

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO (PPA)**

VALDINEI JULIANO PEREIRA

**CARTOGRAFIA DAS CONTROVÉRSIAS DE UM PROCESSO DE  
COMPRAS PÚBLICAS**

APOIO: CAPES

MARINGÁ – PR  
2025

VALDINEI JULIANO PEREIRA

**CARTOGRAFIA DAS CONTROVÉRSIAS DE UM PROCESSO DE  
COMPRAS PÚBLICAS**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração, do Departamento de Administração, do Centro de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Estadual de Maringá, como requisito parcial à obtenção de título de Doutor em Administração. Área de Concentração: Organizacionais e Sociedade.

Orientador: Prof.º Dr.º William Antonio Borges.

APOIO: CAPES

MARINGÁ – PR  
2025

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP) (Biblioteca  
Central - UEM, Maringá - PR, Brasil)

P436c

Pereira, Valdinei Juliano

Cartografia das controvérsias de um processo de compras públicas / Valdinei Juliano Pereira. --  
Maringá, PR, 2025.  
149 f. : il.

Orientador: Prof. Dr. William Antonio Borges.

Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Maringá, Centro de Ciências Sociais Aplicadas,  
Departamento de Administração, Programa de Pós-Graduação em Administração, 2025.

1. Compras públicas. 2. Direito público. 3. Administração pública. 4. Cartografia das  
controvérsias. 5. Burocracia. I. Borges, William Antonio, orient. II. Universidade Estadual de  
Maringá. Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Departamento de Administração. Programa de Pós-  
Graduação em Administração. III. Título.

CDD 23.ed. 352.43

## ATA DE DEFESA PÚBLICA - DOUTORADO

Aos **vinte e oito** dias do mês de **fevereiro** do ano de **dois mil e vinte e cinco**, às **nove horas**, realizou-se, presencialmente e por videoconferência com os convidados externos, em conformidade com o Ato Executivo 004/2020-GRE e a Res. 003/2020-CEP, a apresentação do Trabalho de Conclusão (Tese de Doutorado), sob o título: **Cartografia das controvérsias de um processo de compras públicas**, de autoria de **VALDINEI JULIANO PEREIRA**, aluna(o) do Programa de Pós-Graduação em Administração – Área de Concentração: Organizações e Mercado. A Banca Examinadora esteve constituída pelos docentes: Dr. William Antonio Borges (presidente), Dr<sup>a</sup> Márcia Regina Ferreira (membra examinadora externa – PPP/UFPR), Dr. André Luís de Castro (membro examinador externo – PPP/UNESPAR), Dr. Maurício Reinert do Nascimento (membro examinador do PPA) e Dr. João Marcelo Crubellate (membro examinador do PPA).

Concluídos os trabalhos de apresentação e arguição, a banca examinadora faz constar a(o) candidata(o) a condição de Aprovado com correções (Aprovado(a) / Aprovado(a) com correções / Reformulação do trabalho / Reprovado(a) pela Banca Examinadora. E, para constar, foi lavrada a presente Ata, que vai assinada pelo coordenador e pelos membros da Banca Examinadora.

Esta ata não vale como certificado de conclusão do curso de pós-graduação em Administração. A obtenção da titulação de doutor(a) em Administração está condicionada ao depósito da versão definitiva em PDF e não editável, com todas as correções feitas e atestadas pelo orientador, com a ficha catalográfica da BCE/UEM, no prazo máximo estabelecido no regimento do Programa, de acordo com a condição de aprovação.

EM TEMPO: Houve alteração no título da tese? Se sim, descrever aqui:

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Maringá, 28 de fevereiro de 2025.



**Dr. William Antonio Borges**  
(Presidente)



**Dr<sup>a</sup> Márcia Regina Ferreira**  
(membra examinadora externa – PPP/UFPR)



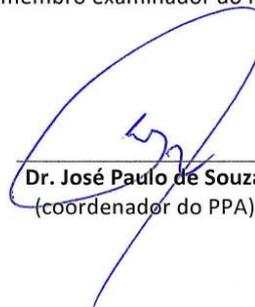
**Dr. André Luís de Castro**  
(membro examinador externo –  
PPP/UNESPAR),



**Dr. Maurício Reinert do Nascimento**  
(membro examinador do PPA)



**Dr. João Marcelo Crubellate**  
(membro examinador do PPA)



**Dr. José Paulo de Souza**  
(coordenador do PPA)

## AGRADECIMENTOS

Chegar a este ponto foi uma longa jornada repleta de desafios, reflexões e conquistas que me transformaram tanto no âmbito pessoal quanto acadêmico. Em primeiro lugar, agradeço a Deus, cuja presença foi fundamental para iluminar meu caminho e me conceder força e sabedoria em cada etapa desta trajetória. Foi por meio de Sua graça que pude enfrentar as adversidades e encontrar esperança nos momentos mais difíceis. Sinto que todas as bênçãos e inspirações que contribuíram para a realização deste trabalho emanam de Sua infinita misericórdia, e, por isso, minha gratidão é eterna.

Dedico este trabalho à minha esposa, Raphaela Amaoka, que esteve sempre ao meu lado, oferecendo apoio, compreensão e amor incondicional. Em cada gesto, palavra e olhar, ela demonstrou sua parceria e confiança, tornando os dias mais difíceis mais leves e as conquistas ainda mais significativas. Seu incentivo constante foi peça fundamental para que os desafios se transformassem em oportunidades de crescimento e aprendizado. Não há palavras suficientes para expressar minha gratidão por tudo que representa em minha vida.

Aos meus pais, Valdecir e Nair, e ao meu irmão, Junior, dirijo um agradecimento especial por terem sido os pilares que sustentaram minha caminhada desde a infância. Vocês sempre me ensinaram o valor do esforço, da honestidade e da perseverança, fundamentos que moldaram meu caráter e contribuíram para a minha visão de mundo. Cada palavra de incentivo e cada gesto de apoio foram decisivos para me conduzir até aqui. Dedico-lhes este trabalho como uma homenagem ao amor e à dedicação que sempre demonstraram.

Quero expressar um profundo agradecimento à minha querida avó, cujo afeto e sabedoria sempre foram fontes de inspiração e força. Seu carinho, paciência e os ensinamentos transmitidos ao longo dos anos foram fundamentais para moldar minha identidade e abrir horizontes em minha vida acadêmica e pessoal. A vivência dos momentos ao seu lado enriqueceu minha jornada e trouxe luz aos meus pensamentos em muitas ocasiões.

Em memória, dedico uma especial homenagem ao meu avô, José Lino Coelho. Mesmo não estando mais entre nós, sua presença se faz sentir em cada conselho, em cada ensinamento passado e na forma como enfrentei os desafios da vida acadêmica e pessoal. A lembrança de seu apoio e dos valores que ele incorporou me guiará para sempre, tornando esta tese também um tributo ao seu legado e à sua influência indelével em minha vida.

Agradeço de forma especial ao meu orientador, Professor William A. Borges, cuja paciência, conhecimento e confiança foram essenciais para a realização deste trabalho. Durante momentos de incerteza, suas orientações sempre surgiram como faróis de esperança e clareza,

impulsionando-me a buscar a excelência e a ultrapassar os obstáculos. A rotina de debates, críticas construtivas e sugestões que recebi contribuiu decisivamente para amadurecer meu pensamento e enaltecer cada aspecto desta pesquisa.

Não posso deixar de elogiar e agradecer também a todos os professores e à equipe do Programa de Pós-Graduação (PPA/UEM). Cada aula, cada conselho e cada palavra de incentivo foram valiosos e contribuíram para a criação de um ambiente de aprendizado e descoberta. A dedicação dos docentes e do secretário do programa criou as condições ideais para que as ideias florescessem e que desafios se transformassem em experiências enriquecedoras.

Por fim, expresso minha sincera gratidão à minha amiga Ana Perigo, e aos meus amigos Diego Berrocal, Sharmila Massoqueti, Douglas Franklin, Michele Nakajima, Lúcio Pires, Renato Alves de Oliveira, Lair Rocha e Jonathan Dias Ferreira. Em momentos de dificuldade e incerteza, a amizade e o apoio de vocês foram fundamentais para manter o ânimo e a determinação. Cada palavra de incentivo, conselho e demonstração de carinho contribuiu para que eu superasse barreiras e celebrasse cada conquista. Este parágrafo é dedicado a vocês, que com entusiasmo e lealdade, tornaram essa jornada ainda mais especial e repleta de momentos memoráveis.

A todos que, de forma direta ou indireta, contribuíram para a realização deste trabalho, deixo meu agradecimento sincero e profundo. Cada capítulo desta tese reflete não só o meu esforço individual, mas também o apoio generoso e a colaboração de pessoas que, com seu amor, sabedoria e incentivo, ajudaram a transformar desafios em conquistas e a esculpir um legado de aprendizado, gratidão e esperança.

## **Cartografia das controvérsias de um processo de compras públicas**

### **RESUMO**

As compras públicas são processos que ocorrem frequentemente, pois são realizadas para atenderem às necessidades da sociedade, por meio do Estado. São processos licitatórios que nossa Constituição Federal os cita como obrigatórios, a fim de se adquirir bens e serviços, por meio da Administração Pública. Esses processos estão imbricados nos princípios da Administração Pública, que abordam a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, publicidade e a eficiência. Historicamente, esses processos foram se construindo, junto ao Estado, demandando por Leis, Decretos, Normas, passando por evoluções que estabeleceram uma burocracia necessária, rigorosa, para que questões técnicas, econômico-financeiras, morais e éticas fossem seguidas, pois é o erário que está em jogo, assim como o funcionalismo público e, obviamente, toda a sociedade. Entretanto, como é sabido, por inúmeras vezes, as compras públicas e as licitações são palcos que privilegiam interesses particulares, em detrimento do atendimento às legítimas necessidades da sociedade, acarretando prejuízos também para os servidores públicos, pois há pessoas influentes que intervêm, de maneira direta ou indireta, no andamento desses processos, podendo alterar desde as avaliações técnicas até os resultados das contratações. O presente trabalho busca entender como os processos de compras públicas, que deveriam ser neutros e técnicos, são influenciados por interesses e redes de disputas, assim como se justifica pela necessidade de uma compreensão mais aprofundada e crítica sobre as compras públicas municipais, considerando que estes processos, frequentemente, envolvem desafios burocráticos, disputas políticas, interesses diversos e dificuldades técnicas. Nesse sentido, o objetivo foi o de produzir uma Cartografia das Controvérsias do processo de compra de uniformes, para uma rede pública municipal de ensino, utilizando-se a Teoria Ator-Rede, de Bruno Latour, a pesquisa-intervenção e suas abordagens, sendo possível analisar as conexões encontradas no processo mencionado, por meio de sua rede sociotécnica. Visualizar tensões invisíveis, nessa rede, e suas relações, que prejudicaram o resultado final ou a entrega dos uniformes, no prazo predeterminado, permitiu entender o impacto que as controvérsias acarretaram nesse processo, que estão relacionadas ao planejamento, ao direcionamento, à falta de capacitação da equipe etc. Sendo assim, entendemos que a Cartografia das Controvérsias pode ser aplicada em processos burocráticos, complexos, para que possamos compreender sua processualidade, suas urgências, desvios e possíveis soluções.

**Palavras-chave:** Compras públicas. Direito Público. Cartografia das Controvérsias. Burocracia. Rede sociotécnica.

## **Mapping of controversies in a public procurement process**

### ***ABSTRACT***

Public purchases are processes that occur frequently, as they are carried out to meet the needs of society, through the State. These are bidding processes that our Federal Constitution cites as mandatory, in order to acquire goods and services, through the Public Administration. These processes are intertwined with the principles of Public Administration, which address legality, impersonality, morality, publicity and efficiency. Historically, these processes were built, together with the State, demanding Laws, Decrees, Norms, going through evolutions that established a necessary, rigorous bureaucracy, so that technical, economic-financial, moral and ethical issues were followed, as it is the treasury that is at stake, as well as the public service and, obviously, the entire society. However, as is often known, public purchases and tenders are stages that privilege private interests, to the detriment of meeting the legitimate needs of society, also causing losses for public servants, as there are influential people who intervene, directly or indirectly, in the progress of these processes, being able to alter everything from technical evaluations to the results of contracts. The present work seeks to understand how public procurement processes, which should be neutral and technical, are influenced by interests and networks of disputes, as well as justified by the need for a more in-depth and critical understanding of municipal public procurement, considering that these processes often involve bureaucratic challenges, political disputes, diverse interests and technical difficulties. In this sense, the objective was to produce a Cartography of Controversies in the uniform purchasing process, for a public municipal education network, using Bruno Latour's Actor-Network Theory, intervention research and its approaches, making it possible to analyze the connections found in the aforementioned process, through its socio-technical network. Visualizing invisible tensions in this network and its relationships, which harmed the final result or the delivery of uniforms within the predetermined deadline, allowed us to understand the impact that controversies had on this process, which are related to planning, direction, lack of team training, etc. Therefore, we understand that the Cartography of Controversies can be applied to bureaucratic and complex processes, so that we can understand their proceduralities, their urgencies, deviations and possible solutions.

***Keywords:*** Public purchasing. Public Law. Cartography of controversies. Bureaucracy. Sociotechnical network.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Nós.....	74
Figura 2 - Organograma da Secretaria Municipal de Administração.....	83
Figura 3 - Fluxo genérico do processo licitatório de um município brasileiro.....	84
Figura 4 - Etapas do processo licitatório municipal.....	84
Figura 5 - Controvérsias mapeadas no processo de compras públicas (uniformes).....	128
Figura 6 - Os pontos de tensão (nós) e as Controvérsias mapeadas.....	129

## LISTAS DE QUADROS

Quadro 1 - Programa de Modernização do Poder Público Federal.....	36
Quadro 2 - Políticas Relacionadas à Desburocratização.....	39
Quadro 3 - Etapas do Processo Licitatório sob a Lei 8.666/1993 e Jurisprudência.....	50
Quadro 4 - Etapas do Processo Licitatório sob a Lei 14.133/2021 e Jurisprudência.....	53
Quadro 5 - Os nós do processo de compras dos uniformes escolares.....	72
Quadro 6 - Resumo das etapas e recomendações da Cartografia das Controvérsias.....	76
Quadro 7 - Secretarias Municipais – Administração Direta.....	82
Quadro 8 - Anotações de Campo.....	85
Quadro 9 - Documentos da Rede e inconsistências (2021-2022).....	90
Quadro 9 - Documentos da Rede e inconsistências (2023-2024).....	97

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>2 CONHECENDO O TERRITÓRIO DAS COMPRAS PÚBLICAS</b> .....	22
2.1 Reformas e desenvolvimento da burocracia.....	26
2.2 Contextualização histórica das compras públicas (licitações).....	42
2.3 Etapas dos processos licitatórios sob as leis 8.666/1993 e 14.133/2021.....	49
<b>3 UM MERGULHO NA TEORIA ATOR-REDE</b> .....	55
3.1 A ação dos actantes na rede sociotécnica.....	59
3.2 A Cartografia das Controvérsias como método.....	61
<b>4 PERCURSO METODOLÓGICO E AS POSSÍVEIS PISTAS</b> .....	68
4.1 Incursões no campo que se pretende cartografar.....	81
<b>5 PRODUZINDO DADOS</b> .....	86
5.1 Documentos: actantes confirmadores.....	88
5.2 Narrativas da rede.....	100
5.2.1 Início das entrevistas: Secretaria Municipal da Educação (EDUCAÇÃO).....	101
5.2.2 Início do processo administrativo: recebendo o pedido da EDUCAÇÃO.....	112
5.2.3 Compras: uma conversa longa e decisiva.....	115
<b>6 PISTAS DOS PROCESSOS DE COMPRAS PÚBLICAS</b> .....	126
6.1 Cartografia das Controvérsias.....	131
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	140

## 1. INTRODUÇÃO

Pesquisar diz respeito a intervir no mundo e realizar diferenças. E, para intervir no mundo e produzir diferenças, necessita-se questionar, visto que são as perguntas, acima das respostas, que possuem a capacidade de encorajar mudanças. Entretanto, como é difícil, custoso e trabalhoso pensar, a respeito do que quer que seja, quando propomos alguma quebra de paradigma. Normalmente, pensar profundamente, a respeito de um problema ou diante de um impasse, resulta em uma comoção, um abalo capaz de mobilizar. É também a partir do estranhamento, no encontro com o outro, que um pensamento pode acontecer (Moraes, 2010). Não envolve a rotina ou algo que necessite daquilo que já possuímos, e sim o risco da aventura, como um desvio de um caminho conhecido, ou o abandono da comodidade.

Um encontro fundamental me ocorreu, em julho de 2005, ao ingressar como servidor público, em uma prefeitura municipal, atuando como técnico administrativo, em processos de compras públicas, também chamados de procedimentos licitatórios, quando me deparei com a tarefa de compreender o que seria preciso fazer, para se ter uma boa aquisição de bens e de serviços. As questões sobre os processos de compras públicas surgiram, rapidamente, assim como a tentativa de priorizar algumas etapas, em detrimento de outras, tais como: seria necessário dar mais atenção à parte burocrática do processo licitatório? Deveria haver uma maior interação entre os demandantes? Seria possível planejar contratações capazes de atender a todas as demandas? Esses foram meus primeiros questionamentos, porém, até hoje, ainda são indagações recorrentes, quando são considerados somente os conhecimentos técnicos, muito comuns de serem priorizados nestes processos.

Vivenciando essa rotina, por mais de dezoito anos, na mesma função, permitiu-me observar situações que geraram e geram incômodos, e que se repetem ano a ano, em processos de aquisições públicas idênticos, que já deveriam seguir fluxos conhecidos e assertivos, inerentes aos processos licitatórios, sobretudo, a aquisição dos mesmos bens ou serviços. O que se nota, é que mesmo os processos, cujos fluxos já são conhecidos, seguem como se fossem processos novos: eles são colocados no mesmo patamar de muitos outros processos que vão surgindo, concomitantemente, mas que apresentam diferentes requisitos. Muitas vezes, essas solicitações ou Requisições de Compras vêm sem as especificações necessárias para que a licitação seja realizada, requerendo análises específicas do produto ou do serviço, sendo solicitadas com urgência, claramente sem planejamento, quando a solução, por vezes complexa, tem que ser apresentada em um curto espaço de tempo, por quem está realizando a aquisição: a Administração Pública. Nessas circunstâncias, não há tempo hábil para devolver o projeto ao

setor solicitante, para as correções necessárias, pois ele contém informações duvidosas em relação ao item solicitado, demandando uma revisão do pedido mal formulado. Essa demanda pela rapidez do resultado faz com que o processo siga sem os critérios necessários, vulnerabilizando-o a possíveis interesses, que estão fora do âmbito da real necessidade da aquisição.

Embora eu participasse diretamente de processos licitatórios, como servidor público, pois fiz parte de inúmeras equipes que atuavam nessas atividades, concluí ser prudente investigar os processos de compras públicas de outro município, similar ao meu local de trabalho, a fim de não comprometer quem quer que seja, diante de um cenário repleto de desvios, de controvérsias. Diante do exposto a um colega, ele me chamou a atenção para um processo simples, que ocorreu no município no qual ele trabalha, mas que culminou em uma aquisição direta, apresentando alguns problemas que ele não conseguiu explicar e que, talvez, merecessem uma atenção maior para elucidar o fato. O processo licitatório, em questão, se deu para a compra de uniformes escolares e sua distribuição para a rede municipal de ensino.

Porém, logo no início do levantamento de alguns dados, como os documentos do processo, percebi que somente os aspectos técnicos não seriam suficientes para explicarem a contratação direta, ao menos da forma como eu acreditava. Constatei que esse objeto, em específico, funcionava como dispositivo de negociação e associação a interesses, em que não apenas os requisitos procedimentais e atores claramente enunciados guiavam seu desenvolvimento. Em outros termos, a simples proposta de compra de uniformes para vestir os alunos da rede municipal de ensino não refletia apenas as forças visíveis da necessidade e o discurso da Secretaria Municipal da Educação, pois existiam alguns vetores de ação, gerando relações “imprevistas”.

Este evento possibilitou a produção de outros sentidos, com um desfecho fora dos padrões, que Vinciane Despret classifica como uma situação que “produz novas versões disto que o outro pode fazer existir” (Despret, 1999, p. 323). Inicialmente, imaginei que meu estranhamento se deu por causa de um erro ou de algo que não estava em conformidade com o processo, por meio da documentação, à qual tive acesso. No entanto, ao conversar com meu colega, já com a intenção de me aprofundar no tema e desenvolvê-lo em minha tese, percebi que estava diante de uma possibilidade para pensar sobre os cenários e as atividades das licitações de uma maneira diferente, sob outros olhares, outros paradigmas.

Notei se tratar de um coletivo de forças, pelo qual muitos elementos se misturavam a favor da compra, como ferramenta capaz de gerar e regular efeitos como distinção ou hierarquia. Com isso, a simples solução de aquisição de uniformes não se construía apenas de

acordo com o objetivo em que se apresentava. Identifiquei tensões fortes, e questionei sobre este processo ao meu colega, sobretudo sobre os resultados finais. Posso dizer que um dos primeiros olhares que tive para uma alternativa, foi em direção a uma abordagem sociotécnica, a fim de compreender que a ação dessa compra pública, em específico, era mais complexa e profunda do que apresentada na versão oficial.

Como tenho acesso ao sistema das compras públicas, aprofundi-me no levantamento das informações pertinentes. A partir das anotações relacionadas às etapas do processo licitatório em questão e a análise do pedido dos uniformes para a entrega aos alunos da rede municipal de ensino, foi relevante observar: a sequência cronológica do processo da compra pública; o que foi considerado como indicadores da escolha do uniforme; o tempo de uso do uniforme pelos alunos, entre outros requisitos. Foi evidenciada uma preocupação legítima, em relação ao tecido empregado na confecção dos uniformes, no intuito de proporcionar conforto às crianças, principalmente o conforto térmico, que possibilita as trocas entre o meio ambiente e o corpo da criança. Notei que o tecido em questão se classificaria como um tecido com propriedades de alto desempenho, de custo elevado, mas que proporcionaria o conforto solicitado e apropriado aos alunos. Diante do valor elevado do tecido, fiz alguns questionamentos, procurando entender se houve alguma “manobra” no processo licitatório relacionada à relevância da troca do tecido, avaliando sobre o conforto mencionado, o custo e o tempo de uso do uniforme:

- Por qual motivo a escolha deste tipo de tecido e não de outro?
- Existe, realmente, a necessidade do uso de um tecido de alto desempenho na confecção dos uniformes?
- Está sendo considerado que o uniforme será utilizado apenas por um período do ano letivo, uma vez que serão uniformes confeccionados para a época do inverno?
- O custo-benefício foi considerado?
- Por meio de simplificações, será possível justificar o elemento de escolha?

Centrando-se na usabilidade diária do uniforme, pode-se explicar que a escolha do tecido traria mais conforto. Focando-se na tecnologia, pode-se explicá-la pelas propriedades do tecido e de seu desempenho. São questões importantes a se pensar, quanto ao processo.

Ao revisar a documentação sobre as alterações das especificações do material (tecido) dos uniformes, pela Secretaria Municipal de Educação, aponto uma coincidência de elementos. O tecido conecta – em momentos aleatórios e com intensidades diferentes – o conforto térmico, as Leis serem respeitadas, fornecedores, orçamento, qualidade etc. Todas essas características

e as particularidades que as acompanham se misturam durante o processo, a partir das quais os elementos de preparação do Edital de Licitação são gerados. O que parece, é que se trata de um objeto com múltiplas causalidades, ao invés de relações simples e descomplicadas, uma imbricação que muitas vezes pode ser confusa (Leitão; Pedro, 2014).

Devido à imprevisibilidade que ocorreu nesse processo, pois nenhum fornecedor conseguiu corresponder aos requisitos do edital, no que diz respeito ao tecido solicitado, o prazo de entrega dos uniformes ficou comprometido e a avaliação da Secretaria Municipal de Educação foi de que não haveria mais tempo para um novo processo licitatório. O resultado, portanto, foi que se abriu uma contratação direta, via dispensa de licitação, com a finalidade de entregar os uniformes no prazo especificado em edital. Vale informar que os uniformes entregues por meio da contratação direta foram confeccionados com outro tecido, diferentemente do especificado em edital. Diante disto, torna-se impreciso aferir o quanto a troca do tecido do uniforme, proposta pela secretaria, foi definida pela qualidade, pela usabilidade, pelo clima da região da escola, pelo custo ou por outros elementos contextuais, citando apenas alguns fatores. De forma prática, essas dimensões são entrelaçadas e, a fim de entendê-las, seria necessário, além do detalhamento técnico do tecido solicitado, acompanhar todo o processo e identificar os atores envolvidos.

Existem muitas ações, ao longo dos processos de preparação das compras públicas, para que sejam reduzidos a uma ou outra dimensão. Em virtude disso, escolhi, para esta tese, compreender o processo de aquisição dos uniformes escolares, pois percebi que as dimensões tecnologia e sociedade, no cenário apresentado, são coextensivas e coexistentes. Para um maior entendimento, as etapas cronológicas do processo de licitação e as situações imprevistas da compra dos uniformes se apresentam, mais detalhadas, no capítulo onde discorro sobre o *Percurso Metodológico* abordado.

Dessa maneira, o processo de compra dos uniformes escolares apresenta o problema que despertou a investigação: a troca de um tecido que vinha apresentando um bom resultado para outro mais tecnológico e com um custo bem mais elevado. Ao questionar o porquê da troca do tecido e não encontrar uma resposta plausível para a ação, notei que este poderia ser um processo intrincado e que mereceria ser investigado. E, de fato, esta aquisição, como será apresentado ao longo da presente tese, gerou compreensões que tanto desconectaram como conectaram seus elementos constitutivos. É a partir dessa ideia que pretendo mostrar como ocorreram encontros e estranhamentos, que me auxiliaram nas produções de pensamentos, estimulando deslocamentos e ajudando na construção desta tese, que possui, como objetivo,

produzir uma Cartografia das Controvérsias<sup>1</sup>, que possibilite vizibilizar as ações e as externalidades que comprometem os resultados dos processos de compras públicas, no âmbito municipal, que é o de entregar as demandas e as necessidades de e para a sociedade. O trabalho justifica-se pela necessidade de uma compreensão mais aprofundada e crítica sobre as compras públicas municipais que, ao invés de serem processos neutros e técnicos, são influenciados por interesses e redes de disputas.

Aparentemente, as compras públicas são ilustradas por processos metódicos, burocráticos. Ao se buscar nos portais de transparência dos entes públicos, por exemplo, centenas de aquisições e suas etapas estão disponíveis e apresentam características comuns: são processos duros, quase artificiais, sem atores humanos visíveis, sem interação. Porém, sua legalidade é praticamente impecável: todas as etapas parecem estar perfeitamente organizadas. Por outro lado, o destaque da inauguração de uma obra, a abertura de um evento, o recebimento de premiações diversas (prefeito inovador, governador empreendedor, dentre outras tantas), são destinados, apenas, ao gestor (prefeito, governador, presidente) e não aos participantes atuantes, invisibilizados no decorrer dos processos de aquisição.

As premiações mencionadas ocorrem como incentivos às ações praticadas pelos gestores, e estão relacionadas aos processos de compras públicas, tais como: a inovação, a transparência pública, a excelência e gestão dos processos, entre outras categorias. Essas premiações, como as promovidas pelos Tribunais de Conta dos Estados (TCE), Associações dos Membros dos Tribunais de Contas (ATRICON), Conselho Nacional dos Presidentes dos Tribunais de Contas (CNPTC), Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios (ABRACON), Conselho Nacional de Controle Interno (CONACI), são um reconhecimento dos resultados do trabalho desenvolvido por uma equipe que luta, para que as aquisições ocorram conforme o protocolo das etapas dos processos de compras públicas, que, por muitas vezes, é comprometido por esses gestores premiados, quando colocam seus interesses particulares acima dos da sociedade, e intefere no andamento da aquisição.

O que há em comum, nos exemplos anteriores, é o fato de as evidências documentais ficarem “distantes” dos resultados apresentados ou não conseguirem “explicar” as premiações dadas a determinados gestores que, geralmente, além de não participaram, atuam de maneira negativa no processo das aquisições. Nota-se, que as tramitações dos processos licitatórios não

---

<sup>1</sup> Para situar o leitor, trarei uma definição do que vem a ser a Cartografia das Controvérsias em um capítulo específico, onde será melhor definida. Entretanto, conforme Venturini (2010, p. 261, tradução nossa), controvérsias são “situações onde os atores discordam, ou melhor, concordam na sua discordância”, em que a vida coletiva se apresenta em sua forma mais complexa.

estão centradas somente nos saberes ditos como técnicos e que estes não são suficientes para explicar o processo de contratação, ao menos não da forma como eu o experimento, pois há outros imbricamentos. Percebe-se que esse processo funciona como dispositivo de negociação e vinculação de interesses, e que não somente a necessidade, os requisitos legais e atores claramente enunciados, guiam seu desenvolvimento. De outra maneira, as contratações públicas resultam não apenas das forças visíveis, presentes nos ritos burocráticos, nas normas jurídicas e no discurso dos envolvidos, mas também em outros vetores em ação, gerando conexões “imprevistas”.

Pegemos um exemplo recente, em que uma determinada secretaria de saúde justificou que se o setor de licitações não adquirisse cilindros de oxigênio com extrema urgência, as pessoas “morreriam”, e se aliançou com este argumento como justificativa para negociar a agilidade do fluxo processual licitatório. Porém, a secretaria não se ateu à vigência do contrato, não antecipando seu pedido, o que refletiu nas tensões desta contratação, pois acabaram transferindo a responsabilidade para um fluxo processual que não é linear, mas sim complexo e que passa por vários procedimentos (contabilidade, jurídico, orçamento etc.), antes da contratação. Apesar dessa secretaria da saúde não ter realizado um planejamento que condissesse com a importância da aquisição dos cilindros de oxigênio, pois sua falta poderia acarretar a morte de pessoas, outros exemplos podem ser citados, que também transgridem os processos de compra, exigindo urgência nas tramitações, tais como as licitações de enfeites natalinos, ovos de Páscoa, uniformes estudantis e demais produtos destinados a eventos ou comemorações anuais, que são aquisições que têm seu calendário predefinido para ocorrerem.

Este senso comum vem acompanhado de uma concepção de que o processo de compras públicas tem sucesso quando é bem elaborado através do aparato técnico e, com isso, estaríamos habituados à uma visão focada no objeto final e autores - demandantes, objeto e gestor - que valorizam os fins, que são elevados à mostra, e que atenuam os meios, que são ocultados. Entretanto, os exemplos acima demonstram que as aquisições não ocorrem de acordo com a burocracia que permeia a Administração Pública, denotando que tais desvios podem indicar que existem jogos de interesses, afetos e desafetos permeando as ações, assim como as tensões e controvérsias, que podem existir no processo de contratação. Percebo a atuação de uma espécie de coletivo de forças em que muitos atores se mesclam, submetendo o processo licitatório a interesses variados, constituindo uma espécie de rede. Ao final, o processo licitatório não se desenvolve apenas de acordo com os rituais burocráticos em atendimento à

legislação, mas é onde se produz muitas controvérsias, que emergem de uma rede tramada como uma composição de forças e de interesses.

O cenário que se apresenta, rotineiramente, para mim, não considera a constituição híbrida que os procedimentos licitatórios têm, intrinsecamente, separando em partes a rede que é inerente a esses procedimentos. Bruno Latour, menciona, sobre as ciências e as técnicas, que

A questão é sempre a de reatar o nó górdio atravessando, tantas vezes quantas forem necessárias, o corte que separa os conhecimentos exatos e o exercício do poder, digamos a natureza e a cultura. Nós mesmos somos híbridos, instalados precariamente no interior das instituições científicas, meio engenheiros, meio filósofos, um terço instruído sem o que desejássemos; optamos por descrever os imbróglios onde quer que eles nos levem. Nosso meio de transporte é a noção de tradução ou de rede. Mais flexível que a noção de sistema, mais histórica que a de estrutura, mais empírica que a de complexidade, a rede é o fio de Ariadne destas histórias confusas” (Latour, 2019, p 11-12).

Desta forma, pesquisar sob a perspectiva da Teoria Ator-Rede<sup>2</sup>, proposta por Bruno Latour (Latour, 2012), possibilitou a realização da análise da complexidade envolvida no processo de contratação pública, tendo em vista que o processo, desde o início, a partir de sua demanda até sua entrega, conecta-se e organiza-se com diversos elementos heterogêneos que participam dessa composição complexa.

Gostaria de deixar clara minha escolha quanto à sigla que irei adotar no presente trabalho, pois tentarei seguir os passos de Latour, aproximando-me de seu modo de ver as ciências. Segundo os revisores técnicos da obra e autores da apresentação do livro “Reagregando o social” (Latour, 2012), manter a sigla em inglês ANT (*Actor-Network-Theory*) aproxima o acrônimo do pensamento de Latour, que se compara a uma formiga (*ant* significa formiga, em inglês), descrevendo-se “míope, viciado em trabalho, farejador de trilhas” (Latour, 2012, p. 11), cujo objetivo é gerar incertezas e questionar o que está consolidado ou, ainda, entender os humanos também por meio dos não-humanos. Por esse motivo, não utilizarei a sigla da Teoria-Ator Rede (TAR), traduzida.

Na busca por estudos, que aplicassem a Teoria Ator-Rede (ANT), realizei uma Revisão Sistemática de Literatura (RSL), que consiste em acessar periódicos em bases ou bancos de dados confiáveis, de maneira sistemática, utilizando termos específicos, com opção de idiomas, nas buscas (Conforto; Amaral; Da Silva, 2021; Santos, 2018). Para tanto, foi acessado o banco

---

<sup>2</sup> A Teoria Ator-Rede é um conjunto empírico e teórico que descreve as relações sociais como efeitos de rede, como uma alternativa à Sociologia Tradicional apoiando-se principalmente na noção de tradução. Esta teoria é resultado de um grupo de sociólogos da década de 1980, predominantemente vinculados ao Centro da Inovação da Escola Superior de Minas de Paris, liderados por Bruno Latour.

de dados dos Periódicos da Capes, onde utilizei os seguintes descritores em inglês e em português, encontrando alguns trabalhos: i) *Public procurement and Bruno Latour* (dois trabalhos internacionais encontrados); ii) *Public Procurement and Controversy Mapping* (um trabalho internacional encontrado); iii) Aquisições Públicas e Bruno Latour (nenhum trabalho encontrado); e iv) Aquisições Públicas e a Cartografia das Controvérsias (nenhum trabalho encontrado). O banco de dados da CAPES apresenta filtros para que a busca ocorra de acordo com as demandas do pesquisador. Como em minha pesquisa encontrei apenas três artigos diferentes, não utilizei nenhum filtro, numa tentativa de ampliar as buscas, o que foi em vão.

Na base de dados do Google Acadêmico, embora eu tenha realizado uma Revisão Bibliográfica assistemática, encontrei inúmeros artigos, utilizando os mesmos descritores em português e inglês. Entretanto, não consegui, em minhas buscas, encontrar nenhum periódico que abordasse os processos brasileiros de compras públicas, sob a metodologia da Cartografia das Controvérsias nem sob a Teoria Ator-Rede, de Bruno Latour.

