostas - Gestão de Recursos das Instituições Federais de Ensino Superior e dos Institutos que compõem a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica**. Brasília, 2013.

CORREIA, Marta Pereira Lemos. **Aprendizagem e Compartilhamento de Conhecimento em comunidades virtuais de prática: estudo de caso na comunidade virtual de desenvolvimento de software livre Debian-br-cdd**. Dissertação (Mestrado em Administração). Núcleo de Pós Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Bahia, 2007.

COX, Andrew. What are communities of practice? A comparative review of four seminal works. **Journal of Information Science**, 31 (6) 2005, pp. 527–540

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27 ed. São Paulo : Atlas, 2014.

DENARDI, Pablo. **Impacto de características estruturais de comunidades de prática virtuais sobre a participação de líderes especialistas**. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

DENIS, J. La prescription Ordinaire. Circulation et Énonciation des Règles au Travail. **Sociologie Du Travail**. 49, 2007. Pág. 496-513.

EBBING, Ivair Deonei. Licitação: **Ações que possibilitem melhorar a performance dos servidores no processo de compras nas IEES-PR**. Trabalho de conclusão (especialização). Cascavel, UNIOESTE, 2008.

FARAJ, S. WASKO, M. The web of knowledge: an investigation of knowledge exchange in networks of practice, MIT - **Open Source Research Community**, 2001. Disponível em <<http://opensource.mit.edu/papers/Farajwasko.pdf>>.

EDQUIST, Charles; ZABALA-ITURRIAGAGOITIA, Jon Mikel. **Public Procurement for Innovation as mission-oriented innovation policy**. Research Policy, Elsevier B.V, 2012.

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA. Ministério da Fazenda. **Catálogo de Cursos**. Porto Alegre, 2016. Disponível em: < Acesso em fevereiro de 2017.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Cursos**. Brasília, 2017. Disponível em: <>. Acesso em fevereiro de 2017.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Comunidade Compras Públicas**. Disponível em: <>. Acesso em fevereiro de 2017.

FERREIRA, Daniel. Contratação direta de entidades do Terceiro Setor: possibilidades, parâmetros e limites no contexto da Lei nº 12.349/10. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – PCGP**, Belo Horizonte, Ano 11, n. 126, jun. 2012.

FELDMAN, M., ORLIKOWSKI, W. (2011) 'Theorizing Practice and Practicing Theory'. **Organization Science**, 22 (5), 1240-1253.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria; RAMOS, Marise. A política de educação profissional no Governo Lula: um percurso histórico controvertido. **Revista Educação & Sociedade**. Vol.26 nº. 92. Campinas, Outubro de 2005. Versão on-line. Disponível em <>. Acesso em março de 2016.

GARFINKEL, Harold. **Studies in Ethnomethodology**. New Jersey: Prentice Hall, 1967.

GHERARDI, S. NICOLINI, D. ODELLA, F. Toward a social understanding of how people learn in organizations. **Management Learning**. 29(3) (1998) 273–97.

GHERARDI, Silvia. **Organizational knowledge: The texture of workplace learning**. London: Blackwell, 2005.

GHERARDI, Silvia; PERROTA, Manuela. Egg dates sperm: a tale of a practice change and its stabilization. **Organization**. v. 18. n.5., 2011.

GHERARDI, Silvia. Introduction: the critical power of the 'Practice Lens'. **Management Learning**. v. 40, n.2, p. 115-128, 2009.

GHERARDI, Silvia. **Docta ignorantia: professional knowing at the core and at the margins of a practice**. Journal of Education and Work. v. 25. n. 1., 2012.

GHERARDI, Silvia. **How to conduct a practice-based study**. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing. 2012b.

GHERARDI, Silvia. STRATI, Antônio. **Administração e aprendizagem na prática**. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

GIDDENS, A. **The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structure**. University of California Press, Berkeley, CA., 1984.

GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A. B. da (org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

GODOY, A. S. Estudo de caso qualitativo. In: GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A. B. da (org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 115 a 146.

GOUDEAUX, A. SROUMZA, K. 'De l'usage de l'instruction au sosie en formation initiale: les normes comme tiers dans le dialogue entre le sosie et l'instructeur', in P. Rey, E. Ollagnier, V. Gonik and D. Ramaciotti (eds) **Actes du colloque Ergonomie et normalisation**, pp. 493–502. Toulouse: Octarès, 2004.