Os campos onde mais se encontram a Cartografia das Controvérsias e a Teoria Ator-Rede são o da Arquitetura, da Psicologia, assim como o da Comunicação. Já na área da Administração, os trabalhos encontrado se restringiram às pesquisas sobre o processo de aprendizagem organizativa, pesquisas de contextos digitais, inovações disruptivas, e sobre a arena pública da corrupção eleitoral (Moraes; Andion; Pinho 2017; Bussular *et al.*, 2019).

A metodologia da Cartografia das Controvérsias (Latour, 2000), por sua vez, define-se como uma possibilidade para cartografar ou delinear cenários, em uma tentativa de identificar os atores humanos e não-humanos, denominados por Latour como “actantes”, presentes neste cenário e em uma determinada rede sociotécnica. Latour (Latour, 2000) propõe um mapeamento dos fatos, refutando o que está consolidado pela “ciência”, pois o pesquisador “caminha” por meio e entre os fatos, delineando a construção do conhecimento. Por esse motivo, as controvérsias e instabilidades encontradas nesse percurso jamais poderiam ser ignoradas. Venturini *et al* (2015), afirmam que a Cartografia das Controvérsias (CC) é uma metodologia política, pois

O principal desafio do método, ao cartografar, seria o envolvimento com os atores das controvérsias. É certo que a CC não é um método de intervenção social. Ao contrário da gestão de crises ou da resolução de conflitos, não se destina a resolver ou canalizar debates (nem pressupõe que tal intervenção seja sempre desejável). No entanto, como amplamente demonstrado na geografia, os mapas nunca são representações neutras. A cartografia sempre foi uma ferramenta política e a CC não é uma exceção (Venturini *et al*, 2015, p. 75, tradução nossa).

Neste contexto, diante da complexidade da rede que envolve os procedimentos licitatórios, é importante compreender alguns conceitos, a fim de dar suporte à metodologia que será empregada. A ANT se fundamenta e se desenvolve em torno de duas principais noções-chave: coletivo e tradução. O coletivo pode ser entendido como a associação de humanos e não-humanos, em um processo de mediação com responsabilidade desmembrada entre ambos, impedindo a separação entre “natureza” e “sociedade”. Segundo Latour (2000) o nome de *rede sociotécnica* se dá à associação de atores humanos e não-humanos ou uma rede social que possui elementos materiais e imateriais, em que são indissociáveis os conhecimentos tecnocientíficos das interações entre os actantes, sendo frutos da construção de um coletivo: “somos animais sociotécnicos e toda interação humana é sociotécnica. Jamais estamos limitados a vínculos sociais. Jamais nos defrontamos unicamente com objetos” (Latour, 2001, p. 245). Assim, considera-se que animais, textos, máquinas, dinheiro e leis, por exemplo, compõem o social (Law, 1992), entendido como pós-social, conforme proposto por Karin Knorr-Cetina (2001).

O pensamento de rede sociotécnica fundamenta-se no argumento de que um agente social - o ator - é mais que um ser humano e seu corpo: “um ator é uma rede de certos padrões de relações heterogêneas, ou um efeito produzido por tal rede. [...] daí o termo ator-rede, um ator é também, e sempre uma rede (Mol; Law 2002, p. 5). A ANT é “uma forma de sugerir que a sociedade, as organizações, os agentes e as máquinas são todos efeitos gerados em redes de certos padrões de diversos materiais, não apenas humanos” (Law, 1992 p.2). Portanto, uma rede sociotécnica pode ser entendida como um coletivo não hierárquico de elementos distintos, que se interferem literalmente em um processo de mediação entre seres humanos, coisas e técnicas; um híbrido que desfaz as hierarquias e a natureza dos elementos, colocados lado a lado (Pedro, 1998).

Quanto à tradução, segundo Latour (1998, p.253), “significa deslocamento, traição, ambiguidade. Desta forma, partimos da não equivalência entre interesses ou jogos de linguagem e que a tradução possui como finalidade tornar equivalentes duas proposições”. Law (2003) complementa e enfatiza que “a tradução é o núcleo da abordagem ator-rede: um interesse por atores e organizações, que mobilizam, justapõem e mantêm unidos os elementos que os constituem” (Law, 2003 p.5). Com isso, a definição e a interpretação das interações social e técnica, combinada por elementos humanos e não-humanos, materiais e imateriais, é possível ser entendida como Sociologia da Tradução, na qual traduzir “implica transformação e a possibilidade de equivalência, a possibilidade que uma coisa - um ator - possa representar outra - uma rede” (Law, 2003 p.5).

Outra noção importante, além de tradução e de coletivo, é a de mediação. A compreensão de mediação nega a ideia de que o sujeito (humano) transcende um objeto (não-humano); de que exista uma hierarquia entre o sujeito e o objeto. “A mediação seria o processo de criação de elos entre dois agentes, constituindo um composto híbrido que não existia antes e que desloca objetivos, funções e intenções previamente estabelecidas” (Latour, 2010 p. 11). E, muito possivelmente, a definição de um problema não acontece por acaso sem a capacidade de um método responder. A ANT contribui com várias noções, no sentido de construir uma abordagem sociotécnica, pois considera que tudo o que temos é criado a partir de redes de conexão, entre “materiais” classificados como heterogêneos.

Diante disso, analisar o processo de compras públicas poderá permitir reconhecer a multidisciplinaridade dos atores envolvidos, mapear e delinear o processo, destacar as associações que são realizadas e estabelecer uma relação com a origem da ação da necessidade do processo de compras. Na mesma linha, abordar esse processo a partir do entendimento do artefato sociotécnico (Latour, 2011), significa inseri-lo como algo que é constituído a partir de um processo de negociação de interesses ou até que alcance sua estabilidade. Com isso, pode-se pensar no processo de compras públicas não como objeto exclusivo do atendimento às legislações e burocracias, mas também como um efeito das negociações entre diversos sentidos e interesses.

Sendo assim, entendo que este será um primeiro deslocamento em direção a um olhar alternativo, materializado na abordagem sociotécnica (Latour, 2012), com o intuito de compreender que a ação do processo de aquisição pública pela licitação é mais complexo do que se apresenta, pois envolve, além de muitos setores dentro de um mesmo órgão de uma prefeitura, várias ações, tais como: a identificação da necessidade da aquisição; a elaboração de orçamentos; compreender as questões técnicas necessárias para a aquisição; perceber as disputas; verificar a disponibilização financeira entre outras.

Acredito que no campo das compras públicas, o laboratório seja a própria prefeitura, pois ela: i) tem que cumprir os requisitos legais desde a necessidade da demanda até a entrega do produto ou serviço; ii) é o local, por excelência, onde se pode observar a ciência em ação; iii) é a organização onde se configura o coletivo que atua e esculpe o processo de compras públicas; e iv) é o local onde os atores trabalham de modo a provocar deslocamentos e desvios para construir o fio condutor, que levará ao desfecho com o atendimento da demanda. Como anteriormente dito, o processo licitatório, que culmina na contratação de uniformes para os alunos da rede municipal de ensino, será o objeto a ser estudado.

Assim sendo, a temática sobre o processo de compras públicas se demonstra pertinente aos estudos organizacionais, tendo em vista o desconhecimento de pesquisas similares nacionais, como anteriormente salientado, e que buscam compreender como acontece o processo de compras públicas, utilizando-se a metodologia da Cartografia das Controvérsias, a fim de analisar a complexidade envolvida no processo apresentando, visto como uma lacuna na literatura, a ser explorada.

A presente tese está organizada da seguinte forma:

Na primeira seção, após a *Introdução - Conhecendo o território das compras públicas* - apresento um breve histórico sobre os antecedentes, o estabelecimento e as reformas da burocracia, no Brasil, que entendi ser necessário, a fim de contextualizar que, apesar de alguns fatos estarem consolidados, por meio da evolução da burocracia brasileira, por inúmeras vezes a gestão, que foi empregada, no passado, ainda é articulada nos processos atuais.

Na segunda seção, *Um mergulho na Teoria Ator-Rede*, apresento a Teoria Ator-Rede (ANT) e suas definições, juntamente com a Cartografia das Controvérsias (CC), que acolho como teoria e método que permitiram, no desenvolvimento da tese, produzir respostas para questões que, ainda hoje, são entendidas apenas como desafetos e fatos assumidamente consolidados.

Na terceira seção – apresento o *Percurso metodológico e as possíveis pistas*, que irão nortear e compor a mobilização das controvérsias.

Na quarta seção – *Produzindo os dados*, apresento os elementos e os dados produzidos a partir deles, por meio da pesquisa de campo, entre documentos e entrevistas; e na seguinte seção, *Pistas dos processos de compras públicas*, aprofundo-me nas análises e na construção do conhecimento obtido e, por fim, apresento a *Cartografia das Controvérsias* e meus últimos comentários.

## **2 CONHECENDO O TERRITÓRIO DAS COMPRAS PÚBLICAS**

Enquanto criança, no ano de 2.000, assisti ao lançamento do filme “O Auto da Compadecida”, baseado no livro de Ariano Suassuna e dirigido por Guel Arraes. Há, nesse filme, uma cena envolvendo os principais personagens, João Grilo e Chicó, em que eles tentam convencer o bispo a comprar uma hóstia, alegando que a que a igreja distribui aos fiéis não é adequada para as celebrações. Eles apresentam uma série de argumentos e artimanhas para persuadir o bispo, incluindo a afirmação de que a hóstia anterior foi adquirida por um preço muito elevado, sugerindo a existência de corrupção em sua compra. Suassuna, por meio de uma

situação cômica, escancara o desenrolar de um processo de corrupção, pois a hóstia foi produzida pelos interlocutores, em sigilo, e ainda cobraram um preço muito mais alto do bispo, do que a adquirida anteriormente.

Refletindo sobre aquela situação, mesmo sendo criança e ainda precisando aprender muitas coisas, fiquei pensando em como é possível, a partir de uma determinada situação, outras serem geradas e desenroladas, para lugares imprevistos. Entretanto, não imaginava nem tinha ideia de que certos episódios do filme poderiam ser muito parecidos com os percalços, em minha vida real. Muito menos imaginaria que, um dia, estaria tão próximo de problemas semelhantes à cena do filme, ao trabalhar na Administração Pública. Mesmo quando ingressei na prefeitura, eu não tinha noção como o sistema de compras públicas se organizava, mas de alguma forma, naquele momento, algo me fez ativar a atenção. E com o passar dos anos, após o ingresso como servidor na Administração Pública, fazendo parte do processo de compras, sempre me recordo dessa cena que critica a corrupção dentro de uma entidade religiosa. Infelizmente, como já é sabido, a cena do filme foi uma fotografia do que pode ocorrer no âmbito público, quando empresas ou indivíduos usam suborno ou outras práticas ilegais, para influenciar o processo de seleção de fornecedores e obter vantagens em relação aos concorrentes. No filme, João Grilo e Chicó apresentam a compra da hóstia como um exemplo desse tipo de corrupção, demonstrando como a busca por lucro pode levar a práticas desonestas e prejudicar a qualidade dos produtos e serviços adquiridos pelo setor público.

Percebo que a crítica apresentada é relevante até os dias de hoje, já que a corrupção existe, não apenas nas licitações públicas, sendo um problema recorrente no Brasil e, também, em outros países. Essa prática prejudica a Administração Pública, as pessoas e a economia como um todo, e é fundamental que sejam tomadas medidas efetivas para combatê-la e garantir um uso mais eficiente e responsável dos recursos públicos. Afinal, as compras públicas estão além das questões exclusivamente econômicas, pois estão imbricadas no desenvolvimento social local, abrangendo todo o território nacional.

Neste ponto, a perspectiva sociotécnica de Bruno Latour (2005), envolvendo uma interação entre a ciência, a tecnologia e a sociedade, com o foco no papel das redes e de seus actantes, permite examinar os elementos tecnológicos e sociais envolvidos no processo de compras públicas, com o objetivo de encontrar áreas de melhoria e oportunidades de inovação.

O percurso histórico, sobre leis e medidas de controle da área das compras públicas, será demonstrado com mais detalhes, na próxima seção. No entanto, é importante contextualizar, que todas as medidas necessárias foram implantadas, nos procedimentos licitatórios brasileiros, em diferentes níveis da Administração Pública, abrangendo desde as

pequenas cidades até o governo federal, com o intuito de combater a corrupção. Infelizmente, ao longo da história de nosso país, inúmeros casos de desvios do erário, fraudes que envolvem empresas estatais e grandes empreiteiras foram revelados, o que demonstra a magnitude do problema e a necessidade de se adotarem medidas mais eficazes, a fim de combatê-los.

O sistema de licitações do Brasil surgiu com a Constituição Federal de 1988, elaborada três anos após o término da Ditadura Militar, estabelecendo os procedimentos na Lei de Licitações e Contratos, de 21 de junho de 1993, a de nº 8.666/1993, que regulamenta as compras públicas, pelos seus entes federados, nos âmbitos federal, estadual e municipal. Após décadas, o Brasil vive hoje um momento de transição para uma nova legislação. Todos os créditos, no sentido de amenizar o problema da corrupção entre outros, estão concentrados nos 194 artigos da Nova Lei de Licitações de nº 14.133/2021. Dados do IBGE (2022) mostram que existem, no Brasil, 26 estados, um Distrito Federal e 5.570 municípios e que, deste total, 5.532 municípios são considerados de pequeno e médio porte, restando apenas 38 municípios considerados de grande porte ou aqueles que apresentam mais de 500 mil habitantes. O IBGE estima que o número de municípios de grande porte irá aumentar para 49, no próximo censo.

Todos os entes federativos necessitam cumprir requisitos mínimos para poderem realizar processos licitatórios, a fim de contratarem serviços ou adquirirem bens, para suprirem as necessidades do município e de sua gestão. A legislação aplicada elenca as modalidades que os entes da Federação podem adotar, para realizar suas contratações, tais como: concorrência, diálogo competitivo, pregão, leilão e concurso. Estas modalidades não visam, exclusivamente, os ganhos econômico-financeiros, relacionados diretamente com os melhores resultados das aquisições, mas também com os ganhos que a região terá se os fornecedores locais participarem do processo de compras públicas. Em vista disso, é importante mencionar ações para fortalecer o desenvolvimento local como a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, promulgada pelo Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Segundo as autoras Lidiane Santos e Dênia de Amorim (2021), “o planejamento adequado das compras governamentais é um fator relevante em favor do desenvolvimento local e regional, pois pode privilegiar os pequenos negócios sediados no município e região” (Santos; Amorim, 2021, p. 2).

Entretanto, conforme minha experiência, essas modalidades licitatórias necessitam ser aplicadas com mais eficiência pelos órgãos públicos, adotando a opção eletrônica em detrimento da presencial, sobretudo com os pregões. Segundo Amorim (2021) os pregões foram criados para darem velocidade aos processos de compras públicas e, principalmente, transparência. São regidos pela Lei nº 10.520/2002, que determina que poderão ser realizados

para bens ou serviços comuns, “com base em critérios eminentemente mercadológicos, de modo que a complexidade técnica ou a natureza intelectual do bem ou serviço não impedem a aplicação do pregão” (Conselho de Justiça Federal, 2020). Ainda, para Amorim,

O enquadramento de um bem ou serviço como comum dependerá das particularidades do caso concreto, não se mostrando viável que eventual regulamento venha a estabelecer uma lista taxativa ou pré-definida. Ocorrendo tal configuração, há que se adotar a modalidade pregão, independentemente do valor estimado para a contratação. Por isso, julgamos imprescindível na fase de planejamento da licitação a manifestação da área técnica a respeito do enquadramento do bem ou serviço como *comum* ou não (Amorim, 2021, p. 120).

Intensificar as questões técnicas, a fim de que seja possível caracterizar o tipo de aquisição, deverá ser uma ação que dificulte qualquer tipo de conluio, entre os possíveis concorrentes, no momento da disputa licitatória, sendo garantido o acesso igualitário aos participantes e, também, incrementar a amplitude de acesso, abrangendo todo o território nacional, conforme o objeto do Edital. Se optarem por processar qualquer licitação presencialmente, a sessão deverá ser gravada, a fim de comprovar que o pregão caminhou de maneira ilibada.

Uma das qualidades dessa lei é que ela busca aprimorar a governança pública, por meio da promoção da transparência, eficiência, integridade e responsabilização e, finalmente a contratação nos processos de licitação, evidenciando a interação e conexão de humanos e não-humanos no processo.

Neste sentido, as “formas pós-sociais” (Cetina, 2001) de interação ultrapassam a tradição das “relações sociais”, restritas aos humanos. A relação entre humanos e não-humanos colabora para a consolidação de formas de interações humanas mediadas pelas tecnologias contemporâneas. Hoje em dia, existe uma importante modificação no entendimento de relações sociais e comunidade: as interações virtuais, permitidas pelo avanço da tecnologia e informação, ampliam, progressivamente, as relações e interações pessoais.

Essas interações acontecem também no processo de compras públicas. Atualmente, os cidadãos, as empresas, os órgãos de controle se utilizam de programas, portais públicos e ferramentas tecnológicas com naturalidade. Isto interfere no modo como é realizada a contratação de determinados serviços ou produtos, pois não é mais necessário fazer o processo de forma presencial. A rastreabilidade das etapas do processo de aquisição, que é possível por meio da tecnologia empregada, também é uma ferramenta que possibilita monitorar e controlar os gastos públicos, reduzindo algum desvio, que possa ocorrer, durante os processos licitatórios.

Na próxima seção, abordarei a história da Administração Pública e a constituição da burocracia, no Brasil, a fim de se compreender os caminhos percorridos e as influências na gestão pública brasileira, assim como o desenvolvimento dos processos licitatórios e de seus percalços.

## **2.1 REFORMAS E DESENVOLVIMENTO DA BUROCRACIA**

A Administração Pública brasileira foi consolidada há mais de 200 anos. Segundo Costa (2008), ela teve início com a vinda da Família Real Portuguesa, em meados de 1808, marcando o processo de evolução de uma Administração Pública, que já existia. Em vista disso, Costa relata que o aparelhamento existente no Brasil, antes desse momento, baseava-se em outros critérios e outras formas de organização, não podendo ser comparado com as administrações posteriores.

A Família Real implantou o aparato burocrático utilizado pela corte portuguesa. Com isso, entre os anos de 1808 a 1889, no período monárquico, a Administração Pública foi regida pelo modelo patrimonialista, mantendo-se uma burocracia tradicional. Neste momento, o poder estava centralizado e sob o comando da Família Real, e naquela época o quadro administrativo burocrático era controlado pelo estamento, de maneira que o grupo dirigente não exercia o poder em nome da maioria, mas ao contrário, era completamente alheio à vontade do povo (Faoro, 2012).

Segundo Oliveira (1984), o modelo burocrático utilizado no Brasil situa-se na herança da colonização portuguesa, a qual possuía grande apreço pelo ritual. Neste contexto, foi imposta uma burocracia ritualista, com excesso de formalismos, os quais contrastavam com os hábitos, costumes e com a cultura das pessoas, que no país, habitavam.

Atualmente, de acordo com Spink (2006), o percurso da evolução da Administração Pública brasileira iniciou-se na década de 1930, influenciada pela vinda das missões estadunidenses para a América Latina, com a finalidade de aconselhar os países sobre reforma monetária, gerenciamento financeiro, com muitas recomendações e controles contábeis. Em análise pelo autor, as práticas administrativas difundidas influenciaram, diretamente, a economia, a cultura, e os hábitos do povo brasileiro.

Assim sendo, no Brasil, a estrutura burocrática foi se transmutando, regulada também pela experiência estadunidense, sob a perspectiva de um de seus presidentes, Woodrow Wilson, dando origem ao modelo “wilsoniano”, que sustentou a separação funcional entre a política e a Administração Pública, baseando-se em premissas que definem: as ações dos políticos

determinam “as linhas gerais da política, e os burocratas executam-nas”, pois o caráter dos burocratas é técnico-científico, neutro, apolítico, enquanto, na esfera dos políticos, “as lutas definem o sentido geral das políticas” (Abrúcio; Loureiro, 2018, p. 29). Com essa separação, segundo Wilson, as tensões que pudessem existir entre burocratas e políticos seriam amenizadas, pelo fato de ambos terem atividades distintas, mas complementares. Nesse sentido, o processo de construção da agenda pública passa a ser visto como uma tarefa eminentemente política, enquanto a implementação das políticas públicas fica sob a responsabilidade da administração (Vasconcelos, 2004). O modelo wilsoniano, porém, pode ser questionado, pois ele foi pautado na “neutralidade das burocracias”, sem considerar que a burocracia é impregnada de conflitos no que concerne ao poder”, e que “defende interesses para além das decisões meramente técnicas” (Abrúcio; Loureiro, 2018, p. 30).

Vale mencionar Guerreiro Ramos, por ser um crítico da Administração e das Ciências Sociais, que “nunca dissociou a administração do fenômeno social e sempre esteve preocupado com as consequências que as organizações trazem para as pessoas”, segundo os autores e estudiosos de Guerreiro Ramos, Junior *et al* (2014, p. 52). Consequentemente, para ele, adotar modelos de países hegemônicos, como base para o estabelecimento de leis ou mesmo de programas em um determinado país, sem considerar o cenário local, pode resultar em disparidades e retrocessos. Ramos, entretanto, ao criticar outro modelo importado estadunidense para a administração brasileira, referindo-se à Lei de nº 284/1936, que reajusta o quadro do funcionalismo público brasileiro e dispõe sobre diversas providências, afirma que, ainda assim, a administração brasileira foi beneficiada:

A Lei nº 284 representa uma verdadeira transplantação no Brasil das ideias sobre racionalização administrativa, em voga nos Estados Unidos, especialmente na forma por que são expostas por Willoughby. Muitas reservas poderiam ser feitas a esta maneira de introduzir tais ideias em nossa administração federal. É, porém incontestável que, de qualquer modo, a Lei 284 assinala um avanço na história administrativa do Brasil. (Ramos, 2008, p. 99).

Em meados dos anos de 1930, o país estava em crise e no contexto de uma grande mudança social que até então era agrária, regida por normas tradicionais. Nessa conjuntura, em 11 de novembro de 1930, apoiado pelos militares, Getúlio Vargas assume o poder com o governo provisório (1930 - 1934) (Abu-El-Haj, 2005). Contexto de forte expansão dos centros urbanos, de maneira que as indústrias se desenvolviam, refletindo no surgimento de novas classes sociais. A produção cafeeira, que até então se considerava forte, encontrava-se em plena decadência, o que contribuiu, também, com o fim da Velha República (1889-1930).

No anseio de transformar um país eminentemente rural em uma sociedade industrial e urbana, o Estado implementa uma burocracia voltada aos moldes weberianos, com o intuito de modernizar a máquina estatal e solucionar os problemas patrimonialistas, assim como inserir o Estado em um mundo capitalista. Segundo Abrúcio e Loureiro (2018),

Em uma definição sintética, o tipo ideal weberiano de burocracia seria composto por um corpo funcional e estável de cargos públicos, preenchidos por funcionários selecionados por seu mérito técnico especializado, organizados por estrutura profissional permanente. Esse tipo administrativo deve ser voltado a responder ao público, seja obedecendo às regras universais que regem a administração, seja atuando conforme padrões de probidade (Abrúcio; Loureiro, 2018, p. 26).

Embora o modelo weberiano fosse “despatrimonializar” o poder estatal, voltado, exclusivamente, para o “interesse público” (Abrúcio; Loureiro, 2018, p. 27), a modernização se concretizou via autoritarismo, refletindo em uma organização da Administração Pública do tipo centralizadora, ou seja, a autoridade pública se tornou muito excessiva (Oliveira, 1984). Com isso, instaura-se a “Era Vargas” com o Estado Intervencionista iniciando o processo de reforma dos anos 1930 com a intervenção política do governo federal nos estados e a centralização da administração fundamentada em um poder racional-legal (Abu-El-Haj, 2005).

Segundo as análises de Crozier (1981), a centralização administrativa foi fundamental para a conversão da estrutura organizacional em uma estrutura rígida, com normas gerais que eliminassem os desejos dos agentes e delimitassem todas as ações necessárias para alcançar determinados objetivos. Keinert (1994) identifica que foi estabelecido o Estado administrativo, na Era Vargas, destacando a racionalização do campo da Administração Pública, detectando que a profissionalização público-estatal foi a primeira ação imposta para a “modernização” do Estado. Já Bresser-Pereira (2006) considera que o objetivo da Era Vargas foi separar os bens públicos dos bens privados, o que, em outras palavras, rejeitou o modelo patrimonialista impregnado na Administração Pública brasileira. Com isso, pretendia-se executar, por meio da profissionalização da administração a racionalização das atividades. Ademais, propôs a consolidação das normas administrativas, com intuito de simplificar a legislação que estava válida, instituiu comissões permanentes para realização da padronização dos materiais a serem adquiridos pela Administração Pública, com o propósito de realizar a gestão da aquisição dos materiais adquiridos (Costa, 2008).

Em consequência, dentro da lógica racional burocrática, o aparelho do Estado estava preparado para enfatizar a gestão dos meios e das atividades de administração, de maneira geral. Com isso, era determinado para a Administração Pública introduzir novos procedimentos,

objetivando a centralização, a impessoalidade, a hierarquia, o sistema de mérito, a fim de que a administração racional e eficiente conseguisse assumir a função na condução do processo para o desenvolvimento (Costa, 2008).

Nesse contexto, no ano de 1936, o Presidente provisório, acompanhado pela sua equipe, estabeleceu fundamentos que ditavam regras para a constituição do serviço público federal, baseando-se nas características da teoria clássica burocrática. Foi estabelecido, para os servidores, por meio de normas, o seguinte: a garantia de permanência e estabilidade no emprego; a exigência de lealdade política; a regulação interna para evitar arbitrariedades; a organização hierarquizada e regras bem definidas; e, a isonomia salarial e condições contratuais (Abu-El-Haj, 2005).

Em meados de 1937, foi finalizado o governo provisório. Entretanto, o Presidente provisório, para evitar o retorno da elite paulista ao poder, fechou o Congresso Nacional no dia 1º de novembro de 1937, anunciando a instalação do “Estado Novo” e uma nova Constituição, autoritária, que previa eleições apenas no prazo de seis anos. Nesta conjuntura, Vargas criou um centro de planejamento estratégico de reforma administrativa, instituindo uma nova elite tecnoburocrática ao fundar, em 1938, o DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), por meio do Decreto-lei nº 579 (Bresser-Pereira, 2009).

Segundo Abu-El-Haj (2005, p. 36), haveriam cinco atribuições ao DASP:

- 1) Selecionar os candidatos aos cargos públicos federais;
- 2) Promover a readaptação dos funcionários de carreira aos novos padrões administrativos;
- 3) Padronizar as compras do Estado, através de regras transparentes e licitações;
- 4) Auxiliar o Presidente na elaboração dos projetos a serem submetidos à sanção;
- 5) Inspeccionar o serviço público e apresentar relatórios anuais sobre a situação do setor público.

Identifica-se, ainda, que nas reformas promovidas na Era Vargas, houve transformações administrativas, tanto na forma como em sua dinâmica de funcionamento, pois, segundo Martins (1995), o processo de modernização, realizado durante esse período, objetivou a dissociação entre o contexto político do burocrático. Esse processo foi guiado por meio de um padrão de racionalidade funcional, mas com a utilização do autoritarismo. Martins (1997a), aborda essa disfuncionalidade, fazendo a seguinte crítica:

Se por um lado, os atributos intrínsecos e as tecnicidades de modelos e estratégias de inovação gerencial no setor público são exaltadas pelos seus segmentos propositores, por outro, algumas questões básicas têm sido relegadas a um segundo plano: em que extensão a busca da excelência burocrática —ou pós-burocrática— na Administração Pública brasileira está culturalmente associada com a exclusão da

política, haja vista sua condição de portadora de influências e anseios patrimonialistas? Em que extensão a busca de modelos não estatais de formulação e implementação de políticas públicas, em especial aqueles que se colocam no âmbito do terceiro setor (público não-estatal) estarão ou deverão estar imunizados contra as influências da política? (Martins, 1997a, p. 10)

Segundo Wahrliche (1974), no ano de 1951, Vargas retornou à Presidência da República, e em 1952 instituiu a comissão para redigir um amplo projeto de reforma administrativa, no qual foram previstas alterações na estrutura da administração. Contemplou, neste projeto: a descentralização da gestão em todos os níveis (federal, estadual e municipal), com o objetivo de fortalecer o planejamento e a coordenação dos instrumentos adequados ao exercício das funções pelo Presidente e Ministros; executou a reforma de base da Administração Federal com o reagrupamento das atividades ministeriais e com o aumento dos ministérios, além de outras propostas de alterações. Entretanto, em 1953, foi encaminhado ao Congresso, uma solicitação de análise do projeto, em substituição ao primeiro projeto, contudo, esse último também foi substituído por outros dois projetos com outras propostas. No ano de 1956, foi instituída a Comissão de Simplificação Burocrática, porém, no meio de tantas propostas, apenas se efetivou algumas leis esparsas, lançadas no projeto de reforma administrativa construído pela equipe de Vargas.

De acordo com Costa (2008), nesse período de retorno de Vargas à Presidência da República, várias comissões foram formadas com o objetivo de simplificar a burocracia e, também, para a criação e o desenvolvimento de projetos. Contudo, muitos desses projetos não foram implementados, o que facilitou a corrupção na Administração Pública, considerada como um problema significativo, que envolvia diversos setores e áreas do governo. Segundo Boris Fausto (1995), a centralização do poder nas mãos de Vargas permitiu o surgimento de esquemas de corrupção, que prejudicavam a eficiência e a transparência da Administração Pública.

Entre os casos mais notórios de corrupção no período, destaca-se a criação de empresas estatais fictícias para desviar recursos públicos, a venda de concessões e cargos públicos e a concessão de favores políticos em troca de apoio. Fausto destaca que estas práticas ocorriam em todos os níveis da Administração Pública, prejudicando a eficiência e a legalidade dos serviços públicos.

No entanto, é importante destacar que o período foi marcado por avanços significativos em termos de direitos trabalhistas e sociais, que foram garantidos por meio de políticas públicas e intervenção estatal, na economia. Segundo Angela de Castro Gomes (1998), o governo de Vargas criou leis e políticas sociais que tiveram impacto direto na melhoria das condições de

vida da população, como a criação do salário mínimo, da Consolidação das Leis do Trabalho e a criação de empresas estatais que impulsionaram a economia nacional.

Entretanto, a falta de transparência e de controle democrático na Administração Pública durante o Estado Novo permitiu a disseminação de práticas desonestas, que prejudicavam a eficiência e a legalidade dos serviços públicos, como aponta Pedro Henrique Pedreira Campos (2009). Segundo o autor, a corrupção tornou-se um elemento intrínseco ao funcionamento do Estado durante o período autoritário, prejudicando a qualidade de vida da população e minando a credibilidade das instituições.

O problema da corrupção, durante o governo de Vargas, é um exemplo de como a falta de transparência e de controle democrático na Administração Pública pode permitir práticas desonestas e prejudicar o funcionamento adequado do Estado. Como aponta Sérgio Lazzarini (2011), a corrupção baseada em relações pessoais e de favorecimento prejudica a eficiência econômica e a concorrência saudável, reduzindo a qualidade dos serviços e produtos adquiridos pelo Estado e, conseqüentemente, prejudicando a sociedade como um todo.

Em resumo, o período do Estado Novo foi marcado pela forte tendência autoritária do governo de Getúlio Vargas e pela disseminação de práticas de corrupção na Administração Pública. A falta de transparência e de controle democrático na gestão dos recursos públicos permitiu o surgimento de esquemas de desvio e favorecimento, que prejudicaram a eficiência e a legalidade dos serviços públicos e contribuíram para minar a credibilidade das instituições do país. O problema da corrupção, durante este período, é um exemplo da necessidade de se garantir a transparência, o controle democrático e a integridade na gestão dos recursos públicos, a fim de garantir que as políticas públicas sejam efetivas e beneficiem a sociedade como um todo.

Na década de 1950, o presidente Juscelino Kubitschek estabeleceu seu Plano de Metas, tentando, em vão, livrar a Administração Pública do clientelismo, característica predominante tanto em seu governo, quanto no de Vargas. Kubitschek continuou com as estratégias desenvolvimentistas de Vargas, mas acabou fragilizando as estruturas governamentais, fragmentando-as (Abrúcio; Loureiro, 2018, p. 43). O que marcou seu governo, foi uma grande abertura para a entrada do capital de empresas multinacionais (Bresser-Pereira; Theuer, 2012).

Com o golpe militar no ano de 1964, tem-se novamente um governo autoritário, conduzido pelo então Presidente Castello Branco. Trata-se do início de um novo movimento de reforma da Administração Pública, instituindo em 1967, o Decreto nº 200, que dispunha sobre a organização da Administração Federal, estabelecendo diretrizes para a reforma administrativa (Pereira, 1998).

Este decreto contemplou 215 artigos, agrupados em 14 títulos, estabelecendo uma série de mudanças. No artigo 6º foram estabelecidos os princípios orientadores da Administração Federal: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle; e estabeleceu em seus artigos posteriores, a proposta de cada um dos princípios a serem buscados pela administração,

Art. 7º A ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas elaborados, na forma do Título III,

Art. 8º As atividades da Administração Federal e, especialmente, a execução dos planos e programas de governo, serão objeto de permanente coordenação.

§ 1º A coordenação será exercida em todos os níveis da administração, mediante a atuação das chefias individuais, a realização sistemática de reuniões com a participação das chefias subordinadas e a instituição e funcionamento de comissões de coordenação em cada nível administrativo.

[...]

Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

Art. 11. A delegação de competência será utilizada como instrumento de descentralização administrativa, com o objetivo de assegurar maior rapidez e objetividade às decisões, situando-as na proximidade dos fatos, pessoas ou problemas a atender.

[...]

Art. 13 O controle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos. (BRASIL, 1967, Art. 6º).

Esse novo modelo de entendimento sobre a administração, instaurou-se com o intuito de romper com as disfunções ocorridas anteriormente. Com isso, houve uma maior flexibilidade na Administração Pública, superando o atendimento às demandas do Estado e da sociedade, configurando-se como a primeira tentativa de reforma gerencial, no Brasil (Abrúcio; Pedoti; Pó, 2010).

Martins (1995) afirma que esse período militar também foi marcado pelo distanciamento entre a área política e a Administração Pública. Com essa reforma, destacaram-se três ações no cenário administrativo: a descentralização administrativa, a forma de coordenação e controle das unidades descentralizadas e a estrutura federativa do Estado brasileiro. No que concerne à descentralização, houve um aumento do alcance da tomada de decisão que permitiu maior flexibilidade gerencial às autarquias, fundações, empresas públicas e de economia mista, chamadas de administração indireta. Em relação à coordenação e controle das unidades descentralizadas, permitiu o fortalecimento dos órgãos de planejamento, criando ou reestruturando as agências responsáveis pelas auditorias, orçamento, compras e informações estatísticas. Já a terceira característica, centra-se a controvérsia do período, pois, ao mesmo tempo em que foram efetivados incentivos para a implantação nos estados e municípios, a

estrutura em vigor, no âmbito federal, operava um modelo centralizador, nominado “unionista-autoritário” (Abrúcio; Pedoti; Pó, 2010).

Essas mudanças previstas na reforma não foram concretizadas. Assim, não houve estabelecimento de mecanismos de avaliação de desempenho para as unidades federativas descentralizadas, impedindo a descentralização da proposta de diferenciação do modelo anterior (Costa, 2008). Diante das tentativas de modificação reformista, houve diferenciação do modelo de Vargas, no que se refere ao fortalecimento da Administração Pública indireta. Além disso, com o modelo burocrático implementado, possibilitou-se a criação de um grande número de órgãos administrativos, os quais tinham formas, legitimidade e meritocracia diferentes, de forma que não conseguiam comunicação entre si, tornando difícil a gestão pessoal (Abrúcio; Pedoti; Pó, 2010).

Em síntese, podemos dizer que entre os anos de 1930 e 1979, a postura do Estado era centralizadora, sendo ele o principal responsável na realização das questões públicas de toda esfera, da área cultural à econômica (Keinert, 2012), e segundo Pereira (1998) e Rezende (2003) novas transformações ocorreram na Administração Pública, entre os anos de 1964 a 1985, sendo que foi iniciado no ano de 1979 o Programa Nacional de Desburocratização (PND), tendo como seu mentor o ministro Hélio Beltrão, no mandato do presidente João Baptista Figueiredo.

Oliveira (1984) salienta que o programa de desburocratização tinha como objetivo a eliminação das disfunções burocráticas desenvolvidas ao longo dos anos, mas não da burocracia enquanto tal. O ministro Beltrão defendeu o programa, pois tinha concepções e objetivos que o diferiam do processo da reforma ou modernização, havendo relação direta de suas ações com a Secretaria de Modernização Administrativa, mas estas não caminhavam juntas.

Em linhas gerais, o programa nacional de desburocratização (PND) objetivava levantar as complicações do excesso de formalismo existentes na Administração Pública. Com base nisso, o programa desenvolveu cinco modalidades de ação: via legal, interação com os órgãos do poder público, reforma administrativa e modernização, difusão e meios de comunicação de massa, e interação com os órgãos representativos da comunidade (Oliveira, 1984).

Wahrlich (1984) afirma que o PND gerou várias reações, tanto positivas como negativas, de forma que alguns acreditavam em suas vantagens e outros desconfiavam pela desregulamentação indiscriminada, o que tornaria os ambientes mais frágeis à corrupção.

No ano de 1985, houve a transição para o regime civil, deixando o militar para trás, buscando combater, neste período, problemas herdados da nefasta Ditadura. Abrúcio, Pedroti e Pó (2010) consideram que foi a partir desse período que se iniciaram as mais recentes reformas.

Com a entrada do primeiro presidente do regime civil, José Sarney, foi projetado um plano de reformas. Destaca-se a criação do Ministério Extraordinário para Assuntos de Administração, instalando-se a comissão geral do plano de reforma administrativa, com o objetivo, como proposta mais relevante, a unificação do regime jurídico aplicável aos servidores públicos. E, também no ano de 1986, ocorreu a criação da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), destinada à formação de quadros dirigentes da administração federal; além disso, inicia-se um processo de redução progressiva dos cargos comissionados de livre provimento (Bresser-Pereira, 1998).

De acordo com Abrúcio (2007), foi na constituição de 1988 (BRASIL, 1988), que houve a maior mudança na Administração Pública, destacando três principais propostas de alteração. Em primeiro lugar estão as propostas de concretização da democratização do Estado. Em segundo a proposta de descentralização, de modo a acabar com o centralismo político, financeiro e administrativo, que se formou durante os anos anteriores. E, em terceiro, completar a chamada reforma do serviço civil, por meio da profissionalização da burocracia. Mas, o autor argumenta que essas metas não avançaram em sua totalidade devido a uma série de problemas.

O período de 1980 foi classificado por Martins (1997a) como a “era da desmodernização”, por representar o retorno da política pela Administração Pública, segundo padrões disfuncionais. Barreto (1999), por sua vez, menciona que novos contextos foram levados em conta nos anos de 1980 e 1990, como a globalização das economias e mercados, e a provocação da competitividade. Com isso, tornou-se imprescindível instaurar nova agenda para debater o papel do Estado nacional com a sociedade. Assim, ocorreu o fortalecimento do setor público não-estatal por meio do espaço social autônomo, entre o Estado e o mercado, com direção para as atividades sociais não lucrativas e a incorporação, pelo setor privado, de parcela de produção de bens e serviços públicos, até então de responsabilidade do Estado.

No ano de 1990, o país passou por uma crise econômica do Estado, impulsionando a procura pela reordenação da Administração Pública. No mesmo ano, com a eleição do então candidato para presidente, Fernando Collor, com a bandeira de combater a corrupção e o fim dos marajás no serviço público. Entretanto, seu governo não prosperou e encerrou-se precocemente devido ao seu envolvimento em esquemas de corrupção, fatos que levaram até o seu *impeachment* (Fadul; Silva, 2008).

Com a saída do presidente Collor, tomou posse seu vice Itamar Franco, durante o período de 1992 a 1994, estabelecendo neste governo políticas de regulamentação na tentativa de impedir o problema inflacionário. Em seu governo, por intermédio do ministro da fazenda,

Fernando Henrique Cardoso, foi implantado o Plano Real e também iniciou o planejamento de mais uma reforma administrativa (Abrúcio, Pedoti, Pó, 2010).

No ano de 1993, neste período de reforma administrativa, foi promulgada a Lei Nacional de Licitações (LNL) sob número 8.666. De acordo com Bresser-Pereira (1998), em 1995, já no governo do então Presidente Fernando Henrique Cardoso, foi criado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). O intuito deste plano era o de diagnosticar a crise daquele período, com o levantamento de questionamentos a respeito do papel e do tamanho do Estado. A partir de dados levantados por este movimento, foi destacado que parte do problema da ineficiência burocrática no Brasil estava relacionada à falta de organização burocrática. Com isso, foi considerado imprescindível avançar com uma nova forma para as relações estabelecidas entre formulação e implementação de políticas públicas.

Conseqüentemente, a reforma proposta pelo governo da época foi fundamentada pelo *New Public Management (NPM)*. Com este modelo, foi possível, na Administração Pública, a redução de custos, a eficiência e obtenção de maior eficácia na prestação de serviços, adotando-se assim, valores inerentes à racionalidade econômica, como a procura da melhoria da eficiência da gestão governamental (Motta, 2013).

Com o modelo gerencial, baseado na NPM, esperava-se corrigir falhas do modelo burocrático weberiano. Assim, o objetivo era de suprimir a crise fiscal, reduzir custos, combater a corrupção, tornar mais eficiente a administração e reduzir a grande quantidade de serviços que estavam por conta do Estado, entretanto, nem todas as propostas foram implementadas (Bresser-Pereira, 2006; Abrúcio, 1997).

De acordo com Abrúcio (1997), o importante para a administração burocrática era a definição de procedimentos, por acreditar que por meio da instrumentalização dos meios, evitariam-se o nepotismo e a corrupção. Entretanto, para a administração gerencial o que se buscava era o controle pelos resultados em prol da extinção da ineficiência que envolvia os procedimentos burocráticos, vislumbrando assegurar maior flexibilidade.

Kettl (2006) afirma em seus estudos, que em alguns países como a Suécia e a Austrália, países que adotaram o regime burocrático, foi possível reconhecer problemas relacionados às regras, procedimentos e estruturas, os quais dificultavam o exercício das atividades dos agentes públicos. Em seus achados, o autor menciona que, mesmo quando os funcionários públicos se interessavam em executar seus serviços, esbarravam-se em procedimentos operacionais limitadores. Dessa forma, realça que o modelo gerencial atuou também com a finalidade de trazer maior flexibilidade na atuação dos agentes públicos.

Ideias utilizadas no mercado foram adotadas pelo modelo de administração gerencial, de forma que levou para a organização pública Estatal o uso de mecanismos de avaliação de desempenho. Em vista disso, foram criados programas de incentivos à eficiência e condições para avaliação do resultado. Foram instituídas, no o setor público, terminologias do setor privado, a exemplo, os beneficiários dos serviços públicos eram identificados como “clientes ou consumidores” (Kettl, 2006).

Dessa forma, em 1998, no Brasil, por meio do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) foi editado um caderno com a finalidade de modernização do poder público federal. Neste caderno foi apresentado o diagnóstico levantado pela equipe do MARE, assim como os princípios norteadores da reforma e como ela se estabeleceria.

Com isso, o marco normativo do Programa de Modernização do Poder Executivo Federal amparou-se pelos seguintes dispositivos legais, no Quadro 1.

**Quadro 1** – Programa de Modernização do Poder Público Federal

<b>NORMATIVAS</b>	<b>OBJETIVO</b>	<b>ANO</b>
Decreto n.º 1.526	Cria a Câmara de Reforma do Estado, com o objetivo de estabelecer diretrizes para a política de reforma do Estado	1995
Decreto nº 1.738	Cria o conselho de Reforma do Estado, de caráter consultivo, com o objetivo de promover debates com o Governo e de oferecer sugestões à Câmara de Reforma do Estado,	1995
Plano Diretor	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) elaborado e aprovado pela Câmara de Reforma do Estado e pelo Presidente da República.	1995

**Fonte:** Do autor (2022)

A partir deste contexto, a nova proposta teve por base a distinção entre duas funções primordiais do Estado: em relação à primeira, em nível estratégico, que é a de formular e avaliar diretrizes e políticas públicas, possibilitando que sua implementação alcance todos os cidadãos; em relação à segunda, em nível executivo, dispendo sobre a implementação das políticas formuladas, em estrita observância às diretrizes definidas pelo nível estratégico. Ambas as funções eram de competência exclusiva do Estado, não possibilitando a descentralização para entidades que estejam fora da abrangência estatal (Brasil, 1998).

De acordo com Setti (2011), as ações realizadas a partir do relatório emitido pelo MARE, as quais identificaram onde estavam as falhas do governo, destacaram-se a revisão da legislação ordinária. Com isso, buscava-se a desregulamentação, de maneira a simplificar, atualizar as normas e modernizar, em específico nas áreas de recursos humanos, tecnologia, e procedimentos de compras públicas.

Dessa forma, ocorreram mudanças na Lei n° 8.666/93 que regulamenta as licitações e contratos no âmbito da Administração Pública, assim como mudanças na própria constituição federal de 1988, com a promulgação da Emenda Constitucional n° 19 de 1998, inserindo o princípio da eficiência, dando nova redação ao caput do artigo 37: A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Com essa implementação, esperava-se que a Administração Pública, na gestão de seus recursos, se tornasse mais eficiente. Entretanto, recaiu sobre o agente público essa eficiência gerencial transpondo as rotinas e os princípios orientadores do mercado, de forma a tentar garantir a eficiência econômica das suas contratações (Justen Filho, 2014).

A reforma realizada no governo de Fernando Henrique Cardoso, apesar de ter apresentado certo avanço na organização administrativa, segundo Setti (2011), se configurou apenas como uma nova forma de burocracia, com a qual se buscava a desburocratização de alguns setores na Administração Pública brasileira. Além disso, salienta Paes de Paula (2005), que o modelo de gestão adotado pela Administração Pública brasileira não foi bem-sucedido na constituição de uma tecnocracia mais aberta à participação popular, de forma que se manteve a centralização da gestão pública.

Com isso, apesar de grandes esforços e posteriormente a opção pela reforma e Administração Pública gerencial, a direção não realizou a contribuição imaginada para a democratização do Estado. O modelo de gestão pública participativo, o controle democrático da burocracia pública e os mecanismos de participação popular permaneceram no nível dos discursos e da idealização (Paes de Paula, 2005).

A burocracia, segundo Guerreiro Ramos, diferentemente das propostas de Weber, serviu a interesses, como são as prerrogativas de um sistema regido pelo lucro. Segundo Ramos, “o papel da burocracia na modernização e no desenvolvimento está sujeito a condicionamentos políticos. A eficácia social de toda burocracia é função da estrutura de poder” (Ramos, 1983, p. 228).

De acordo com Rezende (2009), às formas adotadas por países em desenvolvimento no emprego de novas burocracias, por meio das reformas gerenciais, buscando a descentralização

e flexibilização da Administração Pública, não geram redução da burocracia. Isso se justifica devido aos mecanismos de autonomia decisória e responsabilização burocrática e o controle dos resultados estarem em risco, em países com tendências para tradição e corrupção. Assim, a utilização desses mecanismos termina por gerar mais controle burocrático.

Ao adotar a estratégia da eficiência, o modelo gerencial puro poderia estar colocando em segundo plano valores fundamentais no desempenho das atividades dos gerentes, como salienta Abrúcio (1997). Especialmente, a flexibilidade para inovar e decidir. Critérios de aferição da eficiência poderiam se tornar tão rígidos e, portanto, ineficazes na maneira do gerencialismo, assim como as regras e procedimentos do modelo burocrático weberiano.

Métodos gerencialistas foram aplicados como, por exemplo, no governo Lula (2003-2010), reproduzindo a burocracia gerencialista deixadas pelo governo antecessor (Klering, Porsse; Guadagnin, 2010). No entanto, avançou-se na modernização da Administração Pública com a instituição do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública) e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização por meio do Decreto n° 5.378, do ano de 2005.

Este programa tinha como objetivo a eliminação do déficit institucional, buscando o integral atendimento das competências constitucionais do Poder Executivo Federal; promover a governança, aumentando a capacidade de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas; promover a eficiência, por meio de melhor aproveitamento dos recursos, relativamente aos resultados da ação pública; assegurar a eficácia e efetividade da ação governamental, promovendo a adequação entre meios, ações impactos e resultados; e promover a gestão democrática, participativa, transparente e ética. Por meio desse programa, o governo propunha desburocratizar “documentos que não agregam valor aos serviços prestados, e que prejudicam os resultados finais das ações públicas” (MPOG, 2009, p. 42).

No ano de 2017, o Presidente em exercício Michel Temer revogou o Decreto, por inteiro, substituindo pelo Decreto n° 9.094 de 2017, o qual dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, ratifica a dispensa de reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no país e institui a Carta de Serviços ao Usuário, o qual estabelece que os órgãos e entidades do poder Executivo Federal, Estadual e Municipal deverão observar diretrizes entre relações entre si e com os usuários dos serviços públicos, por meio de presunção de boa-fé; compartilhamento de informações nos termos da lei; atuação integrada e sistêmica na expedição de atestados, certidões e documentos comprobatórios de regularidade; racionalização de métodos e procedimentos de controle; eliminação de formalidades e exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco

envolvido; aplicação de soluções tecnológicas que visem a simplificar processos e procedimentos de atendimento aos usuários dos serviços públicos e a propiciar melhores condições para o compartilhamento das informações; utilização de linguagem clara, que evite o uso de siglas, jargões e estrangeirismos; e articulação com os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e os outros Poderes para a integração, racionalização, disponibilização e simplificação de serviços públicos.

Esse Decreto está em vigor até o presente momento, diante das transformações ocorridas na Administração Pública. O quadro a seguir apresenta de forma sintética os atos praticados pelos governantes sobre a (des)burocratização no Brasil:

**Quadro 2** – Políticas Relacionadas à Desburocratização

Ano	Programa	Presidentes
1956	Comissão de Simplificação Burocrática	Getúlio Vargas
1964	Decreto nº 200 que Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências	Castello Branco
1979	Programa Nacional de Desburocratização (PND)	João Baptista Figueiredo
1995	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE)	Fernando Henrique Cardoso
2005	Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização	Luís Inácio Lula da Silva
2017	Decreto 9.024 - dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, ratifica a dispensa de reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário	Michel Temer

**Fonte:** Do autor (2022)

Os movimentos de inovação da Administração Pública ainda perpassam pela discussão da burocracia. Conforme argumenta Oliveiri (2011), apesar das reformas administrativas terem se voltado à diminuição da burocracia, esta continua presente, abrindo espaços para debates. Defende este autor que por mais que houvesse movimentos contrários à burocracia, esta se desenvolveu nas últimas décadas e afirma que por mais que seja contraditório, existe uma dependência da democracia pela burocracia.

Com este decalque, podemos analisar que, no Brasil, a democracia se legitima com a imposição de leis através de normas criadas “de cima para baixo”. Entretanto, trata-se de um

movimento contrário ao que realmente se necessita, para haver conquistas na democracia, devendo ser construído a partir das reivindicações da sociedade, em prol da sua transformação e desenvolvimento. Assim, percebe-se que a democracia se firma por meio de normas impostas, que necessita, para sua legitimidade, do sistema burocrático, reforçando a análise de Olivieri (2011), ao afirmar que a expansão da burocracia subsidia a garantia da supremacia das regras legais, que sustentam o sistema político.

Motta (2013) demonstra que, inclusive nos países em que o gerencialismo conseguiu avançar com as implementações da descentralização, ao realizar as desregulamentações e desburocratização, houve centralizações e criação de novas regulamentações, ampliando a burocracia. Logo, as flexibilizações não eliminaram os antigos controles, pois criaram novos. Também é levantado pelo autor sobre a dificuldade da Administração Pública alcançar a rapidez tal qual a administração privada alcança. Talvez, porque, na Administração Pública, todas as suas ações estão sujeitas a regras duras e fixas, tais como: leis, decretos, portarias, que para serem alterados necessitam de novos consensos políticos.

Um cenário de transformação foi demonstrado, por meio da revisão de literatura sobre a “modernização” da Administração Pública, guiada pelos desiguais modelos organizacionais. Pensar em uma modernização, no início do século XX, era implementar uma racionalidade burocrática dentro do sistema do Estado. Contudo, esse entendimento foi se inovando a partir de limitações encontradas no modelo empregado. Embora houvessem manifestações buscando corrigir as disfunções apresentadas pelo modelo, outras manifestações foram mais fortes e mantiveram o sistema burocrático e o controle de processo fortemente presentes na Administração Pública.

Segundo Spink (2006), define-se como reforma administrativa toda e qualquer mudança que busque a melhoria de um ou mais elementos-chave da Administração Pública. Nesta conjuntura, o processo de alteração no contexto das compras públicas brasileiras participa desse processo de reforma. Assim, podemos considerar que as compras públicas são elementos-chave na estrutura de gestão do Estado, já que é por meio dela que se concretiza a sua manutenção e evolução, assim como também ocorre a materialização das políticas públicas.

Coelho Motta (2011, p. 13) argumenta que no processo de “modernização” da Administração Pública “estamos caminhando para um processo de desburocratização, simplificação e a racionalização dos procedimentos licitatórios-contratuais”, porém, os legisladores da atualidade necessitam equilibrar a garantia dos direitos necessários com o pragmatismo dos meios e fins.

É perceptível que, nos últimos anos, os governos de todas as esferas vêm implementando novas ferramentas para a execução das compras públicas, na tentativa de alinhar junto ao desenvolvimento tecnológico as normas, com o intuito de ganhar maior agilidade, flexibilidade, transparência e economia nos procedimentos administrativos licitatórios.

Percebe-se que a adoção do gerencialismo na gestão pública tem sido uma abordagem utilizada no Brasil nas últimas décadas, visando a promoção da eficiência, da produtividade e da prestação de contas na Administração Pública (Bresser-Pereira, 1996). No entanto, a adoção dessa abordagem também tem sido objeto de críticas, que apontam seus efeitos perversos sobre a prestação dos serviços públicos e a promoção de uma visão reducionista do papel do Estado, na sociedade (Paiva, 2009; Dunleavy, 1998). Atualmente, o governo brasileiro propõe a Reforma Administrativa, que visa “modernizar” a gestão pública, mediante a adoção de práticas gerenciais mais eficientes e inovadoras, mas que tem sido criticada por alguns autores. Segundo Fernando Luiz Abrúcio (2007), essa reforma é excessivamente voltada para a redução de custos e para a flexibilização das relações de trabalho, no setor público, em detrimento da qualidade dos serviços prestados à população e da garantia dos direitos dos servidores públicos.

Segundo Fernando Luiz Abrúcio e Maria Rita Loureiro (2018), a convivência entre a burocracia e a política, no Brasil, resumidamente, pode ser entendida sob dois aspectos:

De um lado, um modelo mais próximo da patronagem e, de outro, um paradigma de burocracia insulada e tecnocrática. Esse dualismo, vigente na prática e nas interpretações da literatura, resultou em concepções incapazes de vislumbrar um horizonte democrático para o interrelacionamento entre políticos e burocratas. Com a redemocratização, marcada por mudanças tanto na Administração Pública como nas instituições políticas, foi aberta uma oportunidade para repensar esse modelo dicotômico (Abrúcio; Loureiro, 2018, p.51).

Os autores afirmam que o caminho, para que a relação entre a burocracia e a política brasileiras respondam às questões públicas, seja direcionado para a responsabilização dos dirigentes públicos, reforçando “a criação de formas de certificação dos gestores, de transparência das indicações, de maiores instrumentos de participação e controle social das deliberações públicas”, o que permitirá a “democratização dos processos decisórios” (Abrúcio; Loureiro, 2018, p. 52) e uma gestão pública mais ética e comprometida com o interesse público (Abrúcio, 2007; Matus, 1993).

Com isso, é importante destacar que a adoção de práticas gerenciais eficazes irá contribuir para a melhoria da eficiência e da efetividade dos serviços públicos, em uma

perspectiva de coibir ou de reduzir práticas como os desvios do erário e garantir a transparência na prestação de contas na gestão pública (Bresser-Pereira, 1996).

Na próxima seção, tratarei, especificamente, em como as compras públicas e os processos licitatórios avançaram na arena da Administração Pública. Pelo que foi levantado até aqui, nada foi tão eficiente, além de tentativas com medidas e reformas propostas, não se tornando efetivas.

## **2.2 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DAS COMPRAS PÚBLICAS (LICITAÇÕES)**

O governo acessa serviços, aquisição de materiais e equipamentos fundamentais ao seu funcionamento, e este acesso é realizado em conformidade com as leis e normas em vigor (Squeff, 2014). Por se tratar do cumprimento de normas técnicas jurídicas, percebe-se a força dos atores não-humanos nas redes sociotécnicas das compras públicas, possibilitando contribuir para uma análise mais profunda do processo como um todo e, desde o início, como veremos a seguir, por mais simples que seja, existe a presença de cumprimento de requisitos legais e técnico-burocráticos pelos atores humanos, para se efetivar as contratações públicas.

A Administração Pública no Brasil, ao realizar a gestão de seus recursos, utiliza-se pela aplicação de procedimentos rigorosos, por vezes mais rígidos do que os que são utilizados na iniciativa privada visto que, a Administração Pública pode adquirir e/ou contratar com a adoção de um procedimento preliminar, preestabelecido na conformidade da lei (Bandeira de Mello, 2011). Assim, pode-se perceber que, diferentemente da iniciativa privada, que pode em seu livre arbítrio adquirir, locar, contratar bens e serviços, a Administração Pública necessita de procedimento prévio, técnico entre outros.

Dessa maneira, a Administração Pública estrutura-se por meio de normas rígidas, com finalidade de preservar os procedimentos para que atinjam seus objetivos de maneira mais eficiente possível, garantindo o atendimento ao interesse público, ou seja, o atendimento ao todo e não em partes individuais (Di Pietro, 2014). Já é percebida a necessidade de possuir estruturas rígidas e técnicas apropriadas, na busca por se evitar atos corruptivos, nas aquisições/contratações.

Nessa conjuntura, a primeira norma regulamentada no Brasil foi a lei de 29 de agosto de 1828, no período monárquico, estabelecendo os procedimentos necessários para a efetivação das compras públicas e contava apenas com um singelo artigo dentro de uma lei que dava ênfase apenas à averiguação da proposta mais benéfica, vejamos: Art. 5º Aprovado o plano de alguma das referida, obras, imediatamente será a sua

construcção offerecida a emperezarios por via de editaes publicos; e havendo concurrentes, se dará a preferencia a quem offerecer maiores vantagens [sic passim].

Até o ano de 1922, os procedimentos administrativos estavam restritos à lei de 29 de agosto de 1828, quando houve a ampliação pelo Estado dos procedimentos legais, no âmbito administrativos. A partir dessas diretrizes, foi estabelecida a Organização do Código de Contabilidade da União e algumas regras mais concretas tratando das contratações públicas, por meio dos Decretos n° 4.536, de 20 de Janeiro de 1922 e pelo Decreto n° 15.783 de 22 de Novembro de 1922. Com esses Decretos, foi possível dispor sobre a execução do Código de Contabilidade Pública e nesta normativa foi inserida partes para tratar das compras públicas governamentais, nominadas na época como “Concorrências” e não “Licitação” como é conhecida nos dias atuais.

Fernandes (2014) argumenta que, no ano de 1931, tomou posse o Ministro da Fazenda, José Maria Whitaker, que adotou medidas buscando o enfrentamento da crise econômica internacional e os impactos causados internamente. Com isso, foi implementada uma política de estabilização e redução de despesas, as quais buscavam maior controle e incluíam a centralização das compras públicas do governo. Com essas medidas, foram instituídos controles como a suspensão da legislação, naquela época, em vigor, até a edição do decreto lei n° 19.587 de janeiro do ano de 1931, no qual estabelecia a padronização das compras, a criação do órgão centralizador, a Comissão Central de Compras (CCC) e a revisão de regras e procedimentos.

Já no ano de 1967, houve um movimento do governo no que se tratava do uso racional dos recursos públicos utilizados para a manutenção do Estado. Diante disso, houve a imposição de novas regras para tratarem acerca dos procedimentos licitatórios. A legislação que foi fundamental para a mudança desse cenário da Administração Pública federal, foi o Decreto n° 200 de 1967. De acordo com Coelho Motta (2011), o Decreto n° 200 revogou as normas do Código de Contabilidade que continham os regulamentos sobre as compras públicas, contudo não em um contexto nacional. Assim, neste decreto, nos artigos 125 a 144, a matéria concernente a licitação foi objeto de abordagem sistematizada. Além do mais, foi imposto obediência aos estados e municípios a este Decreto.

Nessa perspectiva de análise, Crozier (1981), num sistema burocrático, a centralização das normas é fundamental, especialmente por restringir o poder discricionário do agente público, com isso trazendo mais racionalidade ao sistema. Dessa forma, percebe-se que houve modernização na área de compras públicas neste período com o Decreto n° 200 por abarcar

normas mais detalhadas aos procedimentos de compras e sua obrigatoriedade na aplicação para todo os entes do país.

Seis anos após o Decreto nº 200 foi regulamentado de forma específica o Decreto nº 73.140 de 9 de novembro de 1973, com objetivo específico de disciplinar as licitações e contratos relativos a obras e serviços de engenharia. E no ano de 1986, uma nova norma criou-se para regulamentação das compras públicas por meio do Decreto-lei nº 2.300 de 20 de novembro, baixado pelo Presidente da República José Sarney, dispondo sobre as licitações e os contratos da Administração Federal, levando em consideração o estatuto jurídico de licitações e contratos administrativos, sendo inovado este decreto pelos Decretos-lei nº 2.348 e 2.360 do ano de 1987.

No ano de 1988, com a promulgação da nova Constituição Federal, foi inserido, no artigo 37, inciso XXI, o seguinte:

Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da Lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

A partir deste artigo mencionado na nova carta magna, cinco anos depois foi regulamentado por meio da Lei Federal nº 8.666/1993, pela qual se estabelecem as normas gerais de licitações para o país. E, também ratificou que a Administração Pública, obrigatoriamente, necessita efetivar suas contratações mediante procedimento licitatório.

Observa-se que no período de 1990 o país passava por um período de combate à corrupção, como analisado anteriormente por Fadul e Silva (2008), e que continua na atualidade. Nesse sentido, a legislação de compras públicas sofreu mudanças e mais uma vez houve o endurecimento das regras em prol de evitar ocorridos nos processos das compras públicas. Até aqui, percebe-se que por mais que se busquem avançar no combate da corrupção enrijecendo as normas de cumprimento, apenas foram tentativas ineficientes.

Novamente, reafirma-se com a instituição da nova lei de licitações e contratos a busca pela centralização administrativa, fortificando as análises trazidas anteriormente de Crozier (1981) sobre a importância da centralização para o fortalecimento da organização burocrática. Dessa maneira, foi regrado a competência exclusiva para a União em legislar sobre as normas gerais de licitação, possibilitando aos Estados, Municípios e Distrito Federal legislar em sua própria esfera de modo específico, entretanto sob a orientação da norma geral (Bandeira de Mello, 2011).

Nessa perspectiva, no ano de 2021, ultrapassados quase trinta anos da existência da Lei Federal nº 8.666/93, foi promulgada a nova Lei, de nº 14.133 de 1º de abril de 2021, pelo então presidente, revogando a lei antiga e inovando pontos acerca da simplificação e desburocratização do processo de compras públicas. Com a nova lei, foram alteradas as fases do processo licitatório, trazendo como regras: o processo eletrônico (sem prejuízo de ser presencial, quando houver motivação); a inclusão de novas hipóteses para a contratação direta por inexigibilidade; a inclusão de nova modalidade de licitação, extinguindo a carta convite, assim como a tomada de preços; a inclusão de novos critérios de julgamento, de novos princípios administrativos; e o aumento do valor das dispensas de licitação.

A nova legislação previu que a alta administração de cada órgão ou entidade seja uma unidade responsável pela governança das contratações, havendo como dever a implementação de processos e estruturas destinados ao monitoramento, avaliação e direcionamento do processo de compras e seus contratos derivados, construindo ambiente íntegro e confiável, viabilizando o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e ao orçamento público.

Com essa inovação, junto ao novo processo de contratação pública, a presente norma propõe mais transparência, agilidade e menos burocracia aos processos de compras públicas. Entretanto, percebe-se que a governança, nativa à nova Lei, presume os mecanismos de liderança, estratégia e controle com vistas a avaliar, monitorar e direcionar a atuação da gestão nas contratações, com o objetivo de que as aquisições congreguem valor à atividade finalística de cada órgão e entidade pública, com gestão de riscos e controles internos.

A governança, no contexto das grandes corporações estadunidenses, possibilitou o surgimento de conflitos entre proprietários e os administradores das organizações, despertando a necessidade de reformular o controle das empresas com objetivo de estabelecer limites entre os interesses dos proprietários e dos gestores, a fim de minimizar o conflito de agência (Cristóvam; Bergamini, 2019). Portanto, a governança visa evitar possíveis e eventuais conflitos de interesses na relação acionista/principal e gestores/agentes. E no ambiente público, não é diferente, ainda mais se tratando de compras públicas, esse conflito refere-se à relação entre a sociedade/principal e o governo/agente, baseando-se na escolha pública que trata da necessidade e dever que o governo possui em tomar decisões complexas que atingem o bem-estar da sociedade que administra, ou ao menos parte significativa dela (Paludo, 2020).

O risco de corrupção presente no mundo corporativo e público não pode ser descartado, necessitando a adoção de medidas legais que blindam as instituições públicas, regras de transparência, gestão de riscos e a adoção de procedimentos ou mecanismos que minimizem, combatam ou previnam a ocorrência de desvios das finalidades públicas (Cristóvam;

Bergamini, 2019). Nesse contexto, a governança pública é constituída por mecanismos que auxiliam ao direcionamento, à avaliação e ao monitoramento da gestão pública, no intuito de atender o ordenamento constitucional, de conduzir a prestação de serviços e políticas públicas de qualidade e de interesses da sociedade (TCU, 2020).

Outro fator que deve ser abordado é sobre o conjunto de ações, que visam o cumprimento de normas e leis, pelas organizações, tal como o *Compliance*. Segundo Marcella Blok (2023), o *Compliance* não diz respeito, apenas, estar em conformidade com os requisitos normativos internos e externos, leis, regulamentos etc., mas, sobretudo, incorporar princípios de integridade e conduta ética, tanto da organização quanto de seus trabalhadores e trabalhadoras, buscando não ter perdas nem econômicas nem morais.

Na atualidade, sobre os conceitos de compras públicas (licitações), concomitantes com os fundamentos de governança pública e do *Compliance*, consideram-se que ambos sejam ferramentas capazes de coibirem decisões que comprometam o interesse público, considerando que o exercício destes mecanismos proporcionem a manutenção e a criação de um ambiente que defenda a confiança da sociedade, na correta destinação dos recursos públicos e, nesse contexto, apresentem as compras públicas como um referencial para a Administração Pública (Gomes Júnior; Ferreira Neto, 2020). Para tanto, necessita-se um ambiente que desenvolva mudanças e o entendimento de que o procedimento licitatório de compras públicas não possui fim em si mesmo, mas sim, apenas um instrumento que visa garantir a efetivação do interesse público.

No Brasil, muitas reformas gerenciais já se tentaram em favor do aperfeiçoamento das atividades públicas, a partir da década de 1930, momento em que foram estabelecidos os alicerces do nacional-desenvolvimentismo no país (Farah, 2006).

Muitas reformas se apresentam na construção histórica das compras públicas, tanto reformas efetivas, quanto reformas que não avançaram, comprovando que houve uma série de controvérsias no desenvolvimento destas reformas. Entende-se que, por não apresentarem os controles necessários para se evitar a corrupção, entre outros desvios de processo, as compras públicas demandaram uma reestruturação, o que, aparentemente, não aconteceu. Ao analisarmos o percurso dessas compras, na história da Administração Pública brasileira, conseguimos entender que as inúmeras disputas do passado influenciam em como as normas, leis, regras etc. das compras públicas são aplicadas.

A nova norma baixada pelo ex-presidente, por exemplo, entraria em vigor, decorridos os dois anos após sua promulgação, o que ocorreria no dia 1º de abril do presente ano (2023), e, com isso, a maioria dos entes federativos do país buscaram ajustar procedimentos dentro de

suas unidades administrativas tais como: planejamento; regramento de contratações de bem de uso comuns e não de luxo; na tomada de decisão sobre a solução mais vantajosa; na segregação das funções no desempenho de atividades técnicas; e nas tomadas de decisões sob as devidas regulamentações.

Acontece, infelizmente que por mais que a maioria tenha tentado aplicar a norma que até então é a esperança de uma mudança para um bem maior, como anteriormente foi demonstrado por meio da história, no dia 29 de março vésperas do “falecimento” da lei que já estava no respirador, em estado terminal, o Presidente do Senado que não é “Jesus Cristo”, mas tem poder, declarou:

Diante de uma demanda dos órgãos e entidades da Administração Pública, estamos prorrogando a entrada em vigor da nova lei de licitações, que é importantíssima para a transparência, a segurança jurídica e a eficiência da Administração Pública. Mas, precisamos dar tempo para que a norma seja devidamente compreendida, assimilada e colocada em prática pelos órgãos e entidades da Administração Pública” (Pacheco, 2023, p.).

Interessante é que se enfatize a importância da lei para a transparência, segurança jurídica e eficiência, na Administração Pública. Entretanto, o período de dois anos não foi suficiente para os entes federativos se planejarem para o estabelecimento de uma lei tão importante. Apenas no dia 31 de março de 2023, por meio da Medida Provisória de nº 1.167, foi confirmada a prorrogação das leis de licitação até 30 de dezembro de 2023, possibilitando que a Administração pudesse escolher o regime jurídico aplicável às suas contratações, nos processos de compras públicas, até essa data. Caso a Administração escolhesse realizar a contratação de acordo com as leis antigas, deveria publicar o edital ou o ato autorizativo da contratação direta, até 29 de dezembro de 2023, assim como indicar, expressamente no edital ou no ato autorizativo mencionado, a opção escolhida. As Medidas Provisórias são instrumentos com força de lei, adotados pelo Presidente da República, em casos de relevância e urgência para o país.

Entretanto, apesar de sua relevância, foi apresentada uma emenda, pelo Deputado Federal Paulinho Freire (UNIÃO/RN), solicitando a prorrogação da nova lei (Lei 14.133/2021), para 30 de dezembro de 2024, o que causou uma certa preocupação e incômodo, junto aos servidores públicos, que já vinham se preparando, em certa medida, para a implementação da nova lei.

É importante salientar a crítica que Farah (2006) faz sobre a revisão das leis e os interesses envolvidos nesta ação, que podem se originar na competição entre governos, partidos políticos e candidatos.