GROSJEAN, M.; LACOSTE, M. **Communication et Intelligence Collective. Le Travail à l'Hopital**. Paris: PUF, 1999.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Indicadores Financeiros Educacionais. Indicadores Financeiros Educacionais**. Disponível em: <> Acesso em novembro de 2016.

IFFAR. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha. **Regimento Geral do Instituto Federal Farroupilha**. Aprovado pela Resolução CONSUP Nº 022/2016. Disponível em: <<http://www.iffarroupilha.edu.br/regimento-geral>>. Acesso em fevereiro de 2017.

IFFAR. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha. **Regimento e organogramas do IFFAR**. Disponível em: <<http://www.iffarroupilha.edu.br/regimento-geral>>. Acesso em fevereiro de 2017.

IFRS. **Portal do Departamento de Licitações e Contratos**. Disponível em: <dlc.ifrs.edu.br>. Acesso em maio, 2016.

IFRS-BG. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul – Campus Bento Gonçalves. **Regimento Interno Complementar do Campus Bento Gonçalves**. Aprovado pelo Conselho Superior do IFRS, conforme resolução nº 021, de 17 de abril de 2012. Disponível em: <<http://www.bento.ifrs.edu.br/site/conteudo.php?cat=127&sub=1604>>. Acesso em fevereiro de 2017.

IFRS. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul. **Edital nº 09 de 31 de março de 2014. Anexo V**. Concurso Público para o provimento de cargos da carreira de Técnico Administrativo em Educação do Quadro de Pessoal do IFRS. Descrições sumárias e típicas dos cargos. Disponível em: <http://www.ifrs.edu.br/site/midias/arquivos/201423119623149anexov-descricao_sumaria_tipicas_edital_09-2014.pdf>. Acesso em janeiro de 2017.

IFRS. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul. **Intrusão Normativa nº 06 de 24 de setembro de 2013**. Regulamenta o Plano Anual de Aquisições e Contratações no âmbito do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul. Disponível em: <>. Acesso em fevereiro de 2017.

IFRS. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul. **Instrução normativa nº 7, de 26 de setembro de 2013.** Regulamenta a formação de comissões técnicas, multidisciplinares e/ou multicampus, para elaboração de termos de referência e projetos básicos para aquisição e contratação de bens e serviços. Disponível em: <

IFRS. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul. **Regimento Interno da Reitoria do IFRS.** Aprovado pelo Conselho Superior do IFRS, conforme resolução nº 020, de 17 de abril de 2012. Disponível em: <http://www.ifrs.edu.br/site/midias/arquivos/20124158422338regimento_reitoria.pdf>. Acesso em fevereiro de 2017.

IFRS. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul. **Regimento Geral do IFRS.** Alterado pelo Conselho Superior do IFRS, conforme resoluções nº 79 e nº 80 de 22 de outubro de 2013. Disponível em: <[http://www.ifrs.edu.br/site/midias/arquivos/201711074731848regimento_geral_22_o_outubro_2013_\(2\).pdf](http://www.ifrs.edu.br/site/midias/arquivos/201711074731848regimento_geral_22_o_outubro_2013_(2).pdf)>. Acesso em fevereiro de 2017.

IFSUL. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense. **Regimento Geral.** Aprovado pela Resolução 98/2014 do CONSUP. Disponível em: <<http://www.ifsul.edu.br/regimento-geral/item/310-regimento-geral>>. Acesso em fevereiro de 2017.

IFSUL. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense. **Regulamento NUGAI – IFSul.** Disponível em: <>. Acesso em fevereiro de 2017.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. Quantas normas um agente público deve conhecer e utilizar para exercer a função de pregoeiro em órgão federal. In: INSTITUTO NEGÓCIOS PÚBLICOS DO BRASIL. **Infográficos – Compras Públicas Edição 2014.** Curitiba: Negócios Públicos Instituto, 2014.

KAMANN, Dirk-Jan F. **Organizational design in public procurement: A stakeholder approach.** Journal of Purchasing & Supply Management, Elsevier, 2007.

KNORR CETINA, K. **The manufacture of Knowledge. An Essay on the Constructivist and Contextual Nature of Science.** New York, Pergamon, 1981.

LATOUR, B. **Science in action.** Cambridge, Ma. Harvard University Press; 1987.

LAVE, J. WENGER, E. **Situated learning: legitimate peripheral participation.** Cambridge University Press, Cambridge, 1991.