A introdução de inovações no setor público não se dá, portanto, apenas em contexto competitivo, como ocorre no setor privado, segundo apontado pela clássica análise *schumpeteriana*. Inovações na área pública parecem decorrer também de projetos das elites ou grupos de poder, os quais nem sempre se orientam pela busca da legitimidade (Farah, 2006, p. 43).

Com base nessas situações, saliento que o entendimento das redes sociotécnicas, compostas não apenas por atores humanos, podem contribuir com a lisura dos processos de compras públicas, por meio de controles e monitoramentos que devem ser realizados pela Administração Pública e que envolvem a participação de diversos atores não-humanos, como sistemas informatizados, equipamentos de informática, máquinas, veículos, leis, entre outros, que contribuam para que os processos licitatórios sejam mais transparentes.

Podemos citar a implementação do Sistema Eletrônico de Compras, pelo Governo Federal, o ComprasNet, que é uma plataforma digital, cujo objetivo é tornar o processo de aquisição mais eficiente para a Administração Pública, abrangendo a esfera federal, assim como os entes estaduais e municipais, que adotem esta plataforma, no processamento de suas contratações. O ComprasNet é um ator não-humano, que contribui, especialmente, com a transparência destes processos na rede sociotécnica das aquisições.

Assim, na seção a seguir, abordarei a Teoria Ator-Rede (ANT) e a Cartografia das Controvérsias (CC), de forma mais teórica, a fim de se compreender como a pesquisa será construída e como será realizada a construção do conhecimento. Ressalto que, até aqui, algumas pistas já foram apresentadas, com exemplos ou situações sobre determinado processo.

### **2.3 ETAPAS DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS SOB AS LEIS 8.666/1993 E 14.133/2021**

A presente seção foi elaborada, para que ela possa oferecer ao leitor uma orientação sobre os processos licitatórios, a fim de facilitar o acompanhamento das análises resultantes da cartografia. Embora os passos estejam demonstrados sucintamente, o leitor terá uma visão geral das demandas que um processo licitatório pode apresentar e que, para cada etapa de um processo de compra, há requisitos para orientar e exigir determinados procedimentos, documentos, registros etc. Tanto as etapas apresentadas da Lei 8.666/1993 quanto da Lei 14.133/2021, restringiram-se ao tipo de aquisição de bem, apenas, e não a de serviço (Oliveira Paula; Guimarães; Azevedo, 2024). Iniciarei com a apresentação da Lei 8.666/1993 e finalizo com a 14.133/2021, ambas na mesma seção.

Com o intuito de melhorar os processos licitatórios, trazendo um diálogo mais competitivo entre os fornecedores, assim como apresentar uma estrutura que busque uma justa competição, evitando contratações com sobre preço ou inexequíveis, tanto a Lei 8.666/1993, a Lei do Pregão (10.520/2002), como a Lei do Regime Diferenciado de Contratações (12.462/2011) e demais leis que não dizem respeito à presente pesquisa - Lei nº 13.979/2020 (Medidas de Enfrentamento de Emergências – COVID), e a Lei nº 14.124/2021 (Aquisição de Vacinas etc.), foram substituídas pela Lei de nº. 14.133/2021, conforme as informações do Portal do Tribunal de Contas da União (TCU), ao estabelecer os requisitos da continuidade da utilização da lei antiga, mencionando:

A Corte de Contas decidiu, por unanimidade, que os **processos licitatórios e os de contratação direta nos quais houve a “opção por licitar ou contratar” seguindo a legislação antiga (leis [8.666/1993](#), [10.520/2002](#) e [12.462/2011](#)) podem continuar obedecendo a essas regras, desde que a opção seja feita até 31 de março de 2023 e a publicação do edital ocorra até 31 de dezembro de 2023**. Os processos que não se enquadram nessas diretrizes devem seguir as regras da Nova Lei de Licitações (TCU, 2023).

É importante mencionar que os requisitos de cada norma não podem ser alternados, isto é, eles não poderão ser mesclados em um mesmo processo licitatório. Sendo assim, a primeira etapa do processo licitatório da compra dos uniformes (de 2021 a 2022), objeto de minha pesquisa, ocorreu no período em que a Lei 8.666/1993 ainda estava em vigor, assim como as demais mencionadas acima.

Conforme os requisitos normativos das três leis que regiam os processos das compras públicas, o processo licitatório da época ocorreu conforme as etapas que serão demonstradas a seguir. Embora a nova lei determine maiores controles e dinamismo aos processos licitatórios, a Lei 8.666/1993 apresenta ferramentas de controle e também de velocidade, desde o início, a partir das solicitações de compras. Ambas as leis têm a intenção de solucionar um problema de aquisição da melhor maneira, não onerando nem o Estado nem a sociedade. Lembro que as leis são processos dinâmicos, orgânicos, que estão sujeitas a melhorias, conforme as demandas de organismos reguladores assim como da própria sociedade, que espera o melhor do Estado (Araújo, 2021).

Sendo assim, as etapas que serão demonstradas abaixo são referentes ao “Pregão”, pois foi sob esta modalidade que a licitação dos uniformes foi conduzida, inicialmente. O intuito da exibição das etapas contidas no Manual do Pregão, elaborado pelo TCU, é demonstrar que a Lei 8.666/1993 e sua jurisprudência, apresentada de maneira sucinta, na Coluna “Características” do Quadro 3, contemplam etapas pré-definidas, que poderão ser comparadas

e analisadas frente às controvérsias encontradas no momento da produção de dados, da presente pesquisa. Segundo o Manual do Pregão, as etapas são determinadas sob uma específica lógica, a fim de se obter a melhor aquisição, tanto para a sociedade quanto para o Estado, conforme demonstradas no Quadro 3.

**Quadro 3:** Etapas do processo licitatório sob a Lei 8.666/1993 e jurisprudência

ETAPA	OBJETIVO	QUEM REALIZA	CARACTERÍSTICAS
Preparativos	Justificativa da necessidade da aquisição (para que precisa, quantidades, utilização, benefícios).	Requisitante	Objeto comum (Decreto 5.450/2005; art. 2º; § 1º). Pode ser definido no edital, por meio de especificações usuais de mercado. Este tipo de objeto pode participar de “Pregões”, diferentemente de obras de engenharia, locação imobiliária, alienações
Elaboração do Termo de Referência (TR)	Base de referência para a elaboração do Edital.	Requisitante	Decreto 5.450/2005; art. 9º e § 2º. O TR deve apresentar orçamento detalhado; definição dos métodos; estratégia de suprimento; valor estimado em planilhas, conforme preço de mercado; cronograma físico-financeiro; critérios de aceitação do objeto, se for o caso; deveres do contratado e do contratante; procedimentos de fiscalização e de gerenciamento do contrato; prazo de execução e sanções etc.
Edital	Apresentar as diretrizes para a contratação de fornecedores de bens ou de serviços, a fim de evitar dúvidas e consequências desnecessárias.		O edital é o documento final, a partir do termo de referência, que explicita todos os itens e requisitos obrigatórios ou não, para a contratação e o tipo de contratação que será realizada nos processos licitatórios. Ele também deverá prever se há a necessidade de amostras. Também é solicitada a padronização de modelos de edital. Jurisprudências para os requisitos do edital: Decreto 5.450/2005, Art. 2º, § 1º; Acórdão 1.337/2006 – Plenário; Art. 40 da Lei 8.666/1993;
Definição do objeto	Especificar o tipo de objeto e deixar claro que não é um serviço.	Requisitante	As especificações do objeto não devem comprometer o caráter competitivo do certame. Conforme a Lei 8.666/1993, art. 6º, III, “Compra – toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente” (p. 16).
Sistema de Registro de Preços	Determinar, em documento próprio, “os preços que a Administração irá pagar ao fornecedor beneficiário do registro, na hipótese de vir a contratá-lo” (p. 19) e também para contratações futuras.	Administração Pública	Está previsto no Decreto 3.931/2001, sob a redação dada pelo Decreto 4.342, de 23.08.2002. É um documento obrigatório e válido por um ano, a partir de seu registro. Atualmente, este registro é realizado pelo ComprasNet.
Orçamento estimativo	Este orçamento serve “de parâmetro para a verificação orçamentária e de critério de aceitabilidade de proposta” (p. 22).	Administração Pública	É documento obrigatório, que apresenta todos os custos unitários (Lei 8.666/1993, art. 7º e § 2º).

Vistorias	Verificar se os fornecedores apresentam as devidas condições para fornecerem o bem ou o serviço.	Administração Pública	As vistorias não são obrigatórias e, se forem necessárias, deverão ser especificadas no TR. Os Acórdãos 571/2006 Segunda Câmara e o Acórdão 247/2009 Plenário (Sumário) especificam que a vistoria não deve comprometer a competitividade do certame.
Forma de Adjudicação do Objeto	“Atribuir o objeto da licitação ao vencedor do certame” (p.27) e definir a forma de pagamento.	Administração Pública	Os requisitos a respeito desta etapa se encontram no Decreto 5.450/2005, art. 8º e 11º, assim como na Lei 8.666/1993, art. 15º e 23º, § 1º.
Critérios de Aceitabilidade da Proposta	Não aceitar propostas com valores globais ou unitários incompatíveis com os estimados para a contratação ou a aquisição.	Administração Pública	Para esta etapa, é imprescindível o TR, pois ele permitirá que os preços sejam identificados e referenciados, assim como os Editais. O requisito é observado no Decreto 5.450/2005, art. 9º e na Lei 8.666/1993, art. 40º, que especifica as informações que os documentos (TR e Editais) deverão conter, com os dados que identificam o processo de compra.
Qualificação técnica para habilitação	Comprovar que o fornecedor é capaz de fornecer o bem com os critérios estabelecidos, assim como entrega-lo no prazo determinado.	Administração Pública	“A lei atribui ao gestor público a prerrogativa de escolha de critérios que melhor se adequem às características do objeto, desde que sejam observados os parâmetros por ela fixados, bem assim os princípios relativos às licitações, sempre almejando a proposta mais vantajosa para a Administração. Acórdão 1312/2008 Plenário (Voto do Ministro Relator)” (p.36).
Amostra ou Demonstração do Serviço	Prevenir a ocorrência de problemas na execução do contrato.	Administração Pública	“Restrinja a apresentação de amostras, quando necessária, aos licitantes provisoriamente classificados em primeiro lugar, e desde que de forma previamente disciplinada e detalhada no respectivo instrumento convocatório, nos termos do art. 45 da Lei 8.666/1993 c/c o art. 4º, inciso XVI, da Lei 10.520/2002 e o art. 25, § 5º, do Decreto 5.450/2005. Acórdão 2749/2009 Plenário” (p. 38). Essa exigência, quando prevista, não constitui requisito de habilitação, mas, sim, etapa do procedimento licitatório necessária à aceitação da proposta vencedora.
Pregão eletrônico para a aquisição de bens e serviços comuns (Lances)	Selecionar fornecedores que apresentem o menor preço ou o maior desconto, conforme discriminações no Edital.	Administração Pública	Realizado “por meio de oferta de lances à distância, em sessão pública, efetuada em sistema comunicado à internet (Co.prasNet). [...] Na modalidade pregão, ocorre inversão das fases de habilitação e abertura de propostas em relação às demais modalidades” (TCU, 2007, p.15).
Habilitação do Fornecedor	O sistema virtual é um procedimento mais ágil e rápido, que fornece clareza e exequibilidade da aquisição.	Administração Pública	“A análise da documentação de habilitação somente é efetuada para o licitante classificado provisoriamente em primeiro lugar, após encerramento da fase de lances e classificação das propostas” (TCU, 2007, p. 16). Acórdão 2.079/2007 – Plenário (Voto do Ministro Relator).

As etapas do processo licitatório posteriores à última apresentada acima, referentes ao Instrumento Contratual, Vigência do Contrato, Recebimento do Objeto e demais etapas contempladas na Lei 8.666/1993 não serão abordadas na presente pesquisa, pois elas não fazem parte do recorte proposto por nossa cartografia. Entretanto, irei ressaltar o Art. 24, inciso V, da Lei 8.666/1993, que aborda a questão da dispensa da licitação, pois é fato presente em minha pesquisa: “V - quando não acudirem interessados à licitação anterior e esta, justificadamente, não puder ser repetida sem prejuízo para a Administração, mantidas, neste caso, todas as condições preestabelecidas” (BRASIL, 1993, p. 17). Outro destaque relevante é a questão das amostras, cuja determinação e meios para realiza-las constam na Lei 8.666/1993:

Restrinja a apresentação de amostras, quando necessária, **aos licitantes provisoriamente classificados em primeiro lugar**, e desde que de forma previamente disciplinada e detalhada no respectivo instrumento convocatório, nos termos do art. 45 da Lei 8.666/1993 c/c o art. 4o, inciso XVI, da Lei 10.520/2002 e o art. 25, § 5o, do Decreto 5.450/2005. Acórdão 2749/2009 – Plenário (TCU, 2007, p.41, grifo nosso).

A título de averiguação, diante da transição entre as leis relacionadas às compras públicas, farei a apresentação das etapas da Lei 14.133/2021, abordando-as de maneira equivalente às da Lei 8.666/1993.

Como mencionado acima, a Lei 14.133/2021 reuniu algumas leis relacionadas ao processo de compras em um único documento, com o objetivo descrito no *caput* do art. 21 da Lei 14.133/2021 (BRASIL, 2021):

- I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;
- II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;
- III - evitar contratações com sobre preço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;
- IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

A nova lei apresenta etapas que propiciam maiores controles, com o intuito de fazer valer suas propostas acima mencionadas, que serão apresentadas no Quadro 4. Assim como foi elaborado o Quadro 3 (Lei 8.666/1993), utilizando-se o Manual do Pregão (TCU, 2007), o Quadro 4 também será elaborado a partir do Manual de Licitações e Contratos: orientações e jurisprudência do TCU, 5ª. Edição, de 2023 (TCU, 2023).

**Quadro 4:** Etapas do processo licitatório sob a Lei 14.133/2021 e jurisprudência

ETAPA	OBJETIVO	QUEM REALIZA	CARACTERÍSTICAS
Preparativos (Planejamento da contratação):	Estabelecer diretrizes para um processo licitatório sem entraves ou situações inesperadas.	Administração Pública	“O planejamento irá identificar a necessidade da Administração; indicar a solução mais adequada para atendê-la, verificar a viabilidade da contratação, e definir como essa solução será contratada (caso seja viável), executada e fiscalizada” (TCU, 2023, p.213).
a) ETP (Estudo Técnico Preliminar)	Identificar o problema a ser resolvido, visando sua solução.	Requisitante e (ou) os Técnicos da Administração Pública.	IN - Seges/MP 5/2017, art. 19, parágrafo único; Decreto 10.947/2022, art. 2o, inciso II; Decreto 10.947/2022, art. 2o, inciso III; IN - Seges/ME 58/2022, art. 8o.
b) Análise de risco	Verificar a viabilidade da contratação, os possíveis contratempos no processo licitatório e estabelecer o tipo de gestão contratual que será realizada.	Administração Pública	Lei 14.133/2021, art. 18, inciso X; Lei 14.133/2021, art. 6o, inciso XXIII, alínea “f”, e art. 92, inciso XVIII; Lei 14.133/2021, art. 103.
c) Termo de Referência (TR)	“Nortear o desenvolvimento ou contratação do projeto básico ou o ‘anteprojeto’” (TCU, 2023, p. 213-214).	Administração Pública	Lei 14.133/2021, art. 6o, inciso XX, e art. 18, inciso X e § 1o.
d) Controle Jurídico	Realizar “o controle prévio da legalidade mediante análise jurídica da contratação” (TCU, 2023, p. 214).	Jurídico - Administração Pública	Art. 53 da Lei 14.133/1993. Nesta etapa, o Edital ainda não está pronto, pois aguarda os pareceres jurídicos para ser finalizado (Art. 21 da Lei 14.133/2021).
e) Elaboração do Edital	Apresentação da solução do problema para a seleção de fornecedores habilitados para tanto.	Administração Pública	Etapa na qual o Edital é finalizado (Art. 5º.,18, 19, 21, 25, 54 da Lei 14.133/2021): “o edital é peça fundamental de um processo licitatório, por meio do qual são apresentadas regras gerais de convocação dos interessados, de condução do certame e da execução do contrato. A especificação e o detalhamento do objeto serão os mesmos definidos no termo de referência ou no projeto básico” (TCU, 2023, p. 406). Ele deve ser elaborado de maneira padronizada, exigindo que modelos de documentos sejam adotados (Art. 19 da Lei 14.133/2021).
Divulgação do Edital de licitação	Captar, afim de selecionar, de maneira ampla e isonômica, fornecedores de bens e de serviços.		“Deve ser dada ampla publicidade ao edital, mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do edital e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)” (TCU, 2023, p. 406). Deve ser publicado no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal e do Município e em jornal diário de grande circulação (Lei 14.133/2021, art. 54, § 1º).
Apresentação de propostas e lances (conforme o modo de disputa)	Selecionar fornecedores de maneira isonômica.		Os licitantes, independentemente do modo de disputa (aberta, fechada ou híbrida), farão lances públicos e sucessivos. Estarão submetidos a algumas regras, que têm como objetivo tratar esta etapa de maneira isonômica. (Portaria SEGES-ME 8.678/2021: II - <i>observar a devida transparência acerca dos eventos a serem conduzidos na fase da seleção do fornecedor, respeitados os princípios da isonomia e da publicidade</i> ) (TCU, 2023, p. 105).

de Julgamento	Verificar a conformidade das propostas com o edital de licitação.	Administração Pública	O julgamento ocorre após o término da etapa de envio de lances. A verificação será sobre a proposta melhor classificada, sob os critérios pré-estabelecidos no edital [Lei 14.133/2021, art. 17, § 3º e art. 59, § 1º, a qual incorporou dispositivo previsto na Lei do RDC (Lei 12.462/2011, art. 24, § 1º)]. Se ocorrer empate, o procedimento ocorrerá conforme o Art. 60 da Lei 14.133/2021.
de Habilitação	Comprovar que o licitante poderá fornecer o “objeto da licitação”.		“A habilitação é a fase da licitação em que se verifica o conjunto de informações e documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação” (Lei 14.133/2021, art. 60) (TCU, 2023, p. 543). A documentação que deverá ser apresentada também está descrita no edital (Lei 14.133/2021, art. 65).

**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir do Manual de Licitação e Contratação do TCU (TCU, 2023)

Embora não conste todos os princípios, no Quadro 4, as questões relacionadas à inovação que a Lei 14.133/2021 apresentada visam dar mais transparência e controles aos processos de compras públicas, fortalecer a isonomia, o sigilo das propostas etc. No Art. 5º da nova lei, encontramos seus princípios,

Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável (Brasil, 2021).

Embora tenha havido uma melhoria considerável dos processos licitatórios, de seu início ao fim, insisto nesta provocação: se não houver um engajamento das equipes envolvidas e um entendimento de que os serviços públicos, assim como o erário são destinados à sociedade, à solução de suas necessidades, não existirão leis, normas, decretos que farão com que os envolvidos se mantenham fiéis aos princípios do serviço público. A capacitação deve andar de mãos dadas com a consciência dos servidores em relação aos seus direitos e aos direitos da população brasileira.

### 3. UM MERGULHO NA TEORIA ATOR-REDE

A Teoria Ator-Rede (ANT) busca responder a constantes e intensas mudanças encontradas no mundo, onde a tecnologia e a ciência cada vez mais ganham espaço na vida cotidiana das sociedades, e possui, como proposta, o estabelecimento de uma nova forma de análise para fenômenos já conhecidos. Em razão disso, dois são os pontos fundamentais sobre a ANT: o primeiro é a crítica às concepções estáveis de sociedade e social advindas da sociologia; e o segundo ponto é o reconhecimento do potencial de agência de elementos não-humanos, que influencia, especificamente, a construção social.

O questionamento sobre as concepções da sociologia tradicional daquilo que denominou de “social” e “sociedade” é, basicamente, o cerne do primeiro ponto. Para a ANT e, estes dois termos representam algo em movimento, um fluxo estruturado, que está em constante transformação, enfatizando o que Latour argumenta sobre a concepção do tradicional: “O problema com qualquer definição ostensiva do social é que nenhum esforço extra parece necessário para preservar a existência dos grupos” (Latour, 2012, p.60).

Quando se compreende os dois conceitos, sociedade e social, como fenômenos estáveis e sólidos, desconsideram-se os movimentos e fluxos que se articulam com o objetivo de manter os vínculos. É neste momento que Latour chama atenção sobre o esforço do trabalho, a própria ação que cria e mantém os vínculos sociais. Não há social se não há processos de conexão e desconexão. E é por isso que o social está em constante transformação, não se estabilizando, não chegando a algo finalizado, não sendo definitivo (Latour, 2001, 2012).

Para a ANT, o social “não designa um domínio da realidade ou um item especial; é antes o nome de um movimento, um deslocamento, uma transformação, uma translação, um registro” (Latour, 2012, p.99). E o mundo social é misturado em redes de interações, que a cada novo contato se transformam e refazem. O foco da ANT é estudar os movimentos que caracterizam os fenômenos sociais, por meio da observação dos agentes envolvidos, os fatores que influenciam este movimento, a função que estes possuem na rede.

A partir deste foco da teoria em analisar o social e sua dinâmica, considerando que uma imagem “pescada” ou uma interpretação de um fenômeno social realizado distante da vivência, contando com estruturas conceituais como cultura, influência econômica e social, revelará muito pouco entendimento sobre este fenômeno e criará predefinições expondo muito pouco sobre, pois dificilmente considerará outros fatores importantes que influenciam no caso analisado e que rodeiam universos próximos dos agentes envolvidos. Por este motivo, os cientistas da ANT resguardam a liquidez como importante característica do social:

Não passa de um movimento que só pode ser captado, e ainda assim de maneira indireta, quando ocorre uma ligeira mudança numa associação mais antiga, da qual nasce outra nova e um pouco diferente. Longe de se mostrar estável e sólida, esta é apenas uma fagulha ocasional gerada pela modificação, pelo choque, pelo leve deslocamento de outros fenômenos não sociais (Latour, 2012, p. 63).

Desta forma, a ANT busca compreender estes movimentos, que podem ser gerados por outros fenômenos não sociais, pois Latour entende que estes fenômenos são, também, protagonistas da rede e de suas associações. Por isso, para “reagregar o social” (Latour, 2012), é importante refazer os passos dos atores sociais, percorrendo os caminhos, movimentos, associações e dissociações, que revelarão um desenho momentâneo e, provavelmente, não estável, da teia.

O segundo ponto importante a ser compreendido é que para a ANT os elementos não-humanos podem ter “agência” na composição de uma rede, que não será mais exclusivamente social, mas sim, sociotécnica. Este entendimento permite reconhecer como as entidades técnicas podem influenciar no desenvolvimento das ações e as relações antes possibilitadas apenas por humanos, consideradas algo de grande importância na contemporaneidade inserida em um grande desenvolvimento tecnológico onde aparelhos, equipamentos, objetos e outros dispositivos interagem com as pessoas. A compreensão do agenciamento, portanto, desafia a visão tradicional de que apenas os humanos possuem agência, ampliando o conceito para incluir uma variedade de entidades e objetos que influenciam e são influenciados nas relações sociais.

Essa perspectiva amplia nosso entendimento sobre a dinâmica das interações sociais, reconhecendo que tanto humanos quanto não-humanos desempenham papéis significativos na configuração de práticas e comportamentos coletivos. Essa abordagem nos leva a reconsiderar como as redes sociais se formam e evoluem, destacando a importância de elementos não-humanos que frequentemente são subestimados em análises convencionais.

Avançando com o entendimento do social a partir de suas associações, dos movimentos de ligação entre os agentes, faz-se necessário repassar quem são os agentes no contexto social atual, onde aparatos tecnológicos possuem agência, ação direta, nos mais remotos ambientes humanos. Considera-se assim, um avanço muito importante proporcionado pela ANT, que é repensar o papel dos entes não-humanos nos processos de associação, confirmando sua capacidade de ação quando interagem entre si e da mesma forma com humanos. São esclarecidos por Medeiros (2015) alguns pontos sobre o papel dos agentes não-humanos na composição de uma rede:

Enxergar os objetos como parte de uma rede é tratar sua existência como essencial para a constituição da mesma. Sua incorporação ocupa lugar nas discussões e relatos de pesquisa, não atuando mais como apenas uma peça que tem seu lugar relegado, mas como peça-chave em muitas concepções do que acontece em um ambiente. Realizar uma ação implica a utilização de outra (s) entidade (s), ou seja, não é possível agir só. A ação é acompanhada por objetos de fundos variados que formam uma rede da ação executada, isto é, forma-se um coletivo (Medeiros, 2015, p. 73).

Mais claramente, entender a proposição da ANT sobre o papel dos agentes não-humanos é quando se analisa ações cotidianas, onde as tecnologias ganham cada vez mais destaque. Nos dias atuais, objetos tecnológicos se tornaram essenciais para os indivíduos desenvolverem diversas ações, desde a conexão com amigos, quando utilizam *smartphones* e aplicativos que possibilitam conversas em tempo real, até sua participação em uma reunião de trabalho, quando utilizam além dos celulares, computadores para as videoconferências. Ficou evidente a importância dessa tecnologia, que foi altamente impulsionada durante o período pandêmico da COVID-19. Outro exemplo de uso comum pode ser a interação dos atores das compras públicas, que se inteiram dos processos relacionados nos portais da transparência disponíveis aos cidadãos.

Estes são exemplos em que agentes não-humanos possibilitam a formação da rede que, se fossem desconsiderados, possivelmente a inviabilizariam. Assim, esta rede formada por agentes humanos e não-humanos, é agora chamada de rede sociotécnica (Latour, 2012), por reconhecer a igualdade de importância entre os agentes, independentemente de sua natureza. Diante disso, a ANT também contribui para o reconhecimento da participação inequivocamente fundamental das novas tecnologias na construção das redes sociotécnicas.

Em busca de reconhecer a importância dos elementos não-humanos na construção das redes sociotécnicas, a ANT não utiliza o termo “ator”, no sentido de traduzir a ação de um humano, mas sim “actantes”, que define o conjunto de humanos e não-humanos, numa tentativa de demonstrar que ambos têm a mesma relevância nas redes (Latour, 2012). A natureza e as características dos actantes não são determinantes em relação à sua importância na rede. O que determina a sua importância ou seu lugar é a ação criada pelos actantes e seu potencial de modificação da rede (Latour, 2012).

Com isso, um salto importante se instala com o propósito de deixar de lado a dualidade imposta pela divisão entre o mundo social e mundo das coisas, entendendo que a realização de uma ação “implica a utilização de outra(s) entidade(s), ou seja, não é possível agir sozinho. A ação é acompanhada por objetos de fundos variados que formam uma rede da ação executada, isto é, forma-se um coletivo” (Medeiros, 2015, p.73). Ao seguir os passos da ação, sem

delimitar antecipadamente suas entidades participantes, o pesquisador conseguirá mapear a rede em sua complexidade, olhando o fenômeno em sua heterogeneidade e totalidade .

Partindo do entendimento dos fenômenos sociais, a ANT se posiciona como uma importante ferramenta para analisar os rápidos fluxos de transformações que se constroem atualmente. Em especial, o foco nos processos contínuos de associações e dissociações, nos movimentos de um mundo cada vez mais dinâmico, a ANT possibilita uma análise sobre os fenômenos por uma via que não leva em consideração a divisão entre o mundo social e o mundo dos objetos, o social e o mundo natural, evocando a importância empregada pelos atores-rede, em diversas formas, como a energia que mantém estes fluxos em processos/movimentos (Latour, 2012).

Neste caminho, para que possamos compreender mais sobre esta teoria como base para a Cartografia das Controvérsias, é necessário esclarecer alguns conceitos que definem como é o papel dos actantes dentro de uma rede, revelando as ligações com os processos de compartilhamento de informações e com os estudos do campo da Administração Pública e suas burocracias.

### **3.1 A AÇÃO DOS ACTANTES NA REDE SOCIOTÉCNICA**

Quando nos esforçamos para entender que a rede é construída por pessoas, objetos, documentos, ideologias, discursos e outros entes não-humanos, o pesquisador reconhece toda a diferença relacionada ao fenômeno que pretende analisar e escava profundamente tentando entender qual o papel de cada actante neste processo. É importante entender que a ação destes actantes é o elo que liga as associações e dissociações, quando não existe mais ação. Com isso, é o movimento empreendido pelos actantes que se transforma na peça fundamental para se entender a dinâmica social, necessitando focar na análise sobre como estes atuam na rede.

Na ANT, os actantes desempenham dois papéis: mediadores e intermediários. O entendimento destes papéis é fundamental para compreensão do movimento da rede, uma vez que descrevem a “natureza íntima das entidades” (Latour, 2012, p.66). Ou seja, todos os actantes envolvidos na rede revelarão caminhos, pelos quais a rede seguirá, de acordo com o comportamento de um destes dois perfis.

Os actantes são considerados “mediadores” quando eles influenciam e são responsabilizados por alguma transformação que ocasionem na rede. Entender suas características, descrevê-los e compreender seus efeitos são funções importantes, porém complexas, do pesquisador. Para Latour, os mediadores

[...] não podem ser contados como apenas um, eles podem valer por um, por nenhuma, por várias ou uma infinidade. O que entra neles nunca define exatamente o que sai; sua especificidade precisa ser levada em conta todas as vezes. Os mediadores transformam, traduzem, distorcem e modificam os significados ou elementos que supostamente veiculam” (Latour, 2012, p.65).

É importante entender a característica de cada mediador na rede e seus efeitos sobre ela, pois poderá acontecer, em uma única ação, de o mesmo mediador provocar múltiplos efeitos, influenciando a rede de forma diversa, em momentos diferentes (Latour, 2012).

Já os actantes intermediários, por exemplo, são os responsáveis pelo transporte da ação, e não causam qualquer transformação na rede (Latour, 2012). Na cartografia, o intermediário pode ser considerado como apenas uma unidade, caso sua eliminação desencadeie alguma instabilidade, na rede. E caso não haja efeito, sua presença não é marcada, pois eles são apenas um meio para atingir um objetivo maior. São considerados como instrumentos, infraestruturas necessárias, porém sua complexidade não é determinante para a análise de uma rede.

É importante entender que o principal ponto de diferenciação está no potencial de transformação, na habilidade de modificação de cada actante na rede ou o que ele consegue traduzir. A tradução, para a ANT, é o cerne do processo de transformação realizado pelo mediador. Tendo em vista que, uma vez que o mediador está presente na rede, o resultado nunca será igual, pois a rede irá sofrer transformação. Nesses casos, compreende-se que há um processo de tradução efetivado.

Para Pedro (2008), ao analisar o conceito de tradução proposto pelos sociólogos da ANT, faz-se referência a sua origem no campo da filosofia para indicar o processo de conectar, criar caminhos ou comunicar, com uma enorme tendência inventiva e de mistura de elementos diversos. Para a pesquisadora, tradução não é somente uma mudança do discurso, mas de “um deslocamento, um desvio de rota, uma mediação ou invenção de uma relação antes inexistente e que, de algum modo, modifica os atores nela envolvidos - logo, que modifica a rede” (Pedro, 2008, p.6).

Neste sentido, refere-se a uma tradução de um processo que deflagra uma onda de influências, modificando a rede por completo. Esse processo ocorre na medida em que o actante interage com a ação/informação que recebe, transformando-a por meio de suas próprias características, interesses ou crenças, entregando à rede algo diferente do que recebeu. Este processo também pode ser compreendido como “a interpretação dada pelos construtores de fatos aos seus interesses e aos das pessoas que eles alistam” (Latour, 2000, p. 178), reforçando que não somente pessoas realizam tal ação, mas também elementos de naturezas diversas.

A fim de reforçar o entendimento da tradução como um processo central para o entendimento da ANT, Law reforça:

Assim “tradução” é um verbo que implica transformação e a possibilidade de equivalência, a possibilidade que uma coisa (por exemplo, um ator) possa representar outra (por exemplo, uma rede). Isto é o núcleo da abordagem ator-rede: um interesse como atores e organizações mobilizam, justapõem e mantêm unidos os elementos que os constituem (Law, 2015, p.6).

O pesquisador se deparará com a difícil tarefa de localizar os rastros deixados pelos movimentos de associações e dissociações que modificam a rede durante o processo de conhecer as mediações e as traduções. Segundo Latour, ao se “mencionar uma ação, terá de apresentar um relato sobre ela e, para tanto, precisará tornar mais ou menos explícito quais provas deixaram tais e tais traços observáveis” (Latour, 2012, p. 84).

Necessitará o pesquisador buscar pelos rastros das ações por meio de uma grande diversidade de documentos, procurando nos mais diversificados suportes e elementos que sustentem a realização da ação, auxiliando-o no desafio de descrevê-la de forma completa. Os rastros e as provas das ações são as inscrições, ou seja, a concretização de uma ação em um signo. Nesta relação enquanto elo de rede, Praude diz que “ a associação se define a partir de scripts (códigos, mapas, regras, padrões, leis) implementados em diversos tipos de recursos, fazendo com que a ação seja sempre fruto de hibridismo e de produção de resultados” (Praude, 2015, p. 38).

Nesse ínterim, demonstra-se o interesse da ANT nas ações dos actantes e em seus efeitos na rede, visto que, uma “ação invisível, que não faça diferença, não gere transformação, não deixe traços e não entra num relato não é uma ação” (Latour, 2012, p.84). Com isso, é na busca de ações que gerem transformações e que deixem rastros, que o pesquisador precisa ir atrás. Refazendo os passos dos actantes é uma forma de cartografar a rede sociotécnica, e é por meio da investigação das inscrições que se possibilita mostrar a dinâmica que é o social, sendo este o elo central entre a ANT e o método da cartografia das controvérsias, já que ambos comungam da mesma premissa: “A presença do social tem de ser repetidamente demonstrada e não simplesmente postulada” (Latour, 2012, p.85).

### **3.2 A CARTOGRAFIA DAS CONTROVÉRSIAS COMO MÉTODO**

A Cartografia das Controvérsias (CC) está avançando como um método fundamentado nos princípios da ANT, que entende os fenômenos sociais como algo não estático e que, para

analisá-los, deva haver uma simetria, isto é, não deverá haver nenhuma preferência entre os elementos que constituam a rede. Este conceito diz respeito ao reconhecimento da heterogeneidade dessa composição de actantes, necessária para que a rede exista, entendendo que todos que a compõem são partes essenciais de sua construção (Latour, 2019).

A CC é um método recentemente empregado, nas pesquisas nacionais, o que demanda um esforço maior do pesquisador, ao recorrer a escassos trabalhos brasileiros com o método aplicado e a autores estrangeiros, em busca da compreensão de sua complexidade. O pesquisador que utilizar a cartografia deverá considerar o não esperado como um elemento fundamental em sua pesquisa, diferentemente dos métodos tradicionais, que não dão a devida atenção ao inusitado, na pretensão de apresentar resultados esperados ou previsíveis, geralmente pensando no mercado ou em algum outro tipo de interesse (Stengers, 2002).

Este método, para o campo das compras públicas, revela-se um imenso norteador para a compreensão do funcionamento e estabelecimento destes processos, uma vez que a rede que os compõem absorvem elementos heterogêneos como os profissionais administrativos, que se relacionam entre si e com o mercado externo, as tecnologias que empregam, para que possam tomar decisões, e os documentos nos quais se amparam, a fim de indicarem o caminho a seguir. A CC permite lidar com este cenário, onde a heterogeneidade de informações e de conexões é constante, possibilitando estabelecer um entendimento sobre essas relações, entre humanos e não-humanos, seguindo as trilhas criadas pelos actantes, por meio das pistas (Latour, 2012). Segundo Passos, Kastrup e Escóssia (2020), para “estudar esse plano de produção da realidade”, é importante encontrar algumas pistas da cartografia,

Para nos guiar no trabalho da pesquisa, sabendo que para acompanhar processos não podemos ter predeterminada de antemão a totalidade dos procedimentos metodológicos. As pistas que guiam o cartógrafo são como referências que concorrem para a manutenção de uma atitude de abertura ao que se vai produzindo e de calibragem do caminhar no próprio recurso da pesquisa. (Passos, Kastrup, Escóssia, 2020, p.13).

As pistas substituem as regras pré estabelecidas, conforme os paradigmas das ciências sociais, com o intuito de não impedir ou de atrapalhar qualquer ideia ou suspeita posta, durante a pesquisa. Segundo Passos e Barros (2020), “a diretriz cartográfica se faz por pistas que orientam o percurso da pesquisa sempre considerando os efeitos do processo do pesquisar sobre o objeto da pesquisa, o pesquisador e seus resultados” (Passos; Barros, 2020, p.17). As pistas, portanto, podem ser consideradas como métodos, na metodologia da CC, pois orientam o processo da pesquisa e influenciam os resultados.

Diante do aumento da procura do uso da metodologia da CC, é necessário entender o método, suas definições, ferramentas, fases, o que foi obtido por meio do rastreado em trabalhos que já são referência, com a finalidade de estabelecer a conceituação. De acordo com Rosa Pedro, a CC é “uma estratégia de investigação que parece ir na contramão da tradição científica, pois se volta não para os conhecimentos já solidificados, mas para as situações de incerteza, risco e conflito” (Pedro, 2008, p. 11). A própria condição heterogênea do processo de compras públicas é um fértil material para a pesquisa, pois ele apresenta impasses, retornos, esperas, conflitos que caracterizam as controvérsias de seu caminhar.

O surgimento da CC deriva de uma versão aplicada da ANT com o intuito de materializar o processo de associações envolvidos na fabricação do que é social, entendendo que o conhecimento e a transformação não são indissociáveis. Latour (2007) aborda as controvérsias de maneira contundente ao mencionar que “tal como os fundamentalistas, ficamos rapidamente chocados quando percebemos que já não teremos de nos habituar aos dogmas, mas sim às controvérsias. Esta liberdade, este exame gratuito nos escandaliza. Vemos isso como uma perda e ainda não como um ganho” (Latour, 2007, p.83).

É importante lembrarmos que Latour (2019) critica a maneira como a ciência moderna vem sendo produzida, ao separar, por exemplo, a natureza da política ou a natureza da cultura, ignorando a natureza híbrida dos objetos. Em um desabafo, Latour expõe o caminho tomado pela ciência, que vem desconsiderando essa complexidade dos objetos híbridos e assinala o que poderia ser diferente:

Vocês não estão cansados dessas sociologias construídas sobre o social que se sustentam através da simples repetição das palavras “poder” e “legitimidade” porque não podem admitir nem o mundo dos objetos nem o das linguagens que, no entanto, as constroem? Nossos coletivos são mais reais, mais naturalizados, mais discursivos, do que os cansativos homens-entre-eles nos deixavam ver. Estamos cansados dos jogos de linguagem e do eterno ceticismo da desconstrução dos sentidos. O discurso não é um mundo em si, mas uma população de actantes que se misturam tanto às coisas quanto às sociedades, que sustentam ambas e que as mantêm (Latour, 2019, p. 113).

Guerreiro Ramos menciona os “jogos de linguagem”, aos quais Latour se refere, quando as Ciências Sociais compartimentalizam o mundo, segmentando-o claramente, sob determinados interesses, em detrimento da “legítima necessidade de conceituação da dinâmica concreta do supersistema internacional” (Ramos, 1993, p. 29):

Designações como “Terceiro Mundo”, “Segundo Mundo” e “Primeiro Mundo”, na esfera acadêmica, induzem ao equívoco quem, genuinamente, procura compreender os problemas de nosso tempo [...] Podemos reconhecer a utilidade da tricotomia

“Terceiro Mundo”, “Segundo Mundo” e “Primeiro Mundo”, mas não compete aos cientistas sociais legitimá-la” (Ramos, 1983, p. 29-30).

O autor faz críticas às considerações sobre as sociedades hegemônicas, tidas como modelos ou como referências para a “avaliação tanto das sociedades hegemônicas como das periféricas” pelos cientistas (Ramos, 1983, p. 26). A modernidade confunde-se, segundo Ramos, com os paradigmas hegemônicos sociais como modelos a serem perseguidos por outras sociedades que querem ser consideradas “modernas”.

Os autores que adotam essa dicotomia (“nações desenvolvidas – nações em desenvolvimento”) sem espírito crítico costumam localizar a modernidade na Europa Ocidental e nos EUA, e conceber a modernização como um processo de disseminação, pelo resto do mundo, de certos tipos de objetos e comportamentos originados naqueles lugares (Ramos, 1983, p. 25).

Ramos e Latour, no meu entendimento, trilham caminhos convergentes, sobre como os teóricos conduzem suas pesquisas, nas questões relacionadas à produção da ciência, pois, ambos abordam a forma como os dados são “encontrados” para corroborarem com um determinado interesse.

Sem ser protagonista no processo social não se pode ser integralmente um cientista social. A ideia de um pensamento teórico isolado da prática é uma contradição de termos. Não pode haver raciocínio sem um rudimento de prática nem prática sem um rudimento de teoria. [...] Eu diria que todo aquele que se deixa levar por uma orientação de pré-requisitos torna-se cego ao "potencial evolutivo" das nações periféricas (Ramos, 1983, p. 17 e 21).

Por sua vez, Isabelle Stengers, ao se referir aos conceitos estabelecidos pela ciência social, auto denomina-se “protagonista interessada” e não como “proprietária” do descoberto ou do inventado. Ela se interessa pela liberdade de poder revisitar e revisar o tema, já consolidado pela ciência e pela sua apresentação pública, a fim de ampliar sua “rastreadibilidade”, ao propor um desacelerar, uma resistência “à maneira como a situação é apresentada, cujas urgências mobilizam o pensamento ou a ação. E resiste não porque a apresentação seja falsa, não porque as urgências sejam mentirosas, mas porque ‘há algo de mais importante’” (Stengers, 2018).

Assim como Latour (2019), Stengers (2002) propõe possibilidades de se discutir as ciências e suas práticas, fazendo-nos reagir, a essas questões, não as desrespeitando ou duvidando dos resultados apresentados, mas provocando um outro olhar que siga, que vá além do que já se convencionou como uma verdade absoluta. A filósofa nos diz para dizermos “não” ao poder intrínseco, fornecido aos que sabem, para que possamos seguir com a coragem de

observar, de esmiuçar, além do preestabelecido, no sentido de avançar pelas singularidades do que se pesquisa. Avançar por este caminho, ou ser um intérprete da ciência consolidada, faz-nos perceber que tentar subverter a ordem de um método, no sentido de propor uma outra perspectiva da pesquisa, é uma questão política. Para Stengers,

Os cientistas, ao longo de sua história, mostraram-se notavelmente tolerantes, ou mesmo indiferentes, para com os meios utilizados por seus intérpretes para dar conta desta distinção. Eles mesmos adiantaram a esse respeito toda sorte de interpretações, do positivismo puro à busca mística. Questionar a distinção, em contrapartida, não é mais uma questão de interpretação, e sim objeto de conflito. Daí o interesse de uma abordagem *política* da distinção, uma abordagem que permita criar um espaço problemático em que a construção da diferença entre ciência e não-ciência poderá ser *acompanhada* (Stengers, 2002, p. 83).

Com o intuito de auxiliar na tarefa de definir o método de forma mais clara e objetiva, alguns autores desenvolveram suas próprias definições, tal como Marres define a função das “técnicas digitais para a captura, análise e visualização de dados, muitas vezes com base na internet, a fim de tornar legíveis disputas sobre questões públicas”, por exemplo (Marres, 2015, p.4). De igual modo, Carvalho Pereira e Boechat descrevem a CC como “[...] um conjunto de métodos para representar e analisar visualmente temáticas a partir de rastros deixados por atores em redes digitais, utilizando ferramentas das tecnologias da informação e da comunicação” (Carvalho Pereira; Boechat, 2014, p. 560).

As definições acima, acerca do entendimento do método e tecnologia, retoma pontos importantes como a ligação com o ambiente virtual, suas principais funções e as questões ou assuntos públicos, que são as próprias controvérsias. Com o avanço das tecnologias digitais, os métodos de análises sociais foram impulsionados, principalmente aqueles que utilizam a noção de redes como fundamento, assim como a análise de redes sociais e a própria ANT, já que agora é possível retomar os rastros deixados pelos atores no ambiente virtual, no decorrer de suas interações com ferramentas, conteúdos e pessoas na *web*. Estes rastros são analisados e estabelecidos na perspectiva da ANT por Bruno Latour como sendo as “pegadas que deixamos nas redes de comunicação distribuída, especialmente na internet, onde toda ação deixa um rastro potencialmente recuperável, constituindo um vasto, dinâmico e polifônico arquivo de nossas ações, escolhas, interesses, hábitos, opiniões” (Latour, 2012, p. 684).

Com a acessibilidade ao vasto banco de dados disponível, percebe-se que é o campo perfeito para o desenvolvimento das funções descritas pelos autores como sendo as principais ações que formam a cartografia das controvérsias.

Uma característica importante acerca das definições dos teóricos, acima mencionados, é a descrição sobre o que será cartografado: a própria controvérsia. A entonação dada por Marres (2015) para as disputas sobre questões públicas, ressalta a característica que torna a controvérsia possível de ser mapeada e seu alcance por um grande número de pessoas. Já Carvalho Pereira e Boechat (2015) destacam a importância dos rastros que possibilitam as discussões das temáticas mapeáveis. Todas essas características debatidas são importantes para entender como se configura e que tipo de controvérsia é mais relevante.

A controvérsia é estabelecida por situações de discordância, onde os agentes, humanos e não-humanos, atuam em direções contrárias, formando grupos e “anti-grupos”, em busca da defesa pelo seu ponto de vista. Venturini, que foi um dos principais colaboradores de Bruno Latour, traz uma definição muito importante e clara ao destacar o papel da discordância sobre o que é uma controvérsia:

[...] controvérsias são situações onde os atores discordam (ou melhor, concordam em sua discordância). [...] controvérsias começam quando atores descobrem que não podem ignorar-se entre si e controvérsias terminam quando atores elaboram um sólido compromisso de viver em conjunto. Qualquer coisa entre estes dois extremos (o consenso frio do desconhecimento recíproco e o consenso quente do acordo e da aliança) pode ser chamado de controvérsia (Venturini, 2012, p.6, tradução nossa).

A metodologia abordada por Venturini (2010) descreve três consequências derivadas da proposta de Latour, que deverão direcionar um pesquisador, ao trilhar os caminhos metodológicos. A primeira é destacada quanto ao cuidado de o pesquisador não ficar submetido apenas a uma única teoria ou metodologia, podendo agregar outras metodologias que auxiliarão sua análise. Isto reforça que a CC é um método para lidar com os movimentos de associações e dissociações que compõem a rede sociotécnica, e, por ser algo tão complexo, o método necessita estar aberto de forma que com o auxílio de outras ferramentas será possível construir e representar o complexo movimento que existe ao se deparar com a controvérsia.

O segundo ponto é a necessidade de buscar por pontos de vista diferenciados, e quando for possível, pois, “quanto mais numerosas e parciais são as perspectivas a partir da qual um fenômeno é considerado, mais objetivo e imparcial será sua observação” (Venturini, 2010, p.4, tradução nossa). Sem dúvidas é um dos principais pontos do método e conseqüentemente um grande motivo por parte do pesquisador em elaborar mapas ricos de informações, que consigam explicar a dinâmica das controvérsias por meio dos actantes, assegurando diversas participações na descrição da controvérsia, com uma gama de perspectivas ampliada.

A última consequência é quando o pesquisador deverá considerar que os atores, os humanos, são especialistas, já que são eles que fazem parte do fenômeno analisado. Venturini destaca que a “cartografia das controvérsias acarreta a razoável, mas subversiva ideia que os participantes do fenômeno social podem ser tão informados quanto os pesquisadores externos” (Venturini, 2010, p.4, tradução nossa). Diante desta postura, é possível que o pesquisador possa aprender com os atores a observar a vida coletiva e assegurar relatos ricos em pontos de vista.

Percebe-se que há várias possibilidades que podem ser exploradas na construção de uma controvérsia, pois é neste cenário que são observadas a formação de grupos, de concordância ou discordância, e as dissociações, ou seja, o movimento contínuo daquilo que se pode nominar de social. A análise da controvérsia se estabelece justamente neste momento, pois ela é entendida como uma situação, um fenômeno em que o social pode ser estudado em sua forma mais dinâmica, onde as associações ainda estão sendo criadas e não estão estabelecidas. Desta forma, a “controvérsia é o momento ideal para revelar a circulação da agência, a mediação, as traduções entre actantes, a constituição de intermediários, as relações de força, os embates antes de suas estabilizações como caixa-preta” (Lemos, 2013, p.106).

A caixa-preta é o último alcance de uma controvérsia, um estado em que as disputas já não existem mais, onde a discordância dá lugar a concordância e o consenso reina. Segundo Latour “a expressão caixa-preta é usada em cibernética sempre que uma máquina ou um conjunto de comandos se revela complexo demais. Em seu lugar, é desenhada uma caixinha preta, a respeito da qual não é preciso saber nada, senão o que nela entra e o que dela sai” (Latour, 2000, p. 14).

Em contrapartida, Pedro (2008) resgata seu significado trazendo à discussão o termo “caixa-cinza” como outra fase do desenvolvimento da CC: “‘caixa-cinza’, ou seja, um assunto que em si ainda possui controvérsias, interrogações, que ainda não produziu uma ‘caixa-preta’” (Pedro, 2008, p. 8). Neste contexto, a caixa-preta é a controvérsia já estabelecida, finalizada, porém, pode ser reaberta, consultada, dependendo de novos questionamentos e novos processos sociais que vierem a surgir.

Assim, a processualidade das contratações públicas perpassa por esses elementos teóricos em seus processos, possibilitando emergir significados, que antes não eram vistos e que agora, em certa medida, por uma análise mais profunda, permitirá enxergar maiores detalhes de como acontece esse processo que chega a ser, dependendo do objeto, tenebroso. Estes pontos possibilitam perceber a ideia complexa de descrever as associações e dissociações por intervenção da CC, indicando seu processo longo e com alto grau de análise analítica.

A controvérsia pode ser vista em seus diversos estados, do líquido ao sólido, conforme sinaliza Venturini: “de um lado a rocha sólida tocada pelo fluxo de calor derrete e se torna parte da corrente. De outro, na margem do fluxo, a lava esfria e cristaliza” (Venturini, 2010, p.12, tradução nossa).

Com isso, fica claro o interesse da ANT em mapear as controvérsias, pois essas se caracterizam como o melhor momento para analisar as redes sociotécnicas em movimento, permitindo identificar os actantes e suas articulações, da mesma forma que destaca Pedro:

Trata-se de uma configuração altamente instável e dinâmica, com trocas intensas entre os vários pontos, conexões e atores. Há, nesta constituição, objetivos e metas comuns, em torno das quais se articulam as associações. O componente sócio-político inerente a estas redes implica possibilidades de tensão e de conflitos, de tal modo que a formação de qualquer consenso – a transformação do múltiplo em Um – torna-se um processo altamente complexo (Pedro, 2008, p.4).

O centro da construção da controvérsia é o processo complexo da formação do consenso, que necessita ser mapeado com toda a atenção pelos pesquisadores para não deixar de lado nenhum discurso, voz, garantindo que sua análise seja robusta contemplando os principais pontos de vista relacionados ao fenômeno estudado

No próximo tópico, apresento o percurso metodológico, que auxiliará o desenvolvimento do presente trabalho e também delimito o campo que se pretende pesquisar.

#### **4 PERCURSO METODOLÓGICO E AS POSSÍVEIS PISTAS**

A presente pesquisa trata de produzir uma cartografia das controvérsias relacionadas aos processos de compras públicas, considerando o contexto social, os conflitos, os interesses e as relações de poder no processo (Diniz *et al.*, 2006; Nicolini, 2010). Para que este objetivo seja alcançado, seguindo as recomendações de Elbanna (2016) e Walsham (2017), inclinei-me na ANT e na CC, “versão didática” da ANT, na procura de coerência ontológica e epistemológica para estudos voltados para a sociomaterialidade, pois possibilitam uma noção performativa da relação entre tecnologia e sociedade. Desta forma, seguirei as orientações e recomendações de Latour, Venturini, Kastrup, De Barros, Barros e Passos, entre outros e outras pesquisadoras e seus métodos, para contribuir e possibilitarem minha pesquisa.

Para conseguir entender a complexidade da experiência ao cartografar, os autores Ilya Prigogine e Isabelle Stengers (1991) abordam a força do vínculo, do elo entre humanos e não humanos, para nos proporcionar um aprofundamento no saber sobre os actantes envolvidos na

rede que será pesquisada, o que veremos mais adiante. Por sua vez, as autoras Virgínia Kastrup e Laura Pozzana de Barros abordam o processo da cartografia, que definem como um processo composto por várias pistas, que irão apresentar as possibilidades que o pesquisador terá para produzir a subjetividade inerente às relações que existem entre os actantes. Em uma das definições do que vem a ser o método cartográfico ou a pesquisa cartográfica, elas mencionam:

Diferente do método da ciência moderna, a cartografia não visa isolar o objeto de suas articulações históricas nem de suas conexões com o mundo. Ao contrário, o objetivo da cartografia é justamente desenhar a rede de forças à qual o objeto ou fenômeno em questão se encontra conectado, dando conta de suas modulações e de seu movimento permanente (De Barros; Kastrup, 2020, p. 57).

Nesse contexto, ao subvertermos o método tradicional, refutando os dogmas e valorizando as modulações, é fundamental considerar a processualidade da pesquisa sobre as relações e interconexões entre humanos e não-humanos dos processos licitatórios, no intuito de acompanhar suas peculiaridades, não excluindo o que não seria comum encontrar ou encontrar alguma conexão imprevista, entendendo suas divergências e entendendo que não há uma “coleta de dados”, mas uma “produção de dados”, o que demonstra “o caráter construtivista da atividade cartográfica” (De Barros; Kastrup, 2020, p. 59). Ao ir a campo, deve estar claro o interesse pelas redes de associações entre humanos e não-humanos e como elas atuam em direção ao resultado desejado. Callon, ao estudar o mercado de ações, afirma que “a ANT pode explicar as competências dos atores, sem, contudo, negar as suas hipóteses básicas e, em particular, sem pôr em causa a recusa em dar uma definição a priori do ator ou o papel dos não-humanos na ação” (Callon, 1999, p. 182, tradução nossa).

Humanos e não-humanos, os actantes, na presente pesquisa, podem ser exemplificados como: o material solicitado e quem o solicitou, para o processo licitatório; as leis e burocracias inerentes às compras; a quem o material adquirido será direcionado; o edital e outros documentos; a hierarquia que envolve as autorizações; os que compõem essa hierarquia; suas demandas; interesses dos atores envolvidos, softwares etc. (Latour, 2012). Portanto, o que nos interessa, no presente trabalho, são as relações, as interações heterogênicas, como elas ocorrem e qual o resultado que irão nos fornecer.

Na busca por descrever a processualidade da pesquisa, isto é, “a investigação de processos de produção de subjetividade” (De Barros; Kastrup, 2020, p. 58), as autoras indicam que o “objeto-processo requer uma pesquisa igualmente processual e a processualidade está presente em todos os momentos – na coleta, na análise, na discussão dos dados e, também, como veremos, na escrita dos textos” (De Barros; Kastrup, 2020, p. 59). Entende-se, portanto,

que um processo já está a caminho e que o “cartógrafo se encontra sempre na situação paradoxal de começar pelo meio, entre pulsações” (De Barros; Kastrup, 2020, P. 58).

Prigogine e Stengers (1991) mencionaram a necessidade de vínculos serem criados para que a pesquisa se aprofunde a partir de um diálogo. Especificamente, Prigogine defendia o diálogo e Stengers, o vínculo. Em uma entrevista, para Jamille Pinheiro Dias, Stengers aborda o vínculo como um gerador de diálogos ativos, com os quais “todos quisessem aprender” (Dias, 2016, p. 166). Para a filósofa, “já estava claro que a ciência experimental não era o modelo a ser seguido. O objetivo é obter respostas relevantes, e não respostas forçadas, não em nome da ciência, nem de uma visão científica, mas por meio da criação de um vínculo” (Dias, 2016, p. 166). Pelo fato de eu conhecer como se dão os processos licitatórios, devido à minha experiência neste campo, os vínculos, também necessários para que a CC aconteça, são fortes, o que me possibilitam aprender “mais”. Para Stengers, “quando eu aprendo *mais*, o sucesso vem do fato de eu aprender *mais* não tanto por causa de você, mas sobre você, isto é, por eu aprender algo sobre você que as pessoas não sabiam antes” (Dias, 2016, p. 166).

Envolver-se, observar, manter vínculos, que entendo como inerentes entre os humanos e não humanos nos processos, principalmente, no de compras públicas, além de questionar os atores envolvidos em busca de significados, entendendo a importância do imprevisto, relatando as experiências, descrevendo-as, sem utilizar “filtros”, foram as principais ações que eu, enquanto cartógrafo, produzi, quando fui a campo. Um diário, com os relatos do que foi encontrado, foi minha principal ferramenta, assim como a produção de dados, constituindo o processo de mapeamento do conjunto de traduções mútuas que estão em ação: “diferentemente de um mapa estável, que representa fielmente uma realidade, remete a um traçado que é curvo, que se faz junto com o movimento da rede, que é evidentemente dinâmico” (Castro; Pedro, 2013, p. 355). Diante dessa estratégia metodológica planejei seguir os atores, deixando-os dizer, elegendo um ou outro objeto de contratação e mapeando a dinâmica do processo de compras públicas e as controvérsias que emergiram de suas narrativas e traduções.

Latour (1997) salienta que para compreender como as descobertas científicas são produzidas e como os cientistas trabalham, é importante acompanhar, *in loco*, o desenvolvimento de pesquisas selecionadas previamente. Para Latour, é no laboratório que se pode verificar a trama que se percorre ou o que denomina por ciência em ação que são os movimentos, interferências, ações, desvios, interesses e decisões relativos a todo o processo de fabricação de um fato ou artefato e que o resultado pode ser modificado (Latour, 1997, 2000).

Para tanto, tomando-se o cuidado e a atenção que a CC demanda, Latour (2000) pormenoriza o processo para seguir os actantes e descrever as controvérsias percebidas entre eles, sugerindo alguns passos:

- 1) Buscar uma porta de entrada – Trata-se da importância de encontrar um meio de adentrar na rede, acessando-a, e de algum modo, participar do seu mecanismo;
- 2) Identificar os porta-vozes – Tendo em vista que humanos e não-humanos participam ou compõem uma rede, torna-se necessário encontrar os actantes que “falam pela rede” e que refletem a expressão de outros actantes. O importante neste ponto é não deixar de encontrar as vozes divergentes, ou seja, a recalcitrância que também circula na rede;
- 3) Acessar os dispositivos de inscrição - ou seja, todas as possibilidades que possam mostrar, de alguma maneira, em documentos e textos, que possibilitem objetivar a rede;
- 4) Mapear as ligações da rede – Neste ponto é esboçar as relações estabelecidas entre os diversos actantes e os nós que compõem a rede, envolvendo as variadas traduções produzidas pelos seus participantes, iluminando suas articulações, tais como: os efeitos de encadeamento ou de repercussão da rede; os efeitos de sinergia ou de cooperação na rede; as cristalizações ou limitações da rede.

Os nós, segundo Venturini (2010) são elementos fundamentais, pois representam os pontos de tensão da rede e, assim como para Latour (2005), representam os pontos de conexão entre atores e tecnologias, que vão mapear relações complexas, como é o caso das compras públicas. Eles são os elementos centrais que representam pontos de convergência, onde diferentes atores, ideias, práticas ou tecnologias se encontram e interagem no interior de uma controvérsia. Esses nós não são apenas os indivíduos ou os objetos, mas podem incluir conceitos, normas, interesses ou qualquer elemento que contribua para o desenvolvimento e complexidade da controvérsia (Callon; Law: Rip, 1986). Eles podem ser a interação e também a intersecção dos actantes, ou ainda, os pontos de tensão, na rede, o que me possibilitou evidenciar negociações, alinhamentos e conflitos e a própria rede dos processos de compra, auxiliando-me no mapeamento dessas interações (Marres, 2015).

Para Latour, o objetivo de identificar esses nós é permitir uma análise profunda das controvérsias, mostrando como ideias e práticas são contestadas e eventualmente estabilizadas ou desestabilizadas. Isso ajuda a entender a dinâmica do debate e os interesses em jogo, revelando como cada nó pode influenciar a configuração final da controvérsia. Sob essa perspectiva, realizei um quadro com os nós mapeados, fazendo um exercício para entender a

dimensão do cenário da rede e trilhar, mais assertivamente, o caminho de minha pesquisa e os métodos ou pistas que me orientaram. Para tanto, demonstro, no Quadro 5, os nós encontrados e que proporcionaram compreender as tensões, conexões e convergências da rede, sua descrição e o local onde foi gerado. E na Figura 1, os nós e as conexões que permitem a interação sociotécnica, na rede.

**Quadro 5:** Nós da rede do processo de compras públicas dos uniformes escolares

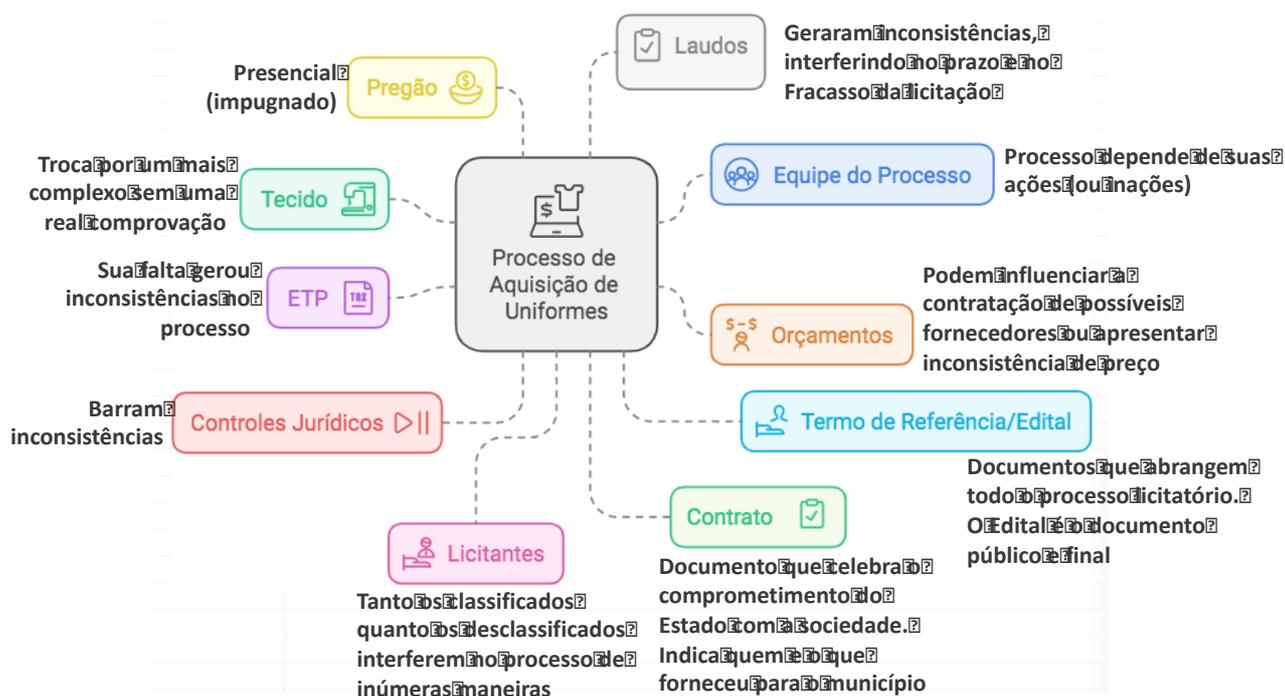
NÓ	DESCRIÇÃO	LOCAL/DOCUMENTO
Troca do tecido sem bases técnicas	A troca do tecido é um nó central, pois não apresentou um estudo técnico que comprovasse a necessidade de sua troca. A decisão de se optar por um tecido mais tecnológico, caro e difícil de ser encontrado no mercado comprometeu a competitividade, excluindo fornecedores que, embora tenham capacidade de fornecer uniformes, não atendem a esses requisitos específicos. Esse nó é crucial porque define a base da concorrência e impacta diretamente na disponibilidade e preço das propostas.	- EDUCAÇÃO (Requisição de Compra)
Falta de um ETP (Estudo Preliminar Técnico)	Este método e sua utilização foram estabelecidos, como obrigatórios, a partir da Lei 14.133/2021. Entretanto, o ETP já vem sendo empregado quando há a necessidade de maiores esclarecimentos técnicos para um determinado produto, que será adquirido. O nó, neste caso, foi a falta de sua utilização para estabelecer as características técnicas, que um tecido de uniformes, deva ter.	- EDUCAÇÃO (ETP)
Equipe do processo licitatório não capacitada	A comissão que organiza e coordena o processo licitatório é um nó onde as decisões e interpretações sobre o edital e os concorrentes convergem, influenciando o andamento e resultado do processo. A falta de capacitação compromete decisões técnicas, por exemplo.	- SEMAD (Comissão de Licitação)
Orçamentos (Pesquisa de Mercado Prévia e Consulta a Fornecedores)	A EDUCAÇÃO envia orçamentos, como é o procedimento. A SEMAD, por sua vez, entra em contato com os fornecedores indicados pela EDUCAÇÃO, a fim de formalizar os valores. Este nó é significativo, pois o método de pesquisa e a escolha dos fornecedores consultados influenciam quais fornecedores foram considerados aptos ou interessados no fornecimento. Se a amostra consultada for limitada ou se esses fornecedores tiverem restrições (como um estoque de tecidos específicos), isso pode impactar na entrega do produto solicitado.	- EDUCAÇÃO - SEMAD - Possíveis fornecedores (Orçamento e Planilhas)
Fiscalização e Controle Interno e Externo	As ações dos órgãos de controle (como tribunais de contas, Ministério Público e auditorias) constituem nós de fiscalização que garantem a transparência, legalidade e eficiência do processo de compras.	-Tribunal de Contas (Documento emitido) -Órgãos Auditores

Edital de Licitação/Termo de Referência	O edital é um nó importante, pois define as regras, critérios de avaliação, de habilitação e as especificações do que será adquirido, cujos estudos foram apresentados no Termo de Referência. Ambos os documentos se forem mal elaborados, geram controvérsias. O Edital é a referência para todos os envolvidos no processo de compras públicas e licitação (órgão público, fornecedores, fiscalizadores etc.). Critérios de avaliação são pontos de intersecção onde se definem os requisitos de qualidade, preço e outros fatores, junto aos fornecedores, que impactam diretamente nas escolhas do processo de compra.	- SEMAD - Fornecedores - EDUCAÇÃO
Pregão presencial	A solicitação de um pregão presencial é um nó importante, pois não é comum que ele aconteça. Pelo contrário, os pregões eletrônicos foram estabelecidos, pois dão transparência à classificação dos licitantes à sociedade. A EDUCAÇÃO, ao solicitar um pregão presencial, acionou um alerta, pois a solicitação de um pregão presencial deveria estar sob avaliações técnicas, requisitos próprios da Administração Pública (SEMAD).	EDUCAÇÃO
Critérios de Habilitação (classificação por meio de laudos e de amostras fornecidos)	Os critérios de classificação (ou de desclassificação) com base no tecido solicitado formam um nó crítico, especialmente quando quase todos os primeiros classificados foram desclassificados por não apresentarem amostras e laudos do tecido. Isso indica uma possível incompatibilidade entre a especificação técnica e o que o mercado efetivamente oferece, elevando os preços à medida que mais fornecedores são eliminados e apenas os menos competitivos em preço permanecem.	- SEMAD (Laudos e amostras de tecido) -Fornecedores classificados- Fornecedores desclassificados
Alta incidência de licitantes desclassificados	A sequência de desclassificações é um nó que evidencia um potencial problema de planejamento, pois indica que os requisitos estabelecidos podem estar desalinhados com a realidade do mercado. Esse nó também sinaliza uma controvérsia entre a expectativa do ente público e a capacidade dos fornecedores de atenderem ao tecido atípico solicitado.	- SEMAD (Atas) -Fornecedores desclassificados -EDUCAÇÃO -Alunos, alunas da rede pública e suas famílias
Discrepância no Preço Final (Diferença de Valor entre Propostas):	A discrepância de preços entre os classificados e os primeiros colocados (desclassificados) é outro nó fundamental, pois sugere que a especificidade do tecido aumentou consideravelmente o custo da aquisição. Isso levanta a questão de até que ponto a escolha de um material diferenciado é justificável frente ao impacto financeiro, à limitação da concorrência e ao prazo de entrega para a rede de escolas públicas.	- SEMAD (Orçamentos/Planilhas) -Fornecedores classificados- Fornecedores desclassificados
Possibilidade de Adequação de Especificações	Um nó adicional seria a análise de eventuais flexibilizações ou revisões das especificações. Este nó representaria uma reflexão sobre a viabilidade e necessidade de um tecido tão específico ou a adaptação para um material mais acessível e adequado ao mercado, permitindo maior competitividade e melhor relação custo-benefício.	- EDUCAÇÃO (Requisição de Comprta) - SEMAD (Termo de Referência/Edital)
Contrato Final	O contrato celebrado entre o órgão público e o fornecedor vencedor é um nó que comprova quem foi o fornecedor de um processo de compra pública, sendo importante como documento do histórico de um determinado processo de compra.	-SEMAD (Contrato) -Fornecedor vencedor

Fonte: Do Autor (2024)

É importante considerar que a minha experiência, enquanto servidor público administrativo e atuante nos processos de compras públicas, foi extremamente importante para eu dimensionar os pontos de tensão (nós) que permearam o processo de compra dos uniformes escolares. Talvez, para um pesquisador ou pesquisadora, que não pertençam a esse segmento, seria necessário se aprofundar e conhecer as etapas desses processos, antes de ir a campo, para que as tensões, que interfiram no processo, fossem apreendidas. No caso da troca do tecido, por exemplo, algumas justificativas deveriam ter sido apresentadas para que houvesse o entendimento da necessidade de se substituir um material, que não apresentava problema, por outro mais tecnológico, difícil de ser encontrado no município e de alto custo. E não houve. Como tenho alguma experiência com outras situações similares, percebi que o tecido seria um ponto importante de tensão, o que se comprovou, durante o desenvolvimento da pesquisa.