LEVY, E.; DRAGO, P. (org). **Gestão Pública no Brasil Contemporâneo.** FUNDAP, São Paulo, 2006.

MARCH, J., OLSEN, J. P. **Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics.** New York: Free Press, 1989.

MARCONI, N. Políticas integradas de recursos humanos para o Setor Público. In: LEVY, E.; DRAGO, P. (org). *Gestão Pública no Brasil Contemporâneo*. FUNDAP, São Paulo, 2006.

MATTOS, Pedro Lincoln C.L. de. Análise de entrevistas não estruturadas: da formalização à pragmática da linguagem. In: GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A. B. da (org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 347 a 373.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23. ed. atual. Por Eurico de Andrade Azevedo, Célcio Balestro Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 1998.

MERRIAM, S. B. **Qualitative research and case study applications in education**. San Francisco: Allyn and Bacon, 1998.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org). **Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade**. 22a Edição. Petrópolis: Editora Vozes, 2003.

MYOKEN, Y. Demand-orientated policy on leading-edge industry and technology: public procurement for innovation. **International journal of technology management**. v. 49, n. 1, p. 196-219, 2010.

MONTEIRO, Pedro. NICOLINI, Davide. The Practice Approach: For a Praxeology of Organisational and Management Studies. To appear in H. Tsouaks and A. Langley (eds) (2016). **The SAGE Handbook of Process Organization Studies**. London: SAGE, 2016.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Pregão: teoria e prática: nova e antiga idéia em licitação pública**. 2. ed. atual. São Paulo: NDJ, 2004.

NEGÓCIOS PÚBLICOS. **Regulamentação da função do Pregoeiro**. O Pregoeiro. Curitiba- PR, p. 29, abril, 2013.

NELSON, R.R. WINTER, S.G. **An Evolutionary Theory of Economic Change**. Cambridge, MA and London, UK: The Belknap Press of Harvard University Press, 1982.

NICOLINI, Davide. *Articulating Practice through the Interview to the Double*. **SAGE**, v. 40, n.2, p. 195–212, University of Warwick, UK, 2009.

NIELSEN, Jakob. **The 90-9-1 Rule for Participation Inequality in Social Media and Online Communities**. Disponível em:<>. Acesso em fevereiro de 2017.

ODDONE, I., RE, A. and BRIANTE, G. **Esperienza Operaia, Coscienza di Classe e Psicologia del Lavoro**. Turin: Einaudi, 1977.

OLIVEIRA, Ramon. **O Banco Mundial e a Educação Profissional**. **Boletim Técnico do Senac**. v. 27, n. 2, mai/ago 2001. p. 1-10. Disponível em: <<http://www.senac.br/informativo/BTS/272/boltec272c.htm>>

ORLIKOWSKI, Wanda. Using Technology and Constituting Structures: A Practice Lens for Studying Technology in Organizations. **Organization Science**. v. 11, n. 4, pp. 404-428, July–August 2000

ORLIKOWSKI, Wanda. *Knowing-in-Practice*: Enacting a Collective Capability in Distributed Organizing. **Organization Science**. v. 13, n. 3, p. 249–273, May–June 2002.

ORLIKOWSKI, Wanda. Material Knowing: The Scaffolding of Human Knowledgeability. **Sixth European Conference on Organizational Knowledge, Learning, and Capabilities**. Cambridge, MA in March 2005.

ORLIKOWSKI, W. J. Sociomaterial Practices: Exploring Technology at Work. **Organization Studies**. v. 28, n. 9, 2007, p. 1435-48.

ORR, J. E. **Talking about Machines: An Ethnography of a Modern Job**. Ithaca, NY and London, UK: IRL Press, an imprint of Cornell University Press. (1996)

PAES DE PAULA, Ana Paula. Administração Pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v.5, n.1, 2005.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Princípios Constitucionais reguladores da administração pública: agentes públicos, discricionabilidade administrativa, extensão da atuação do Ministério Público e do controle do poder judiciário**. 3.ed. Rev., atual., e ampl. São Paulo: Atlas, 2008.

PAWLOWSKY, Peter. Management science and organizational learning In: DIERKES, M; BERTHOIN ANTAL, A; CHILD, J; NONAKA, I (eds.) **The Handbook of Organizational Learning and Knowledge**. Oxford: Oxford University Press, 2001.

PUCHTA, C. POTTER, J. *Focus Group Practice*. London: SAGE., 2003.