**Figura 1:** NÓS (pontos de tensão na rede e de conexão entre os actantes)



**Fonte:** do Autor, 2024

Compreender, por exemplo, que os atrasos acontecem, mas que, por muitas vezes, são ações deliberadas, para atender a outros interesses externos à compra de uma solicitação, também é uma tensão muito familiar de quem trabalha nesta área. Que a tensão, que uma fiscalização gera, pode ser uma ação extremamente necessária, que irá coibir um atravessamento indesejado, no processo licitatório. E, mesmo para quem já tem uma certa experiência, a cartografia exige um nível de atenção, de envolvimento, chegando em um nível

de investigação profunda, para se possa conectar as tensões e seus reais objetivos. Portanto, para ir a campo, é preciso que a pesquisa seja realizada por quem conheça os trâmites, seus possíveis vícios e ações, que não estejam conformes ao estabelecido, além das leis e decretos pertinentes aos processos de compras públicas e as licitações. Passos e Barros (2020), afirmam que o caminho da pesquisa a ser seguido, na cartografia,

Se dá por uma dinâmica de propagação de força potencial que certos fragmentos da realidade trazem consigo[...] Nesse sentido, conhecer a realidade é acompanhar seu processo de constituição, o que não pode se realizar sem uma imersão no plano da experiência. Conhecer o caminho de constituição de dado objeto equivale a caminhar com esse objeto, constituir esse próprio caminho, constituir-se no caminho. Esse é o caminho da pesquisa-intervenção (Passos; Barros, 2020, p.31).

Mais adiante irei abordar a pesquisa-intervenção com mais detalhes.

Pois bem, com estes quatro pontos destacados por Latour, e o Quadro 5, dei início a um complexo caminho para encontrar os métodos para cartografar as controvérsias, apresentando as possíveis pistas que irei utilizar. Conforme os nós apresentados, conclui que a pesquisa, norteada pela CC poderia me fornecer respostas às muitas peculiaridades que existem no processo de compras públicas e das licitações. Em relação ao passo um, tornou-se importante acessar a dinâmica da controvérsia, mergulhando no seu processo com a aproximação dos actantes e visualizando os diversos pontos de vista que compuseram a controvérsia.

É indicado por Latour, nesta aproximação dos actantes, a importância de identificação dos porta-vozes, aqueles que têm maior influência na rede, recorrendo ao princípio da simetria, já que actantes humanos e não-humanos, a princípio não possuem diferença. Os actantes são identificados ao acessarmos os documentos durante a controvérsia percebida, pois, são nestes documentos que estão presentes os registros das ações, das posições de cada actante, dos discursos, dos nós, permitindo observar os movimentos de associação e dissociação da rede sociotécnica. Estes movimentos ou os nós ficam mais claros ao identificá-los, como orienta o quarto passo, pois mapeiam as ligações na rede, o que possibilita ver outras redes que constituem a principal, viabilizando uma análise mais profunda destas relações.

Os fundamentos para a criação da CC já estão definidos para Latour, entretanto para que se consolide como um método (sólido) de pesquisa, necessita-se um maior detalhamento, especificações de seus instrumentos e algumas recomendações que orientarão o trabalho de pesquisa durante o processo. Com essa finalidade, Venturini (2010, 2012), juntamente com Latour, no projeto MACOSPOL, desenvolvem uma série de textos explicando e difundindo a CC como um método ferramental estabelecido. Duas grandes fases da CC são identificadas nos

dois principais textos de Venturini, cujo objetivo é definir e explicar os principais procedimentos do método: observar e representar a controvérsia. Para tanto, o autor faz algumas recomendações e sugere etapas, como representadas no Quadro 6.

É oportuno mencionar, que o autor não trata estes passos como etapas hierarquicamente organizadas, já que várias ações precisam acontecer simultaneamente para se conseguir acompanhar a evolução da controvérsia. Com isso, existe um certo alinhamento temporal destas ações, uma vez que antes de representar uma controvérsia, necessita-se observar.

Para que se possa explorar as etapas e ações do método, necessita-se conhecer as recomendações propostas por Venturini, as quais poderão guiar a aplicação do método cobrindo toda a complexidade presente na controvérsia. Cada recomendação pode ser utilizada em uma ou mais ferramentas durante a cartografia, podendo também ser utilizada como uma espécie de verificação no final da pesquisa, na busca por garantir a descrição do fenômeno.

A primeira etapa apresentada por Venturini é a importância de se observar a controvérsia, identificando suas características na tentativa de entender sua importância na rede. Diante disso, é necessário cuidado para compreendê-la, em suas quatro principais características: sua dinâmica, sua temporalidade, suas fronteiras e a facilidade de acesso aos dados necessários. Venturini destaca que “boas controvérsias [...] podem envolver um limitado número de atores, mas tem de haver alguma ação acontecendo” (Venturini, 2010, p.13, tradução nossa).

A temporalidade também se destaca por ser um fator importante, pois importa se a controvérsia é atual ou antiga, influenciando diretamente na temperatura e na facilidade de acesso aos dados. As controvérsias mais antigas podem estar esquecidas, ou não finalizadas, esquecidas, ou com solução imposta. Contudo, Venturini (2010) diz que as controvérsias passadas podem ser investigadas quando a observação pode retrilhar os passos para o momento de seu início. Este processo de retrilhar fica mais fácil por meio da utilização das mídias digitais, pois controvérsias que se desenvolvem nestes meios deixam rastros digitais (Latour, 2012).

As duas últimas etapas da controvérsia possuem relação com o montante de dados disponíveis sobre ela e o nível de energia emitido pelo pesquisador para processá-la. Quando se evitam controvérsias ilimitadas o pesquisador estará se assegurando, de certa forma, que conseguirá desenvolver sua pesquisa com o nível de profundidade adequado. Com isso, reconhecer que as controvérsias são complexas, é o primeiro passo para evitar esta questão, pois, com isso será possível compreender que cada actante envolvido no processo é um ator singular e também uma rede. Durante o mapeamento da rede, à medida que se vai avançando, também vai se descobrindo diversas ações interligadas, novos discursos e actantes, e a

amplitude de uma controvérsia, entendendo se será possível ou não mapeá-la, por falta de recurso. O acesso aos dados é item importante para garantir material para vasculhar, uma vez que sem acesso aos documentos, discursos, dispositivos de inscrição da controvérsia não haverá análise.

**Quadro 6** – Resumo das recomendações da Cartografia das Controvérsias

Primeiros passos para seguir atores e mapear controvérsias (Latour, 2000)	Encontrar uma porta de entrada Identificar porta-vozes Acessar dispositivos de inscrição Mapear as conexões da rede	
Observar a controvérsia (Venturini, 2010, 2012, 2015)	Escolhendo a controvérsia:	Evitar controvérsias que não haja uma ação acontecendo; Evitar controvérsias velhas/passadas ou “frias”, optando por controvérsias “quentes” aquelas que impactam o processo, apresentando-se sob uma certa frequência na rede, como abordado por Venturini (2012) ; Evitar controvérsias ilimitadas; Evitar controvérsias que não sejam públicas;
	Cinco lentes de observação:	De declaração à literatura (O quê) Da literatura aos actantes (Quem) Dos actantes às redes (Como) Das redes ao cosmos (Onde) Do cosmos à cosmopolítica (Quando)
Representar a controvérsia (Venturini, 2012)	As nove camadas do site de controvérsias	Glossário de termos não controversos; Repositório de documentação; Análise da literatura científica; Análise dos conteúdos e opiniões publicados na imprensa nas mídias massivas; Árvore de discordâncias (Mapear as posições contrárias ou ações de discordâncias); A escala da controvérsia (os limites); Diagrama de atores-rede; Cronologia da disputa; Tabela do cosmos.
As sete recomendações que deverão ser realizadas (Venturini, 2012)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Escutar as vozes dos atores mais que suas próprias presunções;</li> <li>2) Observar dos mais variados pontos de vistas possíveis;</li> <li>3) Não restringir a observação a uma única teoria ou metodologia;</li> <li>4) Ajustar as descrições e observações recursivamente;</li> <li>5) Simplificar a complexidade respeitosamente;</li> <li>6) Atribuir a cada actante a visibilidade proporcional ao seu peso;</li> <li>7) Criar descrições que são adaptáveis, redundantes e flexíveis.</li> </ol>	

**Fonte:** Adaptado de Venturini (2010, 2012 e 2015, tradução nossa) e de Lourenço & Tomáel (2018, tradução nossa)

O segundo movimento se inicia com a escolha da controvérsia que, após observadas suas características, se dará com a aplicação das cinco lentes de observação. Estas lentes auxiliam o pesquisador a observar a controvérsia por diferentes perspectivas (Venturini, 2010), multiplicando as interferências e possibilitando que vozes sejam ouvidas durante a descrição da controvérsia. As lentes possuem diretamente ligação com os dispositivos de inscrição, os documentos gerados durante o desenvolvimento da controvérsia por seus mais diversos actantes.

A literatura e as declarações estão entre as duas primeiras lentes a serem utilizadas pelo pesquisador, justamente por serem a porta de entrada para a controvérsia. Entende-se por declarações as diversas opiniões dos actantes relacionados à questão central da controvérsia. Nos dias atuais, uma forma comum para encontrar opiniões e declarações de actantes é o ambiente digital, já que este permite que as pessoas interajam, divulguem, e refaçam conteúdos em diversas ferramentas, porém, quando falamos em processos de compras públicas o que está por encoberto não estão disponíveis para consulta nos portais públicos. Uma simples opinião sobre determinado assunto, tem o potencial de gerar uma grande quantidade de compartilhamentos e disputas em razão da facilidade advinda com a internet assim como no dia a dia pessoal. É ressaltado por Venturini (2010) a importância de identificar a extensão das opiniões envolvidas nas disputas e saber as relações entre as declarações presentes como cruciais para esta ação.

Quando se mapeiam as opiniões que estão envolvidas nas disputas, a literatura surge em segundo grau/lente, devendo ser utilizada para agregar na descrição da controvérsia. Venturini lembra que a “tarefa do cartógrafo social é mapear esta rede de referências, revelando como os discursos dispersos são tecidos em literaturas articuladas” (Venturini, 2010, p. 15, tradução nossa), ou seja, como os assuntos são debatidos pelos actantes nas publicações acadêmicas ou imprensa especializada. O autor refere-se a este ponto também mencionando a terceira lente de observação, na qual um texto ou outro documento pode ser entendido para a análise como um actante, algo que haja interesse pela rede. Venturini diz: “qualquer coisa pode ser um actante contanto que faça diferença” (Venturini, 2010, p.17, tradução nossa).

A CC é “preparada” pelos actantes ou os atores-rede, por suas conexões e pelas próprias redes, que os constituem, isto é, humanos e não-humanos são compostos por redes e, ao mesmo tempo, são componentes dela. Para que se possa utilizar a quarta lente neste cenário, deve-se olhar o fluxo constante de associações e dissociações que compõem as conexões destes actantes, entendendo como é a rede sociotécnica envolvida na controvérsia. Nesta quarta lente,

busca-se provocar o pesquisador a enxergar o panorama onde a controvérsia se desenvolve, mapeando pessoas, instituições, objetos, documentos, discursos, informações, atributos, “caras e bocas”, tudo o que for relevante para a formação da rede. Esta lente leva às investigações das redes para o cosmos. Este termo “cosmos” inclui o sentido de harmonia e, ao mesmo tempo, o sentido de mundo (Latour, 2004). O termo é remetido ao uso atribuído por Stengers, em sua proposta cosmopolítica, onde cosmos “se refere ao desconhecido, constituído por múltiplos mundos divergentes, e às articulações que eles poderiam, eventualmente, ser capazes, em oposição à tentação de uma paz que pretende ser definitiva e ecumênica” (Stengers, 2005, p. 995). Ainda, para Stengers,

A proposição cosmopolítica não é uma proposição vale-tudo, aquela que ‘nós’ poderíamos apresentar a todos como igualmente aceitável por todos. Ela é muito mais uma maneira de civilizar, de tornar “apresentável” essa política que temos, um pouco exageradamente, a tendência de pensar como um ideal neutro, bom para todos (Stengers, 2018, p. 463).

Na próxima lente, a quinta, Venturini (2010) apresenta a identificação das ideologias nas redes, que por meio das observações das ações dos actantes, a análise de opiniões busca descobrir o que os leva a agir de uma ou de outra maneira. Durante uma disputa, o que se pode observar é que sempre, ao menos dois lados que estejam envolvidos com suas ideologias, estão buscando estabilização da rede, tentando por meio da harmonia e do consenso. Neste momento, a quinta lente retoma o conceito “cosmos” para denominar estas ideologias, buscando analisar seus reflexos na vida coletiva. Venturini assinala que a “observação, portanto, não pode ser limitada a declarações, ações e relações, mas tem de ser estendida ao significado atribuído a elas” (Venturini, 2010, p.18, tradução nossa).

Quando se finaliza o processo de escolha da controvérsia e se dá o início de sua observação através das lentes, o cartógrafo possuirá informações suficientes para conseguir identificar o cosmos que está presente na disputa, possibilitando a identificação da formação de grupos e não-grupos, que se aliam entre concordantes e não concordantes em determinadas situações. O pesquisador também precisará dar início aos processos de representação desta controvérsia, ações em que busca descreve-la em toda sua complexidade, por meio de diversos instrumentos. Com isso, Venturini ressalta a relação de tempo entre os processos de observação e representação da controvérsia:

Cartógrafos sociais deverão desenvolver suas observações e descrições de uma só vez. Desde o começo de suas campanhas, lidarão com mapas. De início estes mapas serão

ásperos e incoerente. No entanto, estes esboços iniciais darão suporte para a observação e facilitarão sua alteração. (Venturini, 2012, p.2, tradução nossa).

Assim que o cartógrafo começa a observação da controvérsia torna-se necessário esboçar movimentos de associações e dissociações, descrevendo-os em imagem e texto, almejando, ao final, possuir um quadro evolutivo do processo. Com isso, o pesquisador deve saber que a representação evoluirá à medida que a observação da controvérsia avança, de modo a traduzir sua cronologia, fases, os actantes e suas relações na rede sociotécnica, os processos de associação e dissociação o cosmos e o que estes influenciam no desenvolvimento da controvérsia.

Neste percurso metodológico, percebo que a rede dos processos licitatórios em sua construção, é constituída por um circuito que envolve muitas imbricações e tensões, até que o processo seja finalizado e atendido às necessidades daqueles que os solicitaram. Considerar humanos e não-humanos como atores importantes e com a mesma equivalência na construção do social é fundamental, para compreender e alcançar um coletivo específico. Guattari (2004), por sua vez, aborda o conceito de transversalidade, definindo-a como “uma dimensão que pretende superar os dois impasses, quais sejam o de uma verticalidade pura e o de uma simples horizontalidade; a transversalidade tende a se realizar quando ocorre uma comunicação máxima entre os diferentes níveis e, sobretudo, nos diferentes sentidos” (Guattari, 2004, p.111). Com este conceito, “Guattari prepara a definição do método cartográfico segundo o qual o trabalho da análise é a um só tempo o de escrever, intervir e criar efeitos de subjetividade” (Passos; Barros, 2020, p. 27). Essa intervenção só será possível ocorrer quando a experiência de quem pesquisa, do cartógrafo, conhecer os caminhos dos processos e suas realidades, conhecer os caminhos “da constituição de dado objeto”, o que equivale “caminhar com esse objeto, constituir esse próprio caminho, constituir-se no caminho” (Passos; Barros, 2020, p. 31).

Passos e Barros (2020) sugerem, como pista para a CC, o método da intervenção, já mencionado acima, ou a “pesquisa-intervenção”, que também utilizei para analisar “as implicações coletivas, sempre locais e concretas” (Passos; Barros, 2020, p. 19), direcionando a pesquisa para planos e processos institucionalizados, que estão repletos de “energia potencial”. Para esses autores, a cartografia destaca a inseparabilidade entre saber e fazer na cartografia, pois a produção de conhecimento é um processo relacional e não apenas uma articulação. É importante destacar que, para os autores

A intervenção sempre se realiza por um mergulho na experiência que agencia sujeito e objeto, teoria e prática, num mesmo plano de produção ou de

coemergência, o que podemos designar como plano da experiência. A cartografia como método de pesquisa é o traçado desse plano da experiência, acompanhando os efeitos (sobre o objeto, o pesquisador e a produção de conhecimento) do próprio percurso da investigação (Passos; Barros, 2020, p. 18).

É importante observar que os métodos escolhidos e apresentados neste trabalho podem ser utilizados em sua totalidade ou seletivamente, dependendo das descobertas encontradas ao longo do processo, como novos actantes, tais como: fatores sociais, políticos e econômicos que podem transformar as controvérsias e as tornarem mais complexas. Caso surjam novos entendimentos, poderei adotar a melhor pista para atender efetivamente às necessidades da CC. Essa flexibilidade garante que a abordagem permaneça responsiva e adaptável às complexidades do assunto, aumentando, em última análise, a profundidade e a relevância da produção dos dados. Essa adaptabilidade não apenas enriquece a pesquisa, mas também permite uma compreensão mais abrangente das dinâmicas envolvidas nas controvérsias, facilitando o diálogo entre diferentes perspectivas.

#### **4.1 INCURSÕES NO CAMPO QUE SE PRETENDE CARTOGRAFAR**

A controvérsia, sobre o processo de compras públicas, pode ser considerada uma controvérsia tecnocientífica relevante, isto é, que entre os actantes está havendo ação continuada, pois são processos que ocorrem constantemente, e que estão sempre nas pautas das discussões internas dos órgãos públicos. Também são visados pelas mídias, pois são processos que podem apresentar agentes corruptos envolvidos em escândalos de compras ilícitas, sujeitos a investigações, indicando, fortemente, que podem haver jogos de interesses dos atores que compõem a rede.

Como porta de entrada da rede, escolhi a licitação da compra de uniformes escolares destinados aos alunos e alunas da rede municipal de ensino, pois foi um processo que apresentou inúmeras controvérsias, as quais me permitem aplicar a CC. Para tanto, irei identificar quais os actantes envolvidos, seguir seus rastros, inspirado pelos e pelas teóricas já mencionadas. Este estudo de caso acontece num órgão público municipal, que apresenta a estrutura comum de prefeituras municipais brasileiras e como tal, as secretarias e gabinetes comuns à estrutura organizacional dos municípios do país, conforme o Quadro 7.

Todas estas unidades organizacionais compõem a administração direta do município e possuem especificidades e objetivos distintos na execução de suas funções, porém todas necessitam, além do ambiente físico, suprimentos para o desempenho de suas atividades e

funções. O município conta com um sistema de informação corporativo privatizado, contratado por meio de licitação, que possibilita a integração de várias fases dos pedidos e, ainda, o acompanhamento pelas demandantes de seu pedido. Via de regra, a competência do suprimento de todas as secretarias é centralizada na Secretaria Municipal de Administração (SEMAD), por meio da Diretoria de Administração, que integra as Gerências de Licitação e Contratos e pela Diretoria de Compras, Recebimento e Distribuição, conforme a Figura 2.

**Quadro 7** – Secretarias Municipais – Administração Direta

ITEM	SECRETARIAS	SIGLA
01	Gabinete do Prefeito	GAPRE
02	Secretaria Municipal de Governo	SEGOV
03	Secretaria Municipal de Administração	SEMAD
04	Secretaria Municipal de Finanças	SEFIN
05	Secretaria Municipal de Segurança Pública e Trânsito	SESTRAN
06	Secretaria Municipal de Assistência Social	SEMAS
07	Secretaria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional	SESAN
08	Secretaria Municipal de Saúde	SAÚDE
09	Secretaria Municipal de Cultura, Lazer, Eventos e Turismo	SECLE
10	Secretaria Municipal de Obras, Transporte e Desenvolvimento Urbano	SEODUR
11	Secretaria Municipal de Esporte	ESPORTE
12	Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Inovação, Trabalho e Renda	SEMUD
13	Secretaria Municipal de Educação	EDUCAÇÃO
14	Secretaria Municipal de Agricultura, Serviços Públicos e Meio Ambiente	SEASPMA
15	Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento	SEPLAN
16	Secretaria Municipal de Controle, Integridade e Transparência Pública	SEMCIT

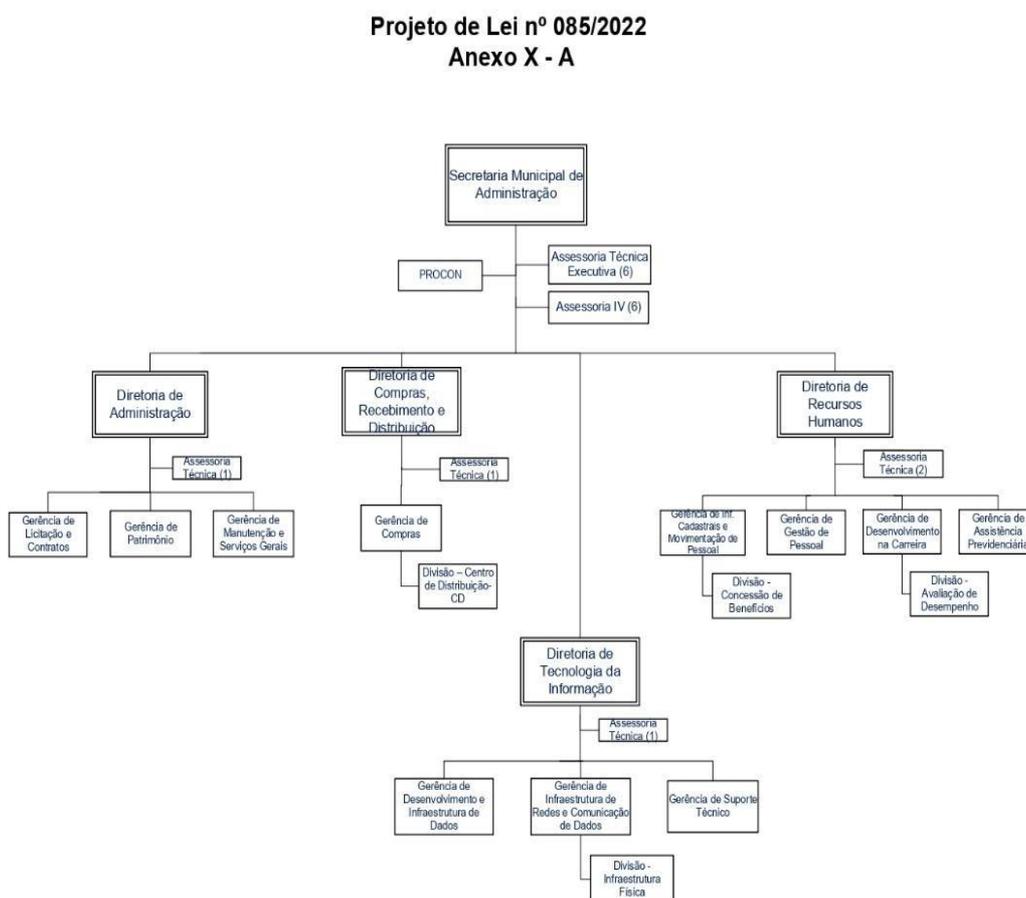
**Fonte:** Elaborado pelo autor, a partir de dados obtidos em sítios de municípios, em 2018 (2018)

Nesse organograma (Figura 2), mantive o foco apenas nas estruturas ligadas diretamente ao processo de compras. Como anteriormente dito, a Diretoria de Compras, Recebimento e Distribuição, juntamente com a Gerência de Licitação e Contratos, vinculadas à Diretoria de Administração, pertencem à SEMAD e, desta forma, todas as secretarias municipais submetem suas demandas, centralizadas nesta secretaria, que encaminha as

solicitações para as unidades responsáveis pelo processo de compras, ou seja, a Diretoria de Compras, Recebimento e Distribuição e, posteriormente, para a Gerência de Licitação.

Ao observar o organograma, nota-se que cada unidade administrativa possui suas atribuições e atores envolvidos, que desempenham suas funções no processo de compras públicas. Nos municípios de nosso país, geralmente, são duas unidades que envolvem e processam diretamente o processo de compras públicas e, nestas unidades, existem pessoas, leis, fluxos a processar, ou seja, atores humanos e não-humanos (Latour, 2012) que interferem, direta e ou indiretamente, no resultado do processo de compras públicas.

**Figura 2** - Organograma genérico de uma Secretaria Municipal de Administração (SEMAD)



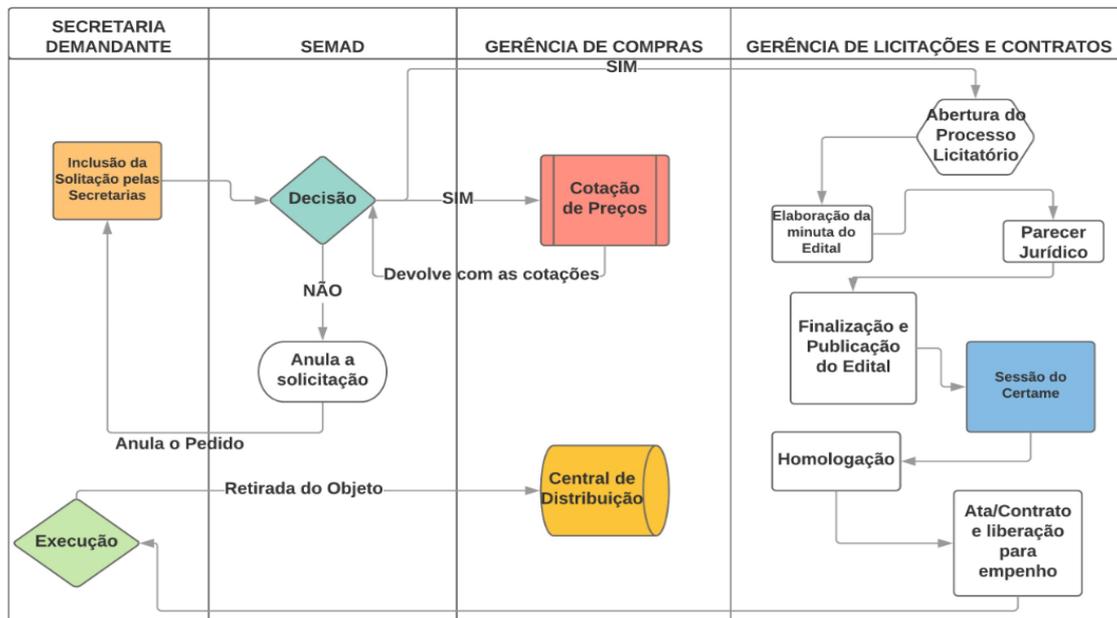
**Fonte:** Elaborado pelo Autor, a partir da Lei Municipal 5.110/2022

Para que se entenda o processo que envolve a fase de tramitação das demais secretarias demandantes para a SEMAD, apresento o fluxo do processo licitatório, que geralmente é seguido, desenvolvido por Pereira (2019), na Figura 3.

O fluxo se inicia com o pedido realizado por uma Secretaria específica e é considerado concluído na formalização da contratação. Na figura 4, apresento a sequência linear das etapas,

desde a identificação do item a ser demandado por uma Secretaria específica, que irá avançar pelas etapas apresentadas, até que o processo se conclua com a contratação. As fases do processo de compras públicas, conforme é percebido em um primeiro momento, podem parecer fluidas, contínuas, desde o início até sua finalização, culminando na entrega da aquisição. Entretanto, na prática, isto não acontece. Muitos atores humanos e não-humanos estão presentes em todas as fases, em uma disputa imensurável, conforme determinado objeto a ser contratado, envolvendo muitas situações e complicações a serem ajustadas. Até a finalização do processo, quando, finalmente o pedido é entregue para a secretaria solicitante, que faz a distribuição para a população, muitos embates e conflitos, que geralmente atrasam as entregas, ocorreram no fluxo do processo.

**Figura 3** - Fluxo genérico do processo licitatório de um município brasileiro



Fonte: Do Autor (2023)

**Figura 4** - Etapas de um processo licitatório municipal



Fonte: Adaptado de Pereira (2019)

Nota-se que há um vasto material a ser pesquisado, recheado com inúmeras controvérsias que estão em disputa, desde o surgimento de uma simples necessidade da população do município, contra os interesses de quem está presente neste fluxo. Há um notável esforço para mapear, cartografar essa rede de conexões repleta de controvérsias. Vale lembrar que as surpresas que serão encontradas durante esse delinear do processo ou essa processualidade não são constituídas apenas por falhas, ou coisas negativas para o processo. As “surpresas” positivas devem ser consideradas, lembrando sempre da importância da simetria entre os actantes, para o cartógrafo (De Barros; Kastrup, 2020).

Abaixo, no Quadro 8, apresento as etapas do processo licitatório da compra dos uniformes em questão, com algumas anotações iniciais, a fim de explicitar o fluxo dessa compra.

A fim de seguir uma ordem para compreender o processo como se deu e quais os atores envolvidos na licitação dos uniformes escolares, acessei os documentos relacionados a todo o processo licitatório, desde a solicitação da compra, pela Secretaria Municipal da Educação (EDUCAÇÃO) até sua finalização, com a última entrega dos produtos à rede pública. A partir daí, selecionei os atores que participaram de todas as etapas, para abordá-los em minha pesquisa, por meio de conversas/entrevistas.

#### Quadro 8: Anotações de campo

##### ETAPAS DOS PROCESSOS REFERENTES À COMPRA DOS UNIFORMES ESCOLARES

Junho de 2021

A Secretaria Municipal de Educação instaura pedido de aquisição de uniformes escolares para o próximo ano letivo. Foram definidas no termo de referência quais modelos, cores serão adotados e tipos de tecidos.

Julho de 2021	Ocorreu modificação das especificações do tipo de tecido escolhido anteriormente para um outro melhor, que não produz “bolinhas”. Foi definida a necessidade de apresentação de amostras e laudos técnicos da composição do tecido.
Agosto de 2021	A Secretaria Municipal de Educação formaliza a solicitação para abertura de processo licitatório encaminhando para o setor de compras para orçamento.
Novembro de 2021	O setor de orçamento finaliza os orçamentos encaminhando para a contabilidade para reservas orçamentárias e posteriormente encaminha para o setor de licitação lançar o Edital, para que potenciais interessados possam participar da licitação que ficou com data marcada para o mês de dezembro de 2021.
Junho de 2022	Após analisar as propostas das empresas participantes, notou-se que nenhuma das doze empresas participantes atendeu ao Edital e suas especificações, restando fracassada a tentativa de aquisição.
Junho de 2022	Considerando que o processo de aquisição anterior foi fracassado e devido a urgência, por causa da aproximação da estação do inverno, abriu-se uma contratação direta, via dispensa de licitação, com a finalidade de entregar, rapidamente, os uniformes aos usuários da rede municipal de ensino.
Setembro de 2022	Entrega dos uniformes à rede pública de ensino do município.
Julho de 2022	Um novo processo licitatório foi iniciado para o fornecimento de uniformes para os anos letivos de 2023 e 2024. As características do tecido dos uniformes se mantiveram. As quantidades praticamente duplicaram, para suprirem a rede pública por dois anos.

**Fonte:** Do autor (2023)

Em síntese, as análises cartográficas se basearam no diálogo entre os dados produzidos, a partir das entrevistas em profundidade, da documentação relacionada, da Lei 8.666/1993, a qual regeu o processo licitatório dos uniformes devido o período de sua ocorrência: 2021 a 2022.

## 5 PRODUZINDO OS DADOS

Este capítulo é destinado à produção de dados a partir da busca e avaliação dos documentos, prosseguindo para as conversas/entrevistas. Observações foram registradas a partir da afetação que estes encontros me proporcionaram. Uma delas se deu, logo no início: fui impactado com a negativa das pessoas que eu havia convidado para as entrevistas. Por receio

de serem identificadas, não quiseram participar das entrevistas, embora eu tenha informado sobre a confidencialidade do processo, não identificando nem pessoas nem o município. Apenas dois dos sete convidados envolvidos diretamente no certame se prontificaram a participar da pesquisa. O terceiro entrevistado foi ouvido por ter feito parte de outras equipes de licitação e demonstrar experiência nos processos de compras públicas.

Confesso que tive vontade de desistir, pois vi neste fato uma impossibilidade que, na verdade, seria uma das controvérsias mais fortes de minha pesquisa. Ela comprovou que estudos devem ser realizados neste segmento, pois há questões que merecem ser desvendadas, compartilhadas e, futuramente, solucionadas. Diante do medo manifestado pelos atores da rede, de serem descobertos, ao desvendarem, por meio das entrevistas, situações ilícitas em um processo público, que envolve desvios, poder e interesses que, absolutamente, não deveriam permear tais processos, entendi que a pesquisa deveria continuar.

À medida que fui me desvencilhando do medo de me envolver nesta investigação cartográfica e, também, de invalidá-la, fui compreendendo o porquê da escassez de pesquisas sobre o tema - compras públicas e processos licitatórios: o acesso de qualquer pesquisador ou pesquisadora, que não faça parte da Administração Pública ou que não esteja conectado diretamente com estes processos, apresentaria muito mais adversidades e proibições do que um trabalhador deste meio, assim como eu. As negativas me comprovaram que é necessário o estudo e o aprofundamento das controvérsias desta área da Administração Pública, que ocorrem frequentemente.

A seguir, começo por apresentar os documentos, que já identificam algumas controvérsias e, posteriormente as entrevistas, que mantive tal como foram realizadas, apresentando-as por meio das transcrições das citações que obtive. Entendo que seja melhor apresentá-las desta forma, pois representam parte do entendimento direto, por meio da fala de apenas alguns actantes humanos envolvidos no certame. A conclusão da análise será elaborada a partir dos aspectos e de impressões que me afetaram, subjetivamente, provenientes dos diálogos entre nós, e das demais observações, diante dos encontros.

## **5.1 DOCUMENTOS: ACTANTES CONFIRMADORES**

Sou um cartógrafo que está aprendendo com o meu próprio processo; com a processualidade das coisas às quais me dedico entender. Retomo as leituras como fontes de inspiração para que eu consiga interagir de maneira inteira com a rede, repleta de informações que ainda me escapam. Releio Laura Pozzana de Barros, cujo texto chama-se “A formação do

cartógrafo é o mundo: Corporificação e Afetabilidade” (2016), para me recolocar no trabalho que tenho que concluir para entender o que faço, há mais de 15 anos. Leio uma frase de Hélio Oiticica, que inspira a autora, a qual replico para que eu consiga, assim como quem me lê, entender por onde um cartógrafo tem que seguir, ou seu melhor caminho: “habitar um recinto é mais que estar nele, é crescer com ele, é dar significado à casca-ovo” (Pozzana, 2016 *apud* Salomão, 2003, p. 75).

A rede está repleta de controvérsias e os documentos são como os “mapas” para encontrá-las. O Edital, por exemplo, é o actante que indica os caminhos que as compras públicas irão seguir. Portanto, considerado um dos documentos mais relevantes da rede, pois foram inúmeras etapas que culminaram em sua existência. Para que ele possa ser elaborado e validado, documentos como o Termo de Referência e aprovações jurídicas devem acontecer anteriormente à sua publicação, para que as reais necessidades e as possíveis soluções possam ser atendidas pela Administração Pública, concluindo o processo de aquisição dentro das possibilidades econômicas e legislativas. Ele apresenta requisitos legislativos, que demonstram sob quais parâmetros legais ele está submetido – o Edital dos uniformes foi orientado pela Lei 8.666/1993, pois ele foi elaborado no período de transição desta Lei para a atual: a Lei 14.133/2021.