QUINCOZES, Eliana da Rosa Freire. CANDIDO, Marcondes da Silva. DOS SANTOS, Neri. CADORI, Aluizia Aparecida. Gestão do conhecimento aplicada a uma organização intensiva em conhecimento: o caso da Embrapa Clima Temperado. **Inter Science Place**. Ano 2 – n.10 Novembro/Dezembro, 2009.

ROBERTS, J. From know-how to show-how: the role of information and communication technologies in the transfer of knowledge. **Technology Analysis and Strategic Management**. 12,4, 429–43, 2000.

ROBERTS, Joanne. Limits to Communities of Practice. **Journal of Management Studies**. 43:3 USA, May 2006.

SALDANHA, Clezio. **Introdução à Gestão Pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

SANDBERG, J. & DALL'ALBA, G. Educating for Competence in Professional Practice. Netherlands, Instructional Science. (24): 411-437, 1996.

SANTANA, Jair Eduardo. Remunerabilidade do pregoeiro e da equipe de apoio. **O Pregoeiro**, Curitiba - PR, p. 09-14, set. 2006.

SENADO. **Projeto de Lei do Senado nº 559, de 2013. Agenda Brasil**. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/115926>>. Acesso em fevereiro de 2017

STRATI, Antonio. **Knowing-in-Practice: aesthetic understanding and Tacit Knowledge**. In. NICOLINI, Davide; GHERARDI, Silvia; YANOW, Dvora (eds.). *Knowing in Organizations: A Practice-Based Approach*. New York: M.E. Sharpe, 2003. cap. 3 p. 53-75.

STRATI, Antonio. **Sensible knowledge and practice-based learning**. *Management Learning*, v. 38, n. 1, Fev, 2007.

STRATI, Antonio. **Organização e Estética**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007b.

TEIXEIRA FILHO, Jaime. **Comunidades virtuais: como as comunidades de práticas na internet estão mudando os negócios**. Rio de Janeiro, SENAC, 2002.

THAI, Khi V. (ed.). **International Handbook of Public Procurement**. Florida Atlantic University, CRC Pres, Taylor & Francis Group, Boca Raton, Florida, 2009.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. Uso da prerrogativa de saneamento pelo pregoeiro. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 19, n. 4150, 11 nov. 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/33739>>. Acesso em: janeiro de 2017.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Seleção de matérias de interesse da Justiça Eleitoral**. Disponível em: <>. Acesso em fevereiro de 2017.

TZOURIS, M. **Rethinking communities of practice in the networked organization – an organizational learning study**. 2002.

TZOURIS, M. **Software Freedom, Open Software and the Participant's Motivation: A Multidisciplinary Study**, *The London School of Economics and Political Science*, MSc Analysis, Design and Management of Information Systems, Dissertation, 2002a.

UYARRA; FLANAGAN, K. Understanding the innovation impacts of public procurement. **European planning studies**, v. 18, n. 1, p. 123-143, 2010.

WEIK, K. **The social Psychology f Organizing**. Reading. MA: Addison-Wesley, 1979.

WEICK, K. **Sensemaking in organizations**. London: Sage, 1995. p.1-82.

WENGER, E. **Communities of Practice: Learning, Meaning and Identity**. Cambridge University Press, Cambridge, 1998.

WENGER, E. MCDERMOTT, R. SNYDER, W.M. **Cultivating Communities of Practice**. Harvard Business School Press, Boston, MA, 2002.

WILBERT, Julieta Kaoru Watanabe. **Características de VcoPs que influenciam processos de inovação: estudo de caso em uma Empresa Pública Brasileira**. Dissertação (Mestrado). Engenharia e Gestão do Conhecimento. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2015.

WITTGENSTEIN, L. **Investigações Filosóficas**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

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

APÊNDICE I - ROTEIRO I

Sujeitos entrevistados: os pregoeiros

Objetivo	Referencial Teórico	Pergunta
a. Identificar e descrever as práticas de trabalho do pregoeiro	Gherardi (2005, 2006, 2011, 2012, 2012b); Denis (2007)	1. Conte-me um pouco sobre seu processo de admissão na instituição. 2. Como aconteceu o treinamento inicial para as atividades que você executa/executou como pregoeiro? 3. Quem foram as pessoas responsáveis que lhe repassaram o conhecimento necessário à execução de suas atribuições? 4. O que você aprendeu? Exemplifique. 5. Relate seu dia a dia de trabalho.
b. Identificar e descrever a estrutura normativa das práticas dos pregoeiros	Gherardi (2005, 2006, 2011, 2012, 2012b) Gherardi;Strati (2014); Nicolini (2009); Monteiro; Nicolini (2016)	6. Da sua admissão até hoje, houve mudanças em suas atividades? Comente sobre isso. 7. Dê um exemplo de uma situação significativa vivida dentro da instituição ou por meio dela que lhe tenha proporcionado uma nova aprendizagem? 8. Na sua opinião, de que forma as pessoas aprendem? Cite exemplos. 9. Quando você está diante de uma situação/problema ou dificuldade em sua rotina de trabalho, o que você faz/fazia para resolvê-los?
c. Identificar e analisar o processo de aprendizagem no cotidiano de trabalho dos pesquisados	Orlikowski (2000; 2002, 2005 e 2007). Alcadipani; Tureta (2009); Antonello; Azevedo (2009) Merriam (1998) citado por	10. Fale um pouco sobre os fatores que lhe dificultam/dificultavam a aprendizagem no seu dia a dia. 11. E quais lhe facilitam? 12. Você acredita que a interação com colegas de trabalho gera aprendizado? Você já aprendeu algo quando esteve interagindo com servidores de seu setor ou de outras áreas da instituição? Comente sobre isso. 13. E com pessoas fora da instituição? Quem são elas? De que forma essa interação ocorre? 14. Se você tivesse que me ensinar a ser uma pregoeira, como você faria? Comente/relate 15. Como você transmitiria este conhecimento a um

	<p>Godoi (2010)</p> <p>NICOLINI (2009)</p>	<p>novo colega?</p> <p>16. Como você transmitiria/teria transmitido um novo conhecimento a um novo colega pregoeiro?</p> <p>16. Na sua opinião, o que facilita ou ou dificulta o trabalho do pregoeiro?</p>
<p>d. sugerir ações de desenvolvimento/capacitação profissional do pregoeiro e ações relacionadas à possibilidade de plano de carreira.</p>	<p>Gherardi (2005, 2006, 2011, 2012,2012b);</p> <p>Bergue (2011)</p>	<p>17. Como você descreveria o papel que o pregoeiro possui na instituição? Por quê? E as responsabilidades?</p> <p>18. É/foi possível sentir gratificação pessoal e profissional na atividade de pregoeiro?</p> <p>19. Para o desenvolvimento de suas capacidades, na sua opinião, qual o melhor meio para desenvolvê-las?</p> <p>20. Que outras ações você sugere?</p> <p>21. Você acha que a instituição lhe deu oportunidades ou momentos para desenvolvê-las? Comente.</p> <p>22. Que sugestões você daria à instituição para que seus servidores desenvolvam suas capacidades e auxiliem a instituição no atingimento de seus objetivos estratégicos?</p>
	<p>Bergue (2011)</p>	<p>23. Fale sobre a oportunidade de carreira do pregoeiro na instituição. Quais são suas perspectivas? Você tem conhecimento da realidade em outros órgãos?</p> <p>24. Você tem conhecimento de iniciativas para a criação do plano de carreira dos pregoeiros enquanto categoria?</p> <p>25. Que ações você sugeriria para a elaboração do plano de carreira do pregoeiro e sua equipe?</p>