O Edital carrega outras informações como a data e a hora do pregão, além de identificar se o pregão será eletrônico, como no caso dos uniformes, ou presencial; informações de acesso ao pregão e demais informações relacionadas; restrições e condições para que o candidato ao fornecimento possa participar do pregão; orientações para a qualificação técnica do licitante; certidões exigidas; de como as propostas de preço deverão ser apresentadas ao pregoeiro ou pregoeira, assim como orientações sobre o rito do pregão, tal como o credenciamento, recursos dos licitantes e outras informações pertinentes para a participação na licitação, e também procedimentos posteriores, como a abertura das propostas, por exemplo.

O documento segue com minuciosas informações, reforçando a transparência do processo, detalhando os tipos de vestuário que serão adquiridos (camisetas de manga curta ou longa, shorts, bermudas, calças, jaquetas); os tipos de tecidos para cada peça e a especificação das porcentagens de cada material de sua composição (poliéster, modal, algodão etc.); a exigência de laudos e amostras; as cores dos tecidos e o número de seus respectivos *Pantones*; os tipos de acabamentos; desenhos dos uniformes apresentando detalhes como faixas, decotes, posição dos nomes/emblemas das escolas ou dos centros de educação; tamanhos; preços por peça do vestuário, quantidades produzidas e lotes a serem entregues; locais de entrega, assim como as questões contratuais entre o fornecedor e o poder público.

No Edital, são apresentados os links necessários para o licitante participar do certame, como, por exemplo, o Termo de Referência, que apresenta mais detalhes, como desenhos das peças dos uniformes e outras características da confecção, e documentos que exigem que o licitante declare, tal como o que ele declare que não tenha parentesco com prefeito, vice-prefeito, coordenadores, secretários ou o equivalente, por matrimônio ou consanguinidade até o segundo grau ou adoção.

Pela amplitude deste documento, os Editais são formulados após inúmeras trocas de informações, entre o solicitante (EDUCAÇÃO) e a SEMAD do município, avaliados por técnicos relacionados ao objeto que será adquirido para que os detalhes de confecção e preços sejam estabelecidos e aprovados e, principalmente pelo setor jurídico, que dá o respaldo necessário às exigências do documento.

Um documento que não foi encontrado em minhas buscas foi o Estudo Preliminar Técnico (ETP), que auxilia na precisão da descrição da necessidade de compra, o que facilita em como a SEMAD irá solucionar a aquisição. Embora este estudo não seja obrigatório, de acordo com a Lei 8.666/1993, ele é um direcionador mais preciso para se avaliar o tipo de aquisição. Tanto é que, na nova Lei de Licitação, a 14.133/2021, sua obrigatoriedade está prevista. A elaboração do ETP, que deve ser realizada com a colaboração entre as áreas técnicas do requisitante e da Administração Pública, reflete um esforço para garantir que as contratações públicas sejam fundamentadas em análises detalhadas e bem estruturadas sobre as necessidades das solicitações de compra. Embora na Lei 8.666/1993 ele não fosse obrigatório, mas mencionado, sua utilização iria incrementar as análises técnicas inseridas no Edital, por exemplo, antecipando-se sobre o tecido especial solicitado pela EDUCAÇÃO.

Entretanto, acredito ser oportuno apontar uma discrepância sobre o ETP. A pesquisadora Costa (2017) faz uma observação identificando divergências que a própria Instrução Normativa (IN) 05/2017, que orienta os estudos preliminares para a elaboração do edital, apresenta uma controvérsia, pois ela estabelece um ETP, que define, primeiramente, as necessidades e, posteriormente, as soluções para o solicitante. Entretanto, a IN 05/2017 deveria contemplar esta etapa, sem causar dúvidas, pois a IN inverte as etapas, como explica Costa:

Veja que a primeira informação contemplada no Estudo Preliminar, de acordo com a IN 05/2017, art. 24, é a necessidade de contratação, que não se confunde com necessidade da administração a ser atendida. A necessidade de contratação justifica a solução escolhida, a necessidade da Administração é o problema a ser resolvido. Este entendimento é reforçado pelo anexo III, item 3.1 da IN 05/2017:

*3. São diretrizes específicas a cada elemento dos Estudos Preliminares as seguintes:*

*3.1. Para a identificação da necessidade da contratação:*

*a)Atentar que a justificativa da necessidade deve ser fornecida pela unidade requisitante da contratação.*

Parece-nos ainda que a IN inverte as etapas: após a escolha da solução é que se define a necessidade e não o inverso (Costa, 2017, p. 5, grifo nosso).

Embora a IN 05/2017 tenha sido alterada, em 2020, por meio da IN 49/2020, as controvérsias se mantiveram, conforme o manual das *Licitações e Contratos, orientações e jurisprudência do TCU*, 5ª. Edição de 2023: no mesmo documento, na página 149, no tópico “Como licitar?”, encontra-se a seguinte informação: **“quando for o momento de iniciar a fase preparatória da licitação, será elaborado o estudo técnico preliminar, por meio do qual serão identificadas e comparadas as possíveis soluções para o atendimento da necessidade”** (TCU, 2023, p. 138, grifo nosso). Entretanto, ao exibir a Lei 14.133/2021, no mesmo manual, vemos que seu Artigo 18 deixa bem claro que:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:  
**I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;**  
**II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso** (TCU, 2023, p. 140, grifo nosso).

Nota-se que, mesmo a nova lei apresenta divergências que já poderiam ter sido revisadas, a fim de se evitarem brechas que possibilitem falhas nos processos, devido a dúvidas de interpretação de requisitos normativos.

Quanto aos documentos e registros que foram analisados nesta etapa, embora o estudo de caso fosse em outro município e não no que atuo, tive acesso a todos os documentos que fizeram parte do processo licitatório dos uniformes. E, de uma maneira geral, os documentos acessados conseguiram comprovar os atos realizados conforme a legislação e também algumas controvérsias na comunicação entre a EDUCAÇÃO e a SEMAD, que serão abordadas, oportunamente.

Para facilitar o entendimento do que foi verificado e descrito, confeccionei o Quadro 9, sobre os Documentos da rede e suas inconsistências, os quais foram analisados no próprio Quadro 9. Ressalto que há outras etapas para a conclusão de minha pesquisa, num processo de compra dos uniformes posterior ao fracasso do certame de 2021 e da Compra Direta realizada

ao final do ano letivo. Os documentos desta segunda etapa serão demonstrados no Quadro 10.

**Quadro 9** - Documentos da Rede e inconsistências (2021-2022)

<b>DOCUMENTOS FASE 1 2021-2022</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>	<b>INCONSISTÊNCIAS</b>
Requisição de compra	Documento emitido pela EDUCAÇÃO, solicitando a compra dos uniformes pela prefeitura do município;	Troca do tecido dos uniformes, que vinham sendo entregues sem nenhuma reclamação dos usuários. Não foi apresentado nenhum documento com análises técnicas do tecido solicitado, que comprovassem a necessidade da troca.
Orçamentos	São solicitados aos fornecedores para que a base de preços para a licitação seja elaborada com referências, a partir dos fornecedores informados pela EDUCAÇÃO e por fornecedores que a SEMAD busca;	Esta ação pode selecionar, de maneira pouco transparente, futuros candidatos para os pregões.
E-mails dos fornecedores e seus orçamentos	Fornecedores enviaram os orçamentos, considerando o novo tecido, o que implicou no aumento dos preços dos uniformes comparados com as compras anteriores.	O tecido escolhido, por ser especial, elevou o preço dos uniformes.
Planilhas do sistema	Para que o sistema computacional da prefeitura do município reconheça os orçamentos, eles devem ser apresentados por meio dessas planilhas;	Nenhuma
Termo de referência	Documento contendo inúmeras informações que necessitam ser consolidadas, principalmente as relacionadas a orçamentos, prazos de entrega, quem poderá participar do certame etc. Além disso, o documento apresenta o tipo de tecido, acabamentos e modelos das peças, pantones (cores), o tipo de laudo que deve ser apresentado etc.	Custo elevado do tecido proposto pela EDUCAÇÃO.
ETP (Estudo Técnico Preliminar)	Documento não encontrado. Embora ele não seja obrigatório, o pedido de troca de tecido deveria apresentar uma análise técnica para comprovar a necessidade do uniformes serem confeccionados com um outro tecido.	Poderia ter sido utilizado, pois ele fornece especificações técnicas sobre a necessidade de compra, o que facilitaria a aquisição para a SEMAD.
Comissão de Licitação	Documento elaborado a partir da Portaria 167/2021, que convoca a equipe de licitação composta por técnicos e pregoeiros, assinada pelo prefeito do município;	Nenhuma
Edital	Documento contendo o que foi definido no Termo de referência, além de Leis aplicadas e demais requisitos referentes ao objeto de contratação, desde as orientações para a confecção, informações	Não apresentou o prazo para a entrega dos laudos. Este detalhe foi constatado a partir de outros documentos do processo licitatório.

	contratuais atc. até as formas de pagamento ao fornecedor e locais de entrega;	
Aprovação do Edital pelo setor jurídico: Tribunal de Compras Públicas (TCU)	Antes de o Edital ser publicado no Diário Oficial e em outros jornais de grande circulação da região, é necessário que o setor jurídico revise o documento, respaldando o edital juridicamente.	Nenhuma
Documentos cadastrais dos fornecedores candidatos ao processo licitatório dos uniformes	Uma das condições dos fornecedores/empresas para participarem do pregão é estarem sob o regime de Microempresa e de Empresa de Pequeno Porte, podendo a empresa ter o seu endereço no município que está adquirindo o produto/serviço (10% dos licitantes inscritos). A partir disto, o licitante poderá participar mesmo sendo de outro município;	Nenhuma
Edital do Pregão	Documento que fornece as diretrizes do certame, documentos exigidos, além de apresentar o tipo de pregão (eletrônico ou presencial). Neste caso, foi o eletrônico;	Nenhuma
Diário Oficial e jornal de grande circulação da região	É obrigatório que o Edital seja informado publicamente, para que haja transparência no processo de seleção dos fornecedores;	Nenhuma
E-mail de um dos fornecedores participantes do pregão	Um dos fornecedores solicitou que se informasse o prazo para o fornecimento de laudos e amostras, que foram solicitados no Edital, para o novo tecido dos uniformes;	Nenhuma.
Parecer do TCE (Tribunal de Contas do Estado) sobre a alteração do Edital, inserindo o prazo de envio de laudos e amostras do tecido	O setor jurídico documentou a revisão do Edital e liberou a inserção da informação solicitada;	Nenhuma
E-mails da pregoeira para os selecionados no certame	A comunicação entre o organismo público e os ganhadores do pregão é realizada por meio do envio de e-mail da pregoeira, que realizou o pregão, para cada licitante classificado;	Nenhuma
Ata do pregão	Documento que registra os licitantes classificados; sua colocação e toda a comunicação realizada entre pregoeira (o) e eles;	Nenhuma
Laudos do tecido para os uniformes, conforme solicitado em Edital	Como consta no Edital, o envio dos laudos, além de obrigatório, deveria ser realizado no prazo pré determinado no documento.	O primeiro licitante classificado no pregão, não enviou o laudo exigido, para que ele pudesse fornecer os uniformes para a rede pública.
E-mail da EDUCAÇÃO para a SEMAD	A EDUCAÇÃO enviou um e-mail informando que não havia recebido o laudo do primeiro licitante classificado.	A informação da EDUCAÇÃO para a SEMAD foi realizada tardiamente, com quase o dobro de tempo estabelecido para o prazo do primeiro licitante enviar laudos e amostras do tecido, conforme o Edital.
E-mails da SEMAD (via pregoeiro (a) para os	Os e-mails foram enviados solicitando que os demais	Envio de e-mails com prazos excedidos.

classificados, no certame	classificados se pronunciassem sobre o fornecimento dos uniformes;	
E-mails dos licitantes classificados	Dos 12 classificados, apenas um permaneceu no processo licitatório;	O único licitante que permaneceu na licitação, questionou se deveria enviar o laudo e amostras do tecido e qual seria o prazo.
Nova Ata do pregão	Nesta nova ata, conforme o Art. 45 do Decreto 10.024/2019, o prazo para o envio de laudos e amostras foi estendido.	Essa nova ata foi confeccionada após a solicitação do único fornecedor classificado.
E-mail da pregoeira para o licitante	No e-mail, constava a obrigatoriedade do envio de laudos e amostras. Assim como o prazo que foi estendido;	O prazo para o envio de laudos já havia excedido e, mesmo assim, houve concessão da SEMAD para o licitante.
E-mail do único licitante para a pregoeira	O licitante informou que desistiu, pedindo sua desclassificação;	Após ter concordado em fornecer os uniformes, o licitante desistiu, informando que os valores das matérias primas haviam subido.
Dispensa de licitação	Documento emitido pela EDUCAÇÃO, que registra todas as causas que fracassaram o primeiro pregão, assim como as comprovações das declarações de impossibilidade, emitidas pelos licitantes classificados; os fornecedores selecionados e suas propostas de preço para a compra direta, e o resultado da seleção.	Além da dispensa ter sido emitida faltando um pouco mais de dois meses para o término do ano letivo, o fornecedor que venceu a compra direta foi o mesmo que produziu e entregou uniformes, em 2018, mas não participou do certame que fracassou. O documento ainda apresenta elogios da EDUCAÇÃO para o fornecedor em questão, justificando, assim, a não obrigatoriedade dos laudos.
Despacho SEMAD	Documento enviado para a Gerência de Licitação para que esta aprove o novo trâmite de compra direta sem licitação;	Nenhuma
Solicitação de Parecer Jurídico	Este documento atesta que o procedimento está conforme as leis. Este parecer foi solicitado pela EDUCAÇÃO, conforme os trâmites do processo de compras públicas;	Nenhuma
Ato de Ratificação	Rito que deve ser realizado pelo prefeito do município;	Nenhuma
Requisição de Compra	Requisição da EDUCAÇÃO para a SEMAD para solicitar os uniformes por compra direta;	Nenhuma
Publicação no Diário Oficial	Conforme a legislação, é necessário tornar público os processos de compras públicas, principalmente nas compras diretas, para que a sociedade veja transparência no processo.	Nenhuma
Planilha com os orçamentos dos fornecedores	Neste documento, são registradas as consultas de preços e os candidatos à compra direta.	O orçamento fornecido pelo vencedor foi o de menor valor. Este fornecedor já havia fornecido uniformes anteriormente para a rede pública do município, mas não participou do processo licitatório nem como licitante nem como fornecedor de orçamento. Participaram da seleção para a compra direta apenas três dos licitantes classificados no pregão dos uniformes.

Contrato entre o classificado e a prefeitura do município	Documento obrigatório entre o fornecedor e a prefeitura do município.	Nenhuma
Contrato de 2018, para o fornecimento de uniformes, firmado entre o fornecedor que venceu o processo de compra direta e o Estado	Comprovação que o fornecedor produziu e forneceu uniformes para a rede pública do município em 2018.	Evidência de que este fornecedor já havia participado e fornecido uniformes anteriormente.

**Fonte:** Do Autor (2024)

As etapas iniciais do processo de compra dos uniformes ocorreram de maneira conforme à Lei 8.666/1993 e demais jurisprudência complementar, conforme verificação no preâmbulo do Edital referente à compra dos uniformes. A EDUCAÇÃO emitiu e enviou a Requisição de Compras para SEMAD, com as especificações e orçamentos previstos para as quantidades de peças necessárias, realizados junto a cinco fornecedores, que disponibilizaram as cotações, cujos cadastros estavam anexados na Requisição de Compra. Outras informações complementares estão registradas no documento como as justificativas obrigatórias da razão da compra, além da solicitação do envio de laudos e amostras para o tecido que iria ser empregado nos uniformes. A SEMAD revisou o orçamento e o dispôs em planilha, ação necessária para sua inserção no sistema computacional da prefeitura. A partir daí o Termo de Referência foi elaborado, com demais informações relevantes e obrigatórias para a realização do certame, como, por exemplo, a classificação da licitação como não diferenciada, pois iria ocorrer sem exclusividade para as empresas do tipo ME (Microempresa) e EPP (Empresa de Pequeno Porte), opção comum para este tipo de aquisição, que apresenta valores muito altos.

Concomitantemente, com este início de processo, conforme a Portaria 167/2021, foram estabelecidos os pregoeiros e a equipe para as licitações daquele período, não sendo ato exclusivo para a compra dos uniformes. Eu estava entre os pregoeiros escalados, mas não participei do primeiro pregão dos uniformes, sendo realizado por um colega de trabalho.

Os orçamentos finalizados pela SEMAD foram enviados para a EDUCAÇÃO, que aprovou os valores, pois estavam conforme o orçamento previsto em planejamento da prefeitura do município. A EDUCAÇÃO encaminhou à SEMAD o Termo de Referência, apresentando detalhes e desenhos dos uniformes, como já foi mencionado, além de outras informações obrigatórias do termo. Após estas etapas, o Edital começou a ser elaborado.

O Edital, já com a data do pregão eletrônico agendada, quatro meses após o início do processo, foi enviado para o setor jurídico da Prefeitura do município, a fim de ser aprovado juridicamente, o que resultou em uma ação positiva. Sendo assim, com esta aprovação somada ao Termo de Referência encaminhado pela EDUCAÇÃO, que também aprovou as informações

de orçamento, retificou o certame baseado no menor preço e a entrega em lote único, o documento foi finalizado. A próxima etapa foi a divulgação do Edital para a sociedade, por meio do Diário Oficial do município e de um jornal de grande circulação da região.

Após a divulgação do Edital dos uniformes, um licitante, por meio de e-mail, levantou algumas dúvidas consideradas procedentes, como o prazo do envio das amostras: se seriam vinte dias úteis ou corridos, após o pregão e a informação da classificação dos licitantes, que não estavam mencionadas no documento. A resposta da SEMAD foi que seriam vinte dias úteis. O Tribunal de Compras do Estado (TCE), quem aprova os editais no Estado do município em questão, autorizou a revisão do Edital, especificando o prazo correto para o envio de laudos e amostras: vinte dias úteis, sendo que se as amostras e laudos fossem reprovados, que o próximo licitante selecionado teria mais vinte dias úteis para encaminhar as comprovações, sendo esta ação repetida até a aprovação ou desclassificação dos licitantes e, conseqüentemente, o cancelamento do certame.

É importante saber que, além do Edital, que é o documento que estabelece as condições de realização da licitação, como o objeto, as garantias, os deveres e direitos das partes envolvidas, há o Edital do Pregão, que é um documento abrangente, o qual descreve os requisitos para a participação no processo licitatório, no certame. Ele detalha a documentação necessária, especifica os formulários que devem ser preenchidos, estabelece os prazos que os participantes devem cumprir, explicita os critérios de julgamento das propostas e as condições de contratação. Isso garante um processo transparente e organizado para todos os licitantes envolvidos (LEI 10.520/2002). No Edital do Pregão das compras dos uniformes também são informadas as leis, decretos e demais requisitos relacionados ao estabelecimento do edital, especificados abaixo:

O certame deverá ser processado e julgado em conformidade com as disposições deste Edital e seus Anexos, da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, do Decreto Federal nº 10.024, de 20 de setembro de 2019, da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, alterada pela Lei Complementar Federal nº 147, de 14 de agosto de 2014 e os Decretos Municipais nº 90 e 91 de 15 de fevereiro de 2016, Lei Municipal nº 4.422 de 4º de novembro de 2015, alterada pela Lei Municipal nº 4.548 de 10 de abril de 2019 e legislação complementar aplicável e, no que couber, na Lei Federal nº 8.666 de 21 de junho de 1993. São Pregoeiros, deste Município, os designados pela Portaria nº 163/2021 de 27 de abril de 2021, publicada no Diário Oficial do Município e Jornal *de grande circulação*. As propostas comerciais e os documentos de habilitação serão recebidos desde a divulgação do Edital no Portal de Compras do Governo Federal, até a data e horário da abertura da sessão pública, informando o código do Município – (Omitido), e o nº do Pregão (Omitido, 2021).

O pregão eletrônico ocorreu na data e horários previstos. O resultado do certame foi a seleção de doze licitantes, o que foi informado, por e-mail, pela pregoeira que realizou o leilão. Aliás, toda a comunicação realizada entre a SEMAD e os licitantes/fornecedores é por e-mail e a responsável pelas respostas é a pregoeira ou o pregoeiro designado, que faz a gerência de todo o processo do pregão eletrônico.

Lembro que o prazo, após a classificação dos licitantes, seriam vinte dias úteis para que o primeiro licitante classificado enviasse os laudos e amostras para a EDUCAÇÃO. Este prazo, portanto, contaria com 28 dias corridos, após o pregão. A solicitante, por sua vez, comunicou à SEMAD, via pregoeiro, por e-mail, que ainda não havia recebido os laudos e as amostras do primeiro classificado do certame, apenas 52 dias corridos após a identificação da falha. Isto é, a EDUCAÇÃO ultrapassou 24 dias do prazo, sabendo que se o primeiro classificado não enviasse o solicitado, seria desclassificado, dando lugar para o próximo classificado fornecer os laudos e as amostras de tecido, que teria mais 28 dias corridos de prazo. Como foram doze classificados, a entrega dos uniformes ficaria cada vez mais atrasada, pois a comunicação tardia da EDUCAÇÃO ocorreu ao final do primeiro mês do ano letivo, no qual os uniformes da rede pública seriam utilizados.

Dos doze licitantes classificados, devido à demora da comunicação, entre a SEMAD, EDUCAÇÃO e eles, inúmeros desistiram do fornecimento dos uniformes por alguns motivos mencionados abaixo, restando apenas dois, até o final do certame. E, conforme a ata do pregão, além do atraso mencionado, o ato recursal foi concedido, conforme o Art. 45 do Decreto 10.024/2019, a fim de que se estendessem os prazos para o envio das amostras e laudos para o único licitante que restou dos doze classificados. Mesmo assim, devido à sua alegação de que não estaria mais interessado em fornecer os uniformes, pois os preços oferecidos há meses atrás estariam defasados, o licitante solicitou sua desclassificação da licitação. Após dez meses da data de abertura da Requisição de Compras dos uniformes escolares para a rede pública, a licitação foi considerada *fracassada* e a EDUCAÇÃO solicitou a contratação direta, para o fornecimento dos uniformes, via dispensa de licitação. Já estávamos no meio do ano letivo.

É importante relatar que dez entre doze licitantes não entregaram nem laudos ou amostras. Os dois licitantes restantes não foram aprovados por não ajustarem as propostas, após os demais lances, no pregão. Como já mencionei, o atraso, devido à comunicação ineficiente entre a EDUCAÇÃO e a SEMAD, acarretou a solicitação de desclassificação por nove fornecedores, pois durante o tempo transcorrido, desde o pregão até aquele momento, variando entre três e cinco meses de sua data, houve um aumento significativo do custo das matérias primas, cujos orçamentos apresentados pelos possíveis fornecedores, já estariam defasados.

Enfatizo a questão da desclassificação dos licitantes pelo não envio de laudos e amostras, pois o fornecedor dos uniformes, que venceu o processo de contratação direta, via dispensa de licitação, selecionado entre cinco participantes, foi dispensado de fornecer laudos e amostras, como ressalta o documento emitido pela EDUCAÇÃO, no Quadro 9. Ressalto que dois licitantes classificados, por meio do pregão, na fase anterior à contratação direta, não apresentaram os laudos e, conseqüentemente, não puderam fornecer os uniformes. Estes dois classificados participaram da contratação direta e estavam entre os cinco possíveis fornecedores para a disputa. Entretanto, perderam, mais uma vez, pois o orçamento do vencedor estava abaixo dos apresentados pelos licitantes classificados, embora os itens da aquisição não tivessem sido alterados, conforme a Requisição de Compra, emitida e enviada pela EDUCAÇÃO para a SEMAD, quando solicitou a Compra Direta.

Neste momento, consegui identificar a controvérsia, pois não foi a primeira vez que presenciei esse tipo de prática. Não tenho elementos que comprovem a minha percepção em fatos anteriores. Entretanto, intuitivamente, busquei por alguma comprovação sobre o fornecedor vencedor da Compra Direta, e minhas dúvidas foram esclarecidas: encontrei o contrato de 2018, comprovando o fornecimento de uniformes por ele, para a rede pública. Objetivamente, não há nada que comprove alguma questão ilícita no processo. Mas subjetivamente, ainda questiono algumas situações: por que o classificado não participou do pregão eletrônico da compra dos uniformes? Por que ele não teve que apresentar laudos para o tecido especial, uma vez que isto foi condição obrigatória na licitação? São questões que embora a documentação não indique controvérsias, pois está amparada nos ritos do processo licitatório, sempre me afetaram, subjetivamente.

Outra controvérsia pode ser levantada, uma vez que, ao invés de se fazer um novo processo licitatório, após o fracasso do primeiro, por que a EDUCAÇÃO quis prosseguir com a Compra Direta faltando apenas dois meses para a finalização do ano letivo de 2022, se esta secretaria manifestou urgência na entrega dos uniformes, na primeira Requisição de Compra, emitida ao final de 2021? Ressalto que foi a EDUCAÇÃO que contribuiu para o atraso da finalização do processo licitatório, ao informar à SEMAD, sobre o não envio de laudos e amostras pelo primeiro classificado do Pregão, aproximadamente, trinta dias após o prazo estabelecido para o envio, no Edital. Outra questão seria por que a SEMAD não interviu, não autorizando a Compra Direta? Será que a não intervenção da prefeitura seria para justificar o orçamento destinado à educação?

Logo após a finalização do processo de Compra Direta dos uniformes, uma nova Requisição de Compra foi aberta e encaminhada pela EDUCAÇÃO à SEMAD, em meados de

2022, a fim de adquirir uniformes para os anos letivos de 2023 e 2024. A documentação do processo está demonstrada no Quadro 10.

**Quadro 10** - Documentos da Rede e inconsistências (2023-2024)

<b>DOCUMENTO FASE 2 (2023-2024)</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>	<b>INCONSISTÊNCIA ENCONTRADA</b>
Requisição de compra	EDUCAÇÃO solicitou à SEMAD uniformes para dois anos letivos. Processo foi iniciado no meio do ano letivo anterior ao ano da entrega dos uniformes;	Nenhuma
Orçamentos	Como na Fase 1, mas o pedido foi realizado para dois anos letivos consecutivos.	Houve uma variação muito alta dos preços entre os orçamentos informados pelos fornecedores.
E-mails dos fornecedores e seus orçamentos	Como na Fase 1;	Nenhuma
Planilhas do sistema	Como na Fase 1;	Orçamentos apresentaram uma discrepância alta entre eles.
Termo de referência	Neste documento, além de constar o que foi descrito na Fase 1, a EDUCAÇÃO fez um pedido para que o pregão fosse presencial e não eletrônico, como o da Fase 1, para dar velocidade ao processo licitatório e por causa da precificação dos orçamentos levantado para comporem o Edital;	O pregão eletrônico foi criado para dar mais transparência e velocidade aos processos licitatórios. O pedido não procedeu, embora a questão dos preços merecesse atenção. Novo orçamento foi realizado.
Comissão de Licitação	Como na Fase 1.	Nenhuma
Planilha do sistema	Recebeu os novos orçamentos e foi ajustada;	Nenhuma
Edital Provisório	O documento foi apresentado como “provisório” pois estaria aguardando as decisões jurídicas sobre o Pregão ser Presencial ou Eletrônico. Teve esse caráter provisório para que os licitantes pudessem acelerar os processos para o pregão, a ser definido;	Nenhuma
Despacho SEMAD	Documento enviado para a Gerência de Licitação para que esta desse continuidade ao processo de licitação;	Pedido de pregão presencial ao invés de Eletrônico. Gerência comunicou à Procuradoria do município.
Despacho da Procuradoria do município para a Procuradoria Jurídica	O despacho apresentou as inconsistências jurídicas que permearam a solicitação da EDUCAÇÃO, para que o pregão se desse presencialmente.	Nenhuma
Publicação em jornal de grande circulação do Edital Provisório	O Edital foi divulgado para que as empresas/fornecedores pudessem se preparar para o pregão, mas com a ressalva sobre a definição oportuna de qual tipo de pregão que seria realizado	Nenhuma
Novo despacho SEMAD	Este despacho comprovou a impossibilidade do pregão presencial;	Nenhuma

Documento emitido pelo TCE	Aprovação do processo de compra dos uniformes;	A aprovação pelo TCE se deu após seis meses da Requisição de Compra emitida pela EDUCAÇÃO.
Edital	O Edital foi elaborado com a informação de que o pregão seria Eletrônico;	Nenhuma
Impugnação solicitada por dois licitantes classificados	Documento que pede a impugnação do primeiro classificado, alegando situações que podem comprometer a licitação, tais como orçamentos que não correspondem à realidade.	Os documentos dos licitantes desclassificados apresentaram arguetos irrelevantes à impugnação do primeiro classificado, não conseguindo comprova-la.
Parecer jurídico sobre as impugnações realizadas por dois licitantes desclassificados	A Sentença sobre a impugnação foi indeferida;	O processo de impugnação atrasou o certame. A sentença de indeferimento foi emitida no final do ano. A Requisição de Compra foi emitida no meio do ano.

**Fonte:** Do Autor (2024)

As controvérsias encontradas nesta segunda fase da análise documental, no Quadro 10, estão amparadas em questões subjetivas, que me afetam. Não é ilícito solicitar algo sob qualquer alegação, por isso, a existência de um setor jurídico que acompanha as etapas e demais questões das compras públicas, a fim de ratificá-las. O pedido realizado pela EDUCAÇÃO, insistindo em um pregão presencial, consistia em afirmações como o acesso imediato a esclarecimentos necessários, às condições de habilitação do licitante e de execução da proposta, dentre outras, com o propósito de acelerar o processo, evitando atrasos, como ocorreu anteriormente. A decisão jurídica considerou as alegações contraditórias, pois o pregão Eletrônico possui todas as ferramentas para que sejam possíveis diligências, prestação de esclarecimentos etc. No documento que acessei, foi informado que os motivos para que o processo de 2022 fracassasse, estão relacionados aos atrasos das entregas de laudos e amostras. O pregão eletrônico foi mantido para essa nova solicitação de compra dos uniformes de 2023 e 2024, pelo fato de não haver fundamentos concretos no pedido da EDUCAÇÃO.

Ora, penso que há outra controvérsia neste fato. Um dos atores que contribuiu para o atraso do processo licitatório inicial, justamente foi a EDUCAÇÃO, que depois do término do prazo que o primeiro licitante classificado teria para enviar laudos e amostras (28 dias corridos), esta mesma secretaria ainda esperou por mais 30 dias para comunicar à SEMAD que o primeiro licitante classificado ainda não havia enviado os laudos e amostras. Quais os interesses da EDUCAÇÃO em solicitar urgência na entrega dos uniformes, quando ela mesma interferiu de maneira negativa nos prazos de entrega? Por que, para uma nova solicitação de compra, fez o pedido por um pregão presencial? Por que ser exigente fazendo-se obrigatório o envio de laudos e amostras de um tecido especial, que não faria diferença, quanto à sua longevidade,

pois os uniformes da rede pública são trocados anualmente? Menciono, novamente, por que liberou o fornecedor, na Compra Direta, que já havia fornecido uniformes, anteriormente, da entrega de laudos e amostras? Por que a SEMAD não intercedeu, de maneira eficaz, anteriormente, quando o pedido, pela EDUCAÇÃO, de Compra Direta, foi realizado, tendo o conhecimento de uma nova Requisição de Compra para os anos letivos de 2023 e 2024? Aqui, tenho mais uma questão subjetiva sobre um fato que os documentos conseguem explicar, mas que minha percepção e experiência encontram controvérsias, que podem ser consideradas rotineiras, que interferem na transparência e na conclusão de processos de compras públicas ilibados.

## 5.2 NARRATIVAS DA REDE

Antes de iniciar as entrevistas, conversei com meu colega, que também é servidor público, no município em questão, a respeito das pessoas que eu iria entrevistar, a fim de conhecer um pouco mais sobre elas. Ele traçou um perfil, a partir do contato que teve, trabalhando conjuntamente com dois deles, em equipes de processos licitatórios específicos. Quanto à profissional da EDUCAÇÃO, ele a conheceu presencialmente, devido ao chamado do Ministério Público, para que prestassem declarações, por causa da solicitação da EDUCAÇÃO, para que fosse realizado um pregão presencial, conforme apresentado no Quadro 10, para as compras dos uniformes de 2023 e 2024.

Refleti sobre como seriam minhas ações em relação ao momento de se “construir” os dados a partir das entrevistas, considerando as narrativas de meu colega sobre alguns processos de licitação, e das futuras entrevistas, junto a estes atores que fazem parte desta intrincada rede dos processos de compras públicas. Compreendi que para esta construção de conhecimento seria imprescindível eu me posicionar politicamente. Segundo Eduardo Passos e Regina Benevides de Barros (2020), aqui, o significado da palavra *política* “ não se restringe ao domínio específico das práticas relativas ao Estado”, pois “a política se faz também em arranjos locais, por microrrelações, indicando esta dimensão micropolítica das relações de poder” (Barros; Passos, 2020, p. 151).

A micropolítica, segundo Guattari (2011), pode ser a consequência de relações cotidianas inesperadas, que não podem ser controladas, em meio a processos cujo final pode ser imprevisível, devido a mudanças que ocorrem fora do planejado ou do pré-estabelecido.

Portanto, analisar as narrativas da cartografia dos processos de compras públicas demandou um conhecimento sobre este processo, a ética que está envolvida e suas possíveis controvérsias. Sendo assim, as questões relativas ao que expressamos e construímos, a partir de encontros, devem ser entendidas como relações micropolíticas, que fazem parte de uma pesquisa política da construção de um determinado conhecimento.

Segundo Stengers (2016), vínculos devem ser mantidos, a fim de que a pesquisa consiga o aprofundamento necessário, para que o conhecimento sobre determinado assunto emergja. Neste sentido, as entrevistas não tiveram um direcionamento explícito, mas uma condução para que o vínculo ocorresse por meio do lugar comum, ao qual entrevistado e entrevistador pertencemos. Dialogar sobre um tema comum promoveu um entendimento das “microlutas” diárias que acontecem nos “microcasos” de conhecimento de ambos os implicados em um determinado cenário, “que revelam a espessura política da realidade do caso” (Passos; Barros, 2020, p. 161-162). Entretanto, o vínculo mantido deve ampliar o olhar observador do pesquisador para as inúmeras realidades de um processo, como se pairasse sobre ele em um *drone*, investigando, transversalmente (Guattari, 2004), todo o seu contexto, considerando o objetivo e o subjetivo em suas análises. Para Passos & Eirado (2020), “a transversalidade como princípio metodológico dá direção a uma experiência de comunicação que faz variar os pontos de vista, mais do que aboli-los” (Passos; Eirado, 2020, p.116). Ou ainda, na transversalidade, “a pesquisa se faz como intervenção sobre a realidade” (Passos; Eirado, 2020, p.117).

Foram convidadas para as entrevistas, inicialmente, as pessoas que compuseram a equipe do processo de compra dos uniformes, por volta de oito servidores públicos. Apenas uma, dos convidados, e, mesmo assim, uma servidora da área externa da prefeitura (EDUCAÇÃO), é quem concordou em participar da entrevista. Os demais membros da equipe da prefeitura não aceitaram participar, demonstrando insegurança diante da possível publicidade (negativa) que a abordagem poderia repercutir. Foram convidadas mais duas pessoas da Administração Pública do município que concordaram em participar de minha pesquisa, sendo uma delas, pertencente à equipe do processo de compra dos uniformes. Embora o receio estivesse também presente, ambas reproduziram, durante a entrevista, as etapas de suas atividades, criteriosamente. Em certa medida, esta experiência foi capaz de me afetar e de despertar minha atenção para as sutilezas do diálogo e a responsabilidade de analisar além de uma situação esperada. Escuta e observação caminharam juntas, para além do que eu gostaria de ouvir, a fim de reforçar minhas teorias. Este posicionamento fez-me compreender que a entrevista e a escuta iriam proporcionar experiências não totalizantes, mas sutis, cheias de nuances, além da linguagem (Tedesco; Sade; Caliman, 2016).