APÊNDICE II - ROTEIRO II

Sujeitos entrevistados: ex-pregoeiros

Objetivo	Referencial Teórico	Pergunta
a. Identificar e descrever as práticas de trabalho do pregoeiro	Gherardi (2005, 2006, 2011, 2012, 2012b); Denis (2007)	1. Conte-me um pouco sobre seu processo de admissão na instituição. 2. Como aconteceu o treinamento inicial para as atividades que você executou como pregoeiro? 3. Quem foram as pessoas responsáveis que lhe repassaram o conhecimento necessário à execução de suas atribuições? 4. O que você aprendeu? Exemplifique. 5. Como era seu dia a dia de trabalho? 6. O que facilitava o trabalho de pregoeiro? Exemplifique 7. E o que dificultava? Exemplifique
b. Identificar e descrever a estrutura normativa das práticas dos pregoeiros c. Identificar e analisar o processo de aprendizagem no cotidiano de trabalho dos pesquisa	Gherardi (2005, 2006, 2011, 2012, 2012b); Gherardi; Strati (2014); Nicolini (2009); Monteiro; Nicolini (2016); Orlikowski (2000; 2002, 2005 e 2007); Alcadipani; Tureta (2009); Antonello; Azevedo (2009); Merriam (1998) citado por Godoi (2010);	8. Comente sobre isso. Na época, quais foram as mudanças mais significativas nas atividades desde o início até a data do seu desligamento? (ex-pregoeiros) 9. Dê um exemplo de uma situação significativa vivida dentro da instituição que lhe tenha proporcionado uma nova aprendizagem? 10. Na sua opinião, de que forma as pessoas aprendem? Cite exemplos. 11. Quando você estava diante de uma situação/problema ou dificuldade em sua rotina de trabalho, o que você fazia para resolvê-los? 12. Fale um pouco sobre os fatores que lhe dificultavam a aprendizagem no seu dia a dia. 13. E quais lhe facilitavam? 14. Você aprendeu algo quando interagiu com servidores de seu setor ou de outras áreas da instituição? Comente sobre isso. (Exemplifique) 15. E com pessoas fora da instituição? Quem eram elas? De que forma essa interação ocorre/ocorria? 16. Se você tivesse que me ensinar a ser uma pregoeira, como você faria? Comente/relate

	NICOLINI (2009)	17.Como você transmitia este conhecimento a um novo colega?
d. Sugerir ações de desenvolvimento/capacitação profissional do pregoeiro e ações relacionadas à possibilidade de plano de carreira.	Gherardi (2005, 2006, 2011, 2012,2012b); Bergue (2011)	18.Como você descreveria o papel que o pregoeiro possui na instituição? Por quê? E as responsabilidades? 19.Foi possível sentir gratificação pessoal e profissional na atividade de pregoeiro? 20.Qual foi o melhor meio para desenvolver suas capacidades? 21.Que outras ações você sugeriria? 22.Você acha que a instituição lhe deu oportunidades ou momentos para desenvolvê-las? Comente. 23.Quais foram os motivos que o levaram a deixar de atuar como pregoeiro? 24.E o que contribuiria para permaneceres na atividade de pregoeiro? 25.Que sugestões você daria à instituição para que os servidores desenvolvam suas capacidades e auxiliem a instituição no atingimento de seus objetivos estratégicos?
	Bergue (2011)	26.Fale sobre quais eram as oportunidade de carreira do pregoeiro na instituição. 27. Você tem conhecimento de iniciativas para a criação do plano de carreira dos pregoeiros enquanto categoria? 28.Que ações você sugeria para a elaboração do plano de carreira do pregoeiro e sua equipe?

APÊNDICE III - ROTEIRO III

Sujeitos entrevistados: os diretores/coordenadores de desenvolvimento de pessoal e pró-reitores de administração

Objetivo	Referencial Teórico	Pergunta
a. Identificar e descrever as práticas de trabalho do pregoeiro	Gherardi (2005, 2006, 2011, 2012, 2012b); Denis (2007)	1. Comente late sobre a atividade do pregoeiro na sua instituição. E qual seu papel em termos de responsabilidade? 2. <i>Que competências ele precisa apresentar para realizar a sua função?</i>
b. Identificar e descrever a estrutura normativa das práticas dos pregoeiros c. Identificar e analisar o processo de aprendizagem no cotidiano de trabalho dos pesquisados	Gherardi (2005, 2006, 2011, 2012,2012b) Gherardi; Strati (2014); Nicolini (2009); Monteiro; Nicolini (2016); Orlikowski (2000; 2002, 2005 e 2007). Alcadipani; Tureta (2009); Antonello;Azevedo (2009) Merriam (1998) citado por Godoi (2010)	3. Na sua opinião, como as pessoas aprendem? 4. Como se dá o processo de aprendizagem da atividade de pregoeiro nas instituições/órgãos federais. 5. Que competências ele deve demonstrar após a sua habilitação? 6. Sabemos a importância do papel do pregoeiro nos órgãos federais. Por quê? 7. Qual a sua colaboração, enquanto "coordenador/diretor" para que o pregoeiro realize suas atividades? 8. E para desenvolver suas capacidades? 9. Enquanto "coordenador/diretor/Pró-Reitor" para que ele realize suas atividades e desenvolva suas capacidades?
d. Sugerir ações de desenvolvimento/capacitação profissional do pregoeiro e ações relacionadas à possibilidade de plano de	Gherardi (2005, 2006, 2011, 2012, 2012b);	10. Sabendo-se da responsabilidade que o pregoeiro tem, há perspectivas de se criarem mecanismos remuneratórios de reconhecimento? Se sim, explique.

carreira.	Bergue (2011)	Se não: por quê? 11. Há notícias da existência de planos de carreira ou do reconhecimento da atividade de pregoeiros/compradores públicos e sua equipe como categoria em outros órgãos públicos?
	Bergue (2011)	12. Que ações você sugere para a elaboração do plano de carreira do pregoeiro e sua equipe? 13. E para o reconhecimento da atividade como categoria?

APÊNDICE IV - ROTEIRO IV

Sujeitos Entrevistados: Coordenador geral de estratégias de contratações do DELOG/MPOG

Objetivo	Referencial Teórico	Pergunta
a. Identificar e descrever as práticas de trabalho do pregoeiro	Denis (2007)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Como você descreve a atividade dos pregoeiros nas instituições/órgãos federais? 2. <i>Que competências ele precisa apresentar para realizar a sua função?</i>
b. Identificar e descrever a estrutura normativa das práticas dos pregoeiros; c. Identificar e analisar o processo de aprendizagem no cotidiano de trabalho dos pesquisados	Gherardi (2005, 2006, 2011, 2012, 2012b) Gherardi; Strati (2014); Nicolini (2009); Monteiro; Nicolini (2016) Orlikowski (2000; 2002, 2005 e 2007). Alcadipani; Tureta (2009); Antonello; Azevedo (2009) Merriam (1998) citado por Godoi (2010)	<ol style="list-style-type: none"> 3. Na sua opinião, como as pessoas aprendem? 4. Como se dá o processo de aprendizagem da atividade de pregoeiro nas instituições/órgãos federais. 5. Que competências ele deve demonstrar após a sua habilitação? 6. Sabemos da importância do papel do pregoeiro nos órgãos federais. Por quê? 7. Qual a sua colaboração, enquanto "coordenador" para que o pregoeiro realize suas atividades? 8. E para desenvolver suas capacidades?
d. Sugerir ações de desenvolvimento/capacitação profissional do pregoeiro e ações relacionadas à possibilidade de plano de carreira.	Gherardi (2005, 2006, 2011, 2012, 2012b); Bergue (2011)	<ol style="list-style-type: none"> 9. Sabendo-se da responsabilidade que o pregoeiro tem, há perspectivas de se criarem mecanismos remuneratórios de reconhecimento? Se sim, explique. Se não: por quê? 10. Há notícias da existência de planos de carreira ou do reconhecimento da atividade de pregoeiros/compradores públicos e sua equipe como categoria em outros países? Seria possível no Brasil? Por quê?

	Bergue (2011)	11. Que ações você sugere para a elaboração do plano de carreira do pregoeiro e sua equipe e para o reconhecimento da atividade como categoria?

APÊNDICE V - ROTEIRO V**Representante da ENAP (Escola Nacional de Administração Pública) e do
NELCA (Núcleo de Apoio aos Compradores Públicos)**

- a) De que forma foi concebida a Comunidade de Prática de Compras Públicas da ENAP/NELCA? Qual foi a motivação?
- b) Quais são os objetivos desta Comunidade de Prática?
- c) Qual são os públicos de interesse a serem beneficiados?
- d) Como ela foi divulgada aos públicos de interesse?
- e) Como está ocorrendo a dinâmica de funcionamento desta Comunidade?
- f) Haverá um especialista da ENAP/MPDG ou do NELCA atuando como mediador nesta comunidade?
- g) De que forma serão mensurados ou avaliados os resultados desta comunidade?
- f) Como você percebe o papel do pregoeiro no Setor Público?
- g) Que outras ações de educação continuada você entende como importantes para os pregoeiros?

APÊNDICE VI - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado a participar de uma pesquisa cujo objetivo é compreender quais saberes os pregoeiros desenvolvem em seu cotidiano de trabalho e como o fazem.

A coleta de dados para a pesquisa ocorrerá através de entrevistas com os profissionais pregoeiros e com outros profissionais cuja atuação direta ou indireta, neste contexto, pode fornecer dados que contribuam com a consecução deste estudo. A metodologia utilizada será de entrevistas em profundidade ou não estruturadas, consistindo em uma forma especial de conversação, a fim de ouvir os entrevistados pregoeiros sobre sua vida profissional e os demais sobre sua relação com tais profissionais.