Como mencionei anteriormente, contarei minha experiência, por meio das palavras dos entrevistados, pois penso que eu seria autoritário ao apresentar minhas conclusões sobre todo o processo de compra dos uniformes, a partir de algumas entrevistas que consegui. Acredito também que, desta forma, apresentarei as nuances que observei, democraticamente.

### **5.2.1 INÍCIO DAS ENTREVISTAS: EDUCAÇÃO**

Inicialmente, após uma pequena introdução sobre o tema da entrevista, a primeira pessoa a ser entrevistada foi escolhida com base em seu cargo na EDUCAÇÃO e também porque seu nome está registrado em sistema computacional, referente a todo o processo dessa compra pública específica, que foram os uniformes escolares. Quem está neste cargo é quem dá o pontapé inicial para o processo de compra. Importante mencionar que a pessoa entrevistada foi alertada sobre a confidencialidade da conversa. Deixei claro que estava ali, a fim de entender o início do processo junto à secretaria solicitante (EDUCAÇÃO) e que a conversa estaria sendo gravada. Vamos denominar a entrevistada como Bia, para facilitar sua identificação na tese. Quando abordei como são escolhidos e definidos os uniformes da rede pública, especialmente sobre a seleção dos materiais escolhidos para a confecção dos uniformes em questão, cujo processo iniciou em 2021, Bia mencionou o início de suas atividades, afirmando que lembrava desta compra:

Não só os uniformes, como alguns outros produtos, quando a gente vai fazer uma licitação, a gente consulta várias empresas pra saber o que atende melhor, entendeu? A parte técnica dos produtos, porque a gente não tem conhecimento disso, né? Do material, de tecido, essas coisas. Então, o que que acontece: a gente consulta várias empresas, né? Pra que eles passem o descritivo pra gente ir analisando o que é melhor (Bia, EDUCAÇÃO, 2024).

Fiquei curioso, a partir destas informações, e questionei se ela conseguiria estabelecer as características do uniforme e elaborar um orçamento base, que é comumente enviado junto com as especificações do produto, para os setores das compras públicas terem referência de preço, a fim de formularem os editais, ela assentiu com a cabeça positivamente. Ao ser questionada sobre se ela se lembrava da licitação da compra dos uniformes do ano de 2021 e se poderia fornecer alguma informação a respeito, pois eu a alertei sobre algumas controvérsias ocorridas no processo, Bia respondeu com um “sim” desalentador, e continuou: “nesse 2021, a gente já tinha um uniforme e seguiu o mesmo padrão daquele uniforme” (Bia, EDUCAÇÃO, 2024).

Diante disto, questionei se o padrão daquele uniforme havia sido escolha da EDUCAÇÃO, assim como saber qual foi a necessidade de trocar o tecido dos uniformes, que já vinha contemplando as necessidades dos alunos, o que ela respondeu:

É, antes com uma pesquisa, pois o uniforme antes era diferente, outras especificações, porém chegou nessa especificação, que é um produto especial, na verdade. Não é um produto fácil no comércio. E a gente descobriu isto depois, né? Com algumas empresas que nos ligaram e falaram 'olha, é um produto que tem que ser fabricado'. Ele é de qualidade, porém tem que ser fabricado. Não é assim: eu chego lá numa indústria e falo que eu quero esse produto. Ele é fabricado! (Bia, EDUCAÇÃO, 2024).

Quando questionei, novamente, para verificar se eu havia entendido, isto é, que o material escolhido não seria fácil obtê-lo e que talvez, não houvesse fornecedores que contemplassem o edital, ela respondeu: "Provavelmente! Na hora de apresentar amostras e laudos, talvez tenha sentido dificuldade em preparar esse produto" (Bia, EDUCAÇÃO, 2024). Aproveitei esse "gancho" e questionei se o impasse da não apresentação de laudos específicos, sobre as propriedades do produto, seria uma razão capaz de atrasar a produção e entrega dos uniformes, no tempo determinado, aos estudantes, Bia me respondeu:

Olha, pode ser que tenha dificultado. Porque toda vez que você pede laudo, eles têm que mandar pro laboratório. É demorado! Porém, a gente não conseguiria fazer sem esse laudo. A gente pode adquirir um material de péssima qualidade, né? Esse material, por exemplo, que a gente vem já, há alguns anos, né? E que teve várias empresas que já entregaram, não foi uma só que venceu, foram várias empresas: um ano foi uma empresa, outro ano foi outra, esse ano é uma terceira empresa que tá fornecendo, né? Então, elas conseguiram, né?, preparar esse material. E, assim, do tempo que a gente vem entregando uniforme, nunca tivemos uma reclamação! Não teve nenhuma reclamação até hoje, da qualidade do uniforme: duradouro é, né? Não teve nenhuma reclamação até hoje! Então, por isso que a gente tenta colocar as mesmas especificações, permanecer com essa especificação que já deu certo pra nós! (Bia, EDUCAÇÃO, 2024).

Não insisti sobre a necessidade apresentada para a troca de tecido, pois ela não iria me responder, pois imaginei que estivesse fora da alçada dela. Mas, novamente, percebo uma controvérsia aqui: por que trocar o tecido dos uniformes se eles não apresentaram nenhum registro de qualquer reclamação por causa de algum problema causado aos alunos e alunas?

Relembrei à Bia que o pedido de compra havia sido feito em agosto de 2021 e que o pedido de Compra Direta ou a compra sem licitação, por causa do processo fracassado, havia sido realizado em junho de 2022 e a entrega, por sua vez, havia sido feita apenas em setembro

de 2022, consolidando a aquisição onze meses após sua solicitação. Questionei sobre se a alta qualidade exigida para a compra destes uniformes justificaria o atraso, uma vez que todos os anos são fornecidos uniformes para os alunos da rede pública com um tecido compatível com o seu tempo de uso. Se não seria melhor manter uma média qualidade do produto. Bia respondeu:

Olha, pode até ser, mas a gente poderia estar enfrentando os mesmos problemas, porque, é, daí você vai ter que pedir laudo do mesmo jeito, certo? Esse não é um produto muito mais caro que os outros, que é comum no mercado. E toda a licitação de uniforme, são muitas empresas que participam. E a gente tem aquele prazo, né? Dos laudos, de 20 dias, né? E vai ter que sempre respeitar. Então, uma licitação de uniformes sempre vai ser demorada, né? Pelos vários participantes. Poderia, sim! Mas o que acontece: a gente já tem aquele padrão de qualidade há alguns anos. Pra mudar agora, por exemplo, daria um certo problema, porque a gente sempre tem os estoques dos uniformes e mudaria, a gente ia ter que dispensar esses estoques de uniformes, entendeu? Ia desfazer desse uniforme pra adquirir esse outro, de outro padrão, ia dar problema também. A gente ia ter um desperdício aí, de uniformes (Bia, EDUCAÇÃO, 2024).

Mais uma vez, Bia apresentou algumas justificativas a respeito da qualidade dos uniformes e o intuito em mantê-la, mas não respondeu à pergunta, talvez por não ter entendido o cruzamento do atraso de onze meses com a dificuldade de se encontrar um tecido complexo, e o motivo por optarem por um tecido complexo, quando o tipo que vinha sendo utilizado contemplava a função dos uniformes, sem causar prejuízos humanos.

Pelo fato da entrega dos uniformes solicitados ter sido realizada em setembro de 2022, questionei à Bia se houve entrega de uniformes para os alunos no início do ano letivo de 2022:

Eles (os uniformes) foram entregues, sim. Foi suprido. [...] As crianças que entraram novas, nas escolas e algumas crianças que estavam sem uniforme. Porém, [...] daí usou esse mesmo uniforme, até sair a próxima licitação. Foram utilizados. Entregou no meio do ano, porém eles foram utilizados para os alunos que não tinham os uniformes ou que já estavam estragados, que já era do ano pass..., do outro ano, ano anterior. Houve uma decisão de entregar os uniformes (Bia, EDUCAÇÃO, 2024).

Questionei à Bia se, mesmo sabendo que já havia um processo em curso de licitação para novos uniformes, a EDUCAÇÃO entregou os uniformes que haviam em estoque, no início do ano letivo? Ela respondeu afirmativamente. Outro ponto que abordei foi que em julho de 2022, quando a Compra Direta dos uniformes já havia sido aprovada, iniciou-se um novo processo de licitação de compra de uniformes, para os dois próximos anos letivos, 2023 e 2024. A EDUCAÇÃO, portanto, replicou quais dos pedidos? O dos uniformes com o tecido que já

vinha sendo empregado ou o pedido com o tecido novo, que contribuiu para o atraso da entrega dos uniformes, em 2022? Ela respondeu que o pedido foi realizado sob as especificações do entregue com atraso, mas “com pequenas alterações de composição do tecido, mas muito pouco. Não teve muita diferença, não. Foi feito uma composição da melhora ali, do uniforme, do tecido, mas é bem pouco” (Bia, EDUCAÇÃO, 2024).

Outra questão que abordei foi como a EDUCAÇÃO define quais peças de uniforme serão entregues para os alunos da rede municipal. Bia mencionou:

Como que foi a escolha pelo uniforme? Bom, o uniforme, faz bastante tempo, né? Foi falado: nós vamos entregar os uniformes e daí, foi feito um estudo lá. O que entregar para as crianças e, então, definiu: uma camiseta de manga curta; uma camiseta de manga longa; o agasalho, que é importante, né? Bermuda para os meninos e saia-calça para as meninas. E, daí, como foi definido que ia entregar uns tênis também, daí foi escolhido, né? E daí, essas são as entregas, né? (Bia, EDUCAÇÃO, 2024).

Sobre os recursos financeiros para as compras, Bia respondeu que, para algumas aquisições, o planejamento cobria as Requisições de Compras, mas para algumas outras, embora houvesse a necessidade de comprar os itens para a rede pública de ensino, algumas restrições se apresentaram. Bia mencionou:

É, antecipadamente, quando foi a decisão lá, nós vamos, por exemplo, uniformes, já foi comunicado, daí já entrou o planejamento, né? Que toda vez que vai fazer qualquer tipo de aquisição, né? É comunicado primeiro no planejamento: “olha, tem condições, né? No orçamento cabe isto? Estamos pretendendo, nesse ano, distribuir isso. Daí, tanto é que nós fizemos uma licitação de tênis e sandálias e, no primeiro ano, a gente nem distribuiu sandálias. A gente começou distribuir depois, por conta da gente conseguiu acertar o orçamento (Bia, EDUCAÇÃO, 2024).

Perguntei à Bia como seria a sua atividade inicial, para solicitar algum material, após conhecer todos os requisitos aprovados para uma compra específica:

De iniciar o processo? Bom... é... Existe o estudo prévio, que daí vai ser analisado, como que vai entregar, como que vai ser. Daí, baseado nisso, quando você já tem todos os é, como que fala? Tem todos os dados, né? Pra você preparar, daí é inserido no sistema e daí corre vias normais: insere no sistema, vai pro órgão que... o departamento de compras, que vai fazer os orçamentos, inclusive orçamentos públicos, que nós ali, não temos acesso aos orçamentos públicos. Então, vai lá pro Compras, eles fazem o orçamento e daí, corre os trâmites normais (Bia, EDUCAÇÃO, 2024).

Assim o fiz, ao questioná-la se é enviado pela EDUCAÇÃO para o setor de Compras, da prefeitura, um orçamento base, para facilitar o trabalho da SEMAD:

Quando a gente, assim, que, quando foi pesquisar, ah! O que que nós vamos fazer? Vamos ver tais especificação, então a gente consulta algumas empresas, né? E daí a gente já passa esses e-mails, a gente já se comunicou (com as empresas) pra eles auxiliarem o orçamento (Bia, EDUCAÇÃO, 2024).

Neste momento, provoqueei-a, afirmando que todos os processos licitatórios anteriores, até então, haviam sido realizados de forma eletrônica. Mas que para a licitação dos uniformes dos anos de 2023 e 2024, a EDUCAÇÃO havia solicitado que os processos classificatórios fossem realizados por meio de um pregão presencial. Porém, o setor jurídico da prefeitura indeferiu o pedido, afirmando que não havia justificativa para fazê-lo de maneira presencial. Questionei se ela se recordava disto e, surpresa, disse que não. O secretário da EDUCAÇÃO da época fez uma justificativa, solicitando que esse processo específico fosse presencial, cuja responsabilidade seria arcada pelo secretário. Ele alegou que no pregão presencial, o processo de aquisição não teria atrasos, como ocorreu no anterior. O que não é verdade. À época, meu colega, que fazia parte da equipe como pregoeiro da compra dos uniformes, Bia, a secretária substituta do secretário anterior, e o procurador jurídico foram procurados pelo Ministério Público (MP), a fim de prestarem declarações para que o MP pudesse compreender as razões que justificassem o pregão se dar presencialmente. Questionei, novamente se ela se lembrava, o que ela respondeu:

Nossa! Agora que você tá me falando, eu lembro que no Ministério Público fui responder sobre isso e, o que a gente justificou na época, é que o pregão presencial ele seria mais rápido, porque todos os participantes estariam ali e daí, ali, se tivesse alguma impugnação, alguma coisa, já seria mais rápido, já resolveria ali, naquela sessão. E até conversando com os possíveis classificados ali, em relação a esse prazo todo tem da amostra e de laudos, né? Então a gente achou que fazendo um pregão presencial, que os outros poderiam vir de qualquer lugar participar, habituados a isso. Se bem que, mesmo sabendo que a gente tem que ir pelo meio eletrônico, mas daí, a gente achou que pudesse agilizar o processo, mas é por esse motivo (Bia, EDUCAÇÃO, 2024).

Questionei-a sobre qual foi a resposta do Ministério Público:

Ele orientou pra que não fizesse (o pregão presencial). Ele orientou, ele questionou algumas coisas, falava, olha, o prazo não vai mudar muito, o prazo, do presencial pro eletrônico, então a gente sugere que vocês não faça presencial, que faça eletrônico. E daí, foi o que agente fez (Bia, EDUCAÇÃO, 2024).

Diante disto, confirmei o que aconteceu: a licitação foi revogada e foi dado início a um novo processo licitatório, considerando, também, a questão da precificação equivocada do orçamento. Bia confirmou minhas afirmações. Fiz uma nova intervenção, afirmando que esse processo de licitação, parece ser um processo sem entraves ou desvios, quando, na verdade ele

não é, o que Bia afirmou sem contestar. Novamente, fiz uma observação, no sentido de explicitar que os processos devem seguir seu curso, pois, se não, abrem-se espaços para que situações ilícitas aconteçam. Comentei sobre alguns casos que foram noticiados sobre licitantes que intimidavam os demais licitantes, em pregões presenciais, ação que ocorreu em outros municípios maiores. Prossegui, afirmando que o novo processo aberto, após o caso da revogação e da correção do orçamento foi realizado, conforme os padrões estabelecidos, como, por exemplo, pregões eletrônicos, e que a conclusão foi a entrega no prazo correto, o que permitiu a distribuição dos uniformes, no início do ano letivo de 2023.

Outro questionamento foi feito à Bia, sobre se existiam solicitações a ela de pessoas que poderiam ter interesses vários, nos processos de compras, o que ela respondeu:

Existe, também. Existe, porque é, daí, tem algumas interferências, o pensamento... porque a gente não se une pra conversar, né? A gente é... é a cabeça lá e a cabeça às vezes aqui, às vezes a gente não consegue se conectar. Então você está pensando numa coisa lá, aqui tá pensando outra e às vezes demora um pouquinho pra gente se ajustar, pra poder fazer o que é necessário mesmo, né? Então tem ah, faz assim, assim num dá pra gente fazer porque existe todo o... toda uma prática na Secretaria que nem tudo que se fala, por exemplo, ah, tem que fazer isso, realmente não dá pra fazer, você entendeu? Tem que coisas que daí você tem que vir, conversar, e mostrar, justificando que não dá pra ser feito, né? Em alguns exemplos daí clássicos, que é, por exemplo, o inglês, né? No momento, a gente não tem como atender, então, às vezes é um anseio que é do prefeito, dos assessores, mas na hora que você chega na prática lá, você não consegue, né? Daí você tem que mudar toda essa situação, né? Explicar, justificar o porquê que não tem como fazer (Bia, EDUCAÇÃO, 2024).

Percebi sua sinceridade e insatisfação por ter que vivenciar situações frustrantes, por faltas que poderiam ser minimizadas se houvesse, por exemplo, um estudo, um diagnóstico sobre as reais demandas e necessidades da população do município e um real empenho em solucioná-las. Mas o que concluí, por meio de sua fala e pausas, é que há possibilidades de melhorar a vida do município, mas que há uma competição, um jogo de forças que culminam em faltas sistemáticas e sistematizadas, comprometendo toda a sociedade brasileira, pois o que acontece neste município, são fatos comuns nos demais.

Outro questionamento foi sobre os prazos de entrega, que são questões eliminatórias das licitações, quando os fornecedores vencedores do pregão solicitam a prorrogação da entrega ou a entrega parcelada, diretamente à EDUCAÇÃO. Pergunte como a EDUCAÇÃO manejava essas questões, o que ela me respondeu:

Teve, em algumas das situações que daí a pessoa não tava conseguindo entregar, daí pediu, tipo, é... por causa do final do ano, por... né? Daí ele pediu um prazo a mais, tipo 20 dias a mais pra poder entregar todo o uniforme. E como isso não ia me causar prejuízo, no momento, a gente aceitou a dilação de prazo, mas depois também,

entregou tudo. Ninguém ficou de entregar parcelado, não. Eles entregam direto nas escolas, já (Bia, EDUCAÇÃO, 2024).

Perguntei também sobre como é a dinâmica da conferência do material, quando é recebido pelas escolas ou pelos núcleos educacionais. A resposta foi a seguinte:

Tem a responsável lá, que é a fiscal. Ela confere, porque ela recebe a reserva técnica, né? Então, quando ela recebe a reserva técnica, ela já confere todos os materiais. Não confere um por um, mas o material que é o mesmo, né? O da reserva técnica, é conferido por lá (Bia, EDUCAÇÃO, 2024).

Insisti quanto à dilatação dos prazos estabelecidos em Edital e a concessão feita pela EDUCAÇÃO, o que prejudicaria os alunos da rede municipal, junto à Bia, e ela respondeu:

Sim, acaba prejudicando. É, não, prazo extenso assim, não. Mas eu não sei. Parece que no Edital não está prevendo ou na lei, que você pode pedir uma prorrogação, desde que justificado. Então, às vezes, eles têm a justificativa, né? É que nem quando eles (fornecedores) apresentam e pedem adiar um pouquinho a entrega do laudo, porque os laboratórios eles têm, dependendo da época, eles não funcionam e eles dão tipo 20 dias pra poder fazer um laudo, né? Então às vezes a gente dilata pra mais 10 dias. Isto está até previsto no Edital. E a mesma coisa é a entrega dos produtos (Bia, EDUCAÇÃO, 2024).

Fiz este questionamento, pois a EDUCAÇÃO demorou aproximadamente trinta dias para comunicar que o primeiro classificado do pregão eletrônico de 2021 não havia mandado os laudos. Vejo que a intenção de Bia, ao facilitar e estender o prazo para o fornecedor pode ser a melhor possível. Mas não cabe em um processo que abarca pessoas e o dinheiro público.

Quanto ao custo dos laudos. É necessário que haja um laudo, uma vez que o princípio da licitação é a economia? E quem assume o custo dos laudos?

Então, mas é... não teria como a gente fazer sem laudo. Porque a gente não tem técnico pra analisar o tecido, né? As cores pra manter um padrão, e daí, como a gente ia fazer uma licitação sem o laudo? A gente não consegue ver a composição do tecido e isso é importante, né? Os tecidos pode, porque é *anti-pilling* e tem várias coisas no laudo que é muito importante para a qualidade do produto, né? Daí a empresa que tá participando é uma licitação grande, né? Não é né?... Daí esse custo vai estar embutido, provavelmente no preço. Mas você não pode dificultar porque eles já sabem que tem que apresentar o laudo. Porque, pra gente poder analisar. Porque a gente não tem técnico. Daí o que que ia acontecer: nós íamos receber as amostras e nós teríamos que mandar pro laboratório "laudar", né? O município ia ter que arcar com os custos disso daí e mandar pra fazer os laudos, né? Porque sem laudo não tem como fazer pra gente analisar. Que tem gramatura, composição, tudo o mais, né? (Bia, EDUCAÇÃO, 2024).

Entendi sua preocupação e concordo com ela, mas que seria importante saber sobre a necessidade dos laudos, pois é fator impactante nos prazos de entrega: “por exemplo, nós terminamos a licitação agora, que vai ter uma entrega, né? Agora, de uniformes e já começamos novamente, pra 2025. Com bastante antecedência pra que não haja atraso na entrega” (Bia, EDUCAÇÃO, 2024). Estamos falando aqui em planejamento. Uma das controvérsias é a falta de planejamento.

Outra questão foi sobre a autonomia da EDUCAÇÃO sobre a decisão de algumas solicitações de compra ou se tem de haver a chancela do prefeito do município? Sua resposta: “eu não sei o prefeito, né? Porque não entende, né? Talvez algum assessor, sim, do prefeito, que fala: ‘olha, é, vimos aqui existe esse tecido que é bom, né? Que atende, né?’ Alguma mudança que vem no meio do caminho, né?” (Bia, EDUCAÇÃO, 2024). Para mim, ficou claro que há manifestações de poder do prefeito e a condução por caminhos que são interessantes para ele e por muitas vezes, pouco interessantes para a população.

Levantei uma dúvida, embora eu já tivesse abordado o tema do recebimento, anteriormente, e sugeri que a entrega poderia ser realizada pelo fornecedor em um único local e, a partir daí, os uniformes seriam distribuídos para a rede pública, não truncando o processo e contribuindo para acelerar as entregas. Prontamente, Bia respondeu: “então, nós não temos um depósito apropriado e nem teríamos quem entregar. Daí a gente ia ter que contratar é... transporte pra poder entregar e nós não temos esse, essa entrega. Não tem essa logística. Não teríamos como fazer essa entrega” (Bia, EDUCAÇÃO, 2024).

Dei exemplos de alguns municípios que mantêm locais, onde recebem todos os produtos destinados às escolas da rede pública, tanto material escolar quanto uniformes, cujo espaço é adaptado, permitindo que haja a gestão de recebimento, separação e estoque ou entrega do produto, para as escolas e centros municipais. O seu município não teria condições de se planejar para fazer o mesmo?

Olha, o nosso depósito não comportaria, né? E também eu fico pensando, imaginando, por exemplo. Esse dia, que vai tirar, por exemplo, as merendeiras, as faxineiras, o pessoal da EDUCAÇÃO, né? Ia atrapalhar o andamento, por exemplo, de uma escola, da secretaria, né? Dos atendimentos. Ia complicar. E os veículos? Quais veículos a gente ia utilizar pra fazer essas entregas? Eu acho que é retardar mais a entrega, entendeu? Ia ser moroso o processo, né? E, por isso que a gente optou por entregar nas escolas. Que, até o momento, não tivemos problemas ainda (Bia, EDUCAÇÃO, 2024).

Constatei que minha pesquisa pode avançar para outros segmentos ligados às compras públicas. São muitas nuances que indicam a falta de um planejamento ou de um cuidado ou

mesmo a falta de profissionalismo de gestores municipais, estaduais e federais que não se importam em corrigir, por partes, e transformar a vida dos trabalhadores e trabalhadoras do país. Explorar as trabalhadoras mencionadas na resposta de Bia, assim como “o pessoal da educação”, que geralmente é composto por mulheres, exigindo que façam outras tarefas que não lhes competem, é muito naturalizado em nosso país. Principalmente, explorar esse tipo de trabalhadora, cujas atividades estão ligadas aos cuidados e à árdua tarefa do educar, iniciando-se no interior da casa e da família. Para Federici, as mulheres e sua “feminilidade” foram postas como “fornecedoras” de amor, no âmbito doméstico, sendo convocadas, em nome deste amor, a permanecerem, em tempo integral, como cuidadoras e responsáveis pelo bom funcionamento do lar, da família, da sociedade. Contudo, em uma sociedade patriarcal e, conseqüentemente machista, fica muito fácil estender horários e ampliar funções para mulheres que prestam serviços tidos como pouco valorizados, como faxineiras ou merendeiras. Federici (2021), ao criticar a condição da mulher em uma sociedade capitalista, aponta:

Contratantes sabem que estamos acostumadas a trabalhar a troco de nada e que estamos tão desesperadas por algum dinheiro próprio que podem nos admitir por um preço baixo. Mais ainda, o fato é que o trabalho doméstico não assalariado, deu a esse esforço, socialmente imposto, um aspecto natural (“feminilidade”) que nos afeta em todos os lugares para onde vamos e em tudo que fazemos (Federici, 2021, p. 34).

Neste caso, não irei considerar a questão da naturalização da exploração das trabalhadoras, na cartografia das controvérsias da compra dos uniformes, pois isto foi mencionado pela entrevistada, em resposta a concentrar o recebimento da aquisição em um único local, para que depois fosse distribuída, o que não aconteceu, de fato. Porém, as questões sobre o acúmulo de funções e outros aspectos dessa condição das trabalhadora, na presente pesquisa, poderão ser abordadas na controvérsia relacionada à falta de planejamento, mas sem apresentar a profundidade, a urgência e o respeito que esta causa merece.

Voltei a questionar sobre os orçamentos, se não valeria a pena orçar materiais mais em conta, para o município, uma vez que os uniformes são fornecidos anualmente. Bia se posicionou, claramente ficando ao lado das crianças, dizendo que teria que fazer uma análise mais profunda, a fim de verificar se as perdas de qualidade do produto e os ganhos para o município, valeriam a pena em relação aos alunos e alunas. Concordei com Bia. O ETP seria a ferramenta adequada para esta análise.

Para finalizar a entrevista, solicitei a ela que expusesse suas dificuldades em relação à sua posição no processo de compras públicas, resultando nesta observação:

O nosso processo, por exemplo, a maioria não, né? A maioria já é... segue o rito normal, mas o que é diferenciado, realmente, o uniforme é, porque todo ano sempre, depois que você abre a licitação, sempre tem o questionamento das empresas, o mesmo questionamento, até, por questões dos materiais, até já foi isso daí pro Tribunal. O Tribunal já deu favorável pra gente em determinado momento, né? Por isso que a gente continuou utilizando do mesmo material, usando como padrão, né? Mas é esses questionamentos, assim, normalmente de empresa. Aqui, no rito nosso aqui, é normal. Às vezes demora um pouquinho lá, no setor de orçamento, né? Porque tem dificuldade, é complicado mesmo, que as empresas elas até vêm participar, mas na hora de dar um orçamento, colaborar com um orçamento, não querem se dispor a fazer isso. Então, às vezes ele se torna moroso, por isso também, né? [...] (o material diferenciado) também dificulta um pouco sempre, lá, lá, na licitação, porque eles não conseguem, às vezes, facilmente um preço público, devido a isso (Bia, EDUCAÇÃO, 2024).

Bia não se aprofundou na questão, demonstrando, claramente, que não iria se comprometer criticando ou apontando falhas internas.

Meu encontro com Bia, o qual foi a minha primeira experiência ao entrevistar uma actante dessa rede imbricada, fez-me entender os múltiplos caminhos que você pode tomar quando está questionando e ouvindo o outro. À medida que fui conversando com Bia, fui me dando conta das questões que envolvem a pesquisa e como eu poderia intervir, envolvendo-me em outras possibilidades, numa tentativa de não deixar que pequenas perturbações, como julgamentos, impossibilitassem-me de agir, a fim de Bia e eu criarmos e fazermos a ação conjuntamente, para que o conhecimento despontasse. Ao mesmo tempo que almejava que a entrevista fluísse, para que houvesse o aprofundamento necessário para estabelecer uma conexão com Bia, fui percebendo que eu também tinha a necessidade de estar presente, de maneira verdadeira, a fim de conseguir estabelecer um vínculo com ela. Foi uma entrevista longa, repleta de indícios de controvérsias, mas surpreendentemente, o que mais me chamou a atenção foi minha dificuldade em não buscar respostas, mas viver a experiência.

Vi que ela foi se soltando, à medida que a entrevista seguia, mas que houve um momento de tensão quando ela afirmou que não teria ido até o Ministério Público para prestar declarações sobre o pregão presencial. Ela admitiu apenas quando apontei os fatos, comentando sobre o documento que tive acesso e que constava o seu nome. Percebi um desconforto em Bia e também em mim, entendendo e indo além de minha necessidade de impor-lhe a verdade. Resgatei minha força para avaliar o momento e fiz uma pequena intervenção, comentando que talvez não fosse o pregão presencial que solucionasse as questões que levaram aos atrasos das entregas dos uniformes, mas sim identificar quais seriam os possíveis acontecimentos que culminaram nesse atraso. Esta observação fez-me entender que as narrativas podem ser objetos

impregnados de subjetividade e de caminhos que nos direcionem às controvérsias de qualquer processo, e que, ambos, entrevistado e entrevistador são afetados, de maneira diferenciada, quando se aborda o mesmo tema. Entretanto, o pesquisador deve ter um conhecimento mínimo, sobre o que está sendo dito, para que possa contornar situações que se tornem perturbadoras, assim como distanciar-se de posturas e de pensamentos que contribuam para julgamentos ou que direcionem a entrevista para um resultado esperado.

### **5.2.2 INÍCIO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO: RECEBENDO O PEDIDO DA EDUCAÇÃO**

Esta entrevista foi realizada com a Sara, trabalhadora que faz parte da segunda etapa do processo licitatório, mas corresponde ao início do trâmite, no interior da prefeitura do município. Seu trabalho é receber as solicitações de compras das secretarias e fazer algumas atividades como serão mencionadas abaixo. Logo que abordei a Sara, nome fictício para não ser possível sua identificação, senti que ela se retraiu mais. Quando liguei o gravador para registrar sua fala, percebi o seu desconforto aumentar. Informei que todo o diálogo seria gravado e que não haveria identificação dos entrevistados, pois a entrevista fazia parte de minha pesquisa sobre os processos de compras públicas, o que impede, eticamente, expor quem não quer ser identificado.

Percebi que o seu constrangimento foi muito parecido com o de Bia, no início da entrevista, e também dos demais convidados, quando declinaram meu convite para participarem de minha pesquisa. Diante disto, enfatizei que não iria identificar nenhuma entrevistada ou entrevistado, assim como o município onde ocorreu a cartografia. Ela se manteve desconfiada e cautelosa. Fiz a primeira pergunta relatando brevemente o caso relacionado aos uniformes, que seria o motivo de minha pesquisa, e pedi para ela discorrer sobre os pedidos realizados pela EDUCAÇÃO, pois ela seria o segundo passo dos processos de licitação:

Ah, geralmente já vem tudo... tudo feita a análise, né? Orçamento. Todo pedido já pronto. Só prá gente dar o andamento. Fazer a conferência e dar o andamento. Vai para o Compras, que é onde eles planilham. Geralmente, quando já tem o orçamento, eles só planilham aquilo que já vem orçado, né? (Sara, Recebimento das Licitações, 2024).

Questionei se a secretaria já enviava o pedido definido e se haviam situações de pedidos com urgência, pois muitos solicitantes perdem o prazo de solicitação de compra. Sara respondeu, rapidamente, que sim e riu francamente, afirmando que isto, solicitações urgentes,

sempre ocorriam. Pedi, afetivamente, para ela falar um pouquinho a respeito, o que ela questionou: “sobre as urgências?”, quando afirmei com a cabeça:

Ah! Sempre tem, né? Sempre tem urgência, que a gente tem que sair correndo, passando na frente de tudo, né? Não exatamente um processo de uniforme, por exemplo, mas existem vários casos, que têm, sim! Não! Mas já aconteceu de uniforme, também! Porque chega, lá no meio do ano, as crianças num receberam uniforme ainda. Aí vira aquele... correria! (Sara, Recebimento das Licitações, 2024).

Retomei as etapas de seus processos, questionando sobre como ela recebe as solicitações das secretarias e se elas apresentam orçamentos, como lhes é solicitado. Sara respondeu: “em alguns casos, sim. Têm casos que o Compras cota tudo sozinho”. Perguntei se no caso dos uniformes o orçamento era enviado pela secretaria e Sara respondeu afirmativamente. Confirmei algumas etapas posteriores ao recebimento e ela foi complementando, como no caso de quando as solicitações, que já apresentam um orçamento, não demandam trabalho extra do Compras, que seria fazer um orçamento do “zero”, pois, se o solicitante envia o orçamento do que ele necessita, o Compras busca, apenas, pelo preço público (Sara, Recebimento das Licitações, 2024).

Quando questionei à Sara se o orçamento voltava para ela do Compras, ela titubeou dizendo que sim, mas quando a interpelei ela disse que antes de retornar para ela, o Compras o enviava para a Contabilidade, para inserir a dotação<sup>3</sup>, ou seja, qualquer tipo de pagamento que não tenha dotação específica só poderá ser realizado se for criada uma verba nova ou dotação nova para suprir a despesa (Agência Senado, 2024). Após esta etapa, a documentação retorna para ela, a fim de colher as assinaturas (de aprovação do orçamento) e, posteriormente, é reencaminhada ao Compras para que este setor insira a planilha referente aos itens a serem licitados, em sistema. Só depois destas etapas é que Sara dará continuidade à licitação dos itens solicitados.

Pergunto a ela e a perda de prazos das secretarias, para fazerem suas solicitações de bens ou de serviços, interfere em suas atividades, requisitando dela, trabalhar sob as tensões que as urgências demandam, o que ela responde: “tem que passar a carroça na frente dos bois”. Faço outra provocação, questionando se isto ocorre por causa do mal planejamento das secretarias e, rapidamente, ela diz: “com certeza! Não tem nem o que falar!” Insisto, perguntando-lhe se existe algo que a afete, que a faça se sentir acuada, se ela percebe que existe a falta de compromisso das secretarias e o quanto isto atrapalha seu trabalho. Ela sorri e diz: “sempre

---

<sup>3</sup> Dotação é toda e qualquer verba prevista como despesa em orçamentos públicos e destinadas a fins específicos (SECOM, 2023, Glossário).

atrapalha, porque às vezes falta um documento, a gente tem que correr atrás, né? Tem que correr atrás de quem está analisando, na secretaria”. Provoco, ao mencionar sobre se há pressões impostas, nestas circunstâncias, o que ela responde com muita indignação:

Lógico que tem! Sempre tem! ‘Eu preciso disto pra ontem. Tramita isto daí!’ Mas não é assim, né! Se estiver faltando alguma informação...E, às vezes, até passa, sem informação e com a informação errada pra licitação, por causa da correria! Acontece! Às vezes você não consegue nem analisar o processo direito” (Sara, Recebimento das Licitações, 2024).

Abordo a questão da coação das secretarias, para conseguirem que suas solicitações de aquisição aconteçam, perguntando se elas se utilizam de pessoas influentes para que sejam atendidas, como por exemplo “o secretário pediu pra passar” ou “o prefeito pediu pra passar” e Sara, novamente indignada responde:

Claro que sim! (dá uma gargalhada irônica). Utilizam, lógico! Direto, tem