Mediante seu consentimento sua participação se dará através de entrevista feita pela pesquisadora, tendo duração média de 40 minutos e que, com sua autorização, será gravada.

Sua participação é muito importante, pois este estudo visa trazer importantes contribuições para o campo da Administração Pública e para a área de Gestão de Pessoas. Ele se propõe a contribuir, em ambas as áreas, para o avanço das pesquisas científicas sobre a aprendizagem organizacional baseada em práticas.

Todas as informações coletadas serão utilizadas apenas para fins científicos e tratadas de forma sigilosa. Nenhum dado que induza sua identificação com a instituição ou sua identidade será revelado, preservando-se de forma total a organização e seus servidores.

Sempre que julgar necessário, você poderá solicitar à pesquisadora esclarecimentos adicionais sobre a metodologia de pesquisa utilizada, bem como ter acesso livre aos dados coletados durante suas entrevistas.

A pesquisadora do projeto é a aluna Adriana Pancotto, estudante do Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação em Administração, da Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, sob orientação da prof. Dra. Claudia Simone Antonello.

E-mail da pesquisadora Adriana Pancotto: adriana.pancotto@osorio.ifrs.edu.br.

E-mail da prof. Dr^a Cláudia Simone Antonello: .

Eu, _____, concordo com o teor deste termo e declaro que aceito participar desta pesquisa sobre o desenvolvimento dos saberes dos pregoeiros em seu cotidiano de trabalho.

_____/_____/_____
Assinatura do Participante

_____/_____/_____
Assinatura da Pesquisadora

*Documento em duas vias, uma para o pesquisador e outra para o participante.

APÊNDICE VII - NOTAS

Notas – Tabela 1

1 - Utilizaram-se os seguintes grupos de Natureza de Despesa: Pessoal Ativo e Encargos Sociais (inclusive, a estimativa para complemento da aposentadoria futura do pessoal ativo), outras Despesas Correntes, Investimentos e Inversões Financeiras;

2 - Estão computados nos cálculos os recursos para bolsa de estudo, financiamento estudantil e a modalidade de aplicação: Transferências Correntes e de Capital ao Setor Privado;

3 - Não se incluem nestas informações as seguintes despesas: aposentadorias e reformas, pensões, juros e encargos da dívida, e amortizações da dívida da área educacional;

4 - Os investimentos em Educação Especial, Educação de Jovens e Adultos e Educação Indígena foram distribuídos na Educação Infantil, no Ensino Fundamental anos iniciais e anos finais e no Ensino Médio, dependendo do nível de ensino ao qual fazem referência. No Ensino Médio estão computados os valores da Educação Profissional (concomitante, subsequente e integrado); (grifo meu)

5 - A Educação Superior corresponde aos cursos superiores em Tecnologia, demais cursos de Graduação (Presencial e a distância) (exceto cursos sequenciais) e cursos de pós-graduação Stricto Sensu - Mestrado, Mestrado Profissional e Doutorado (excetuando-se as especializações Lato Sensu);

6 - Estes dados referem-se aos investimentos em educação consolidados do Governo Federal, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios;

7 - Para os anos de 2000 a 2003, estão contabilizados na área educacional, os valores despendidos pelo Governo Federal para o Programa Bolsa-Escola;

8 - Nos dados enviados para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) nos anos anteriores a 2004, não estão alocados os valores do complemento para a aposentadoria futura do pessoal ativo;

9 - Entre os anos de 2000 e 2005: para os dados estaduais, foi utilizada como fonte de informações, um trabalho técnico realizado pelo Inep diretamente dos balanços financeiros de cada estado; para os dados municipais do mesmo período, utilizou-se uma metodologia baseada no percentual mínimo de aplicação de cada município, definido pela legislação vigente;

10 - A partir de 2006, utilizaram-se como fontes de dados estaduais e municipais, o Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Educação - Siope -, administrado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE;

11 - Os dados da União foram coletados do Sistema Integrado de Administração Financeira - Siafi/STN - para todos os anos;

12 - Para o cálculo dos valores de Investimentos Públicos em Educação, utilizaram-se as seguintes fontes de dados primários:

- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep/MEC; - Secretaria do Tesouro Nacional (STN); - FNDE; - Balanço Geral dos Estados e do Distrito Federal; - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes); - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); - Caixa Econômica Federal (CEF); - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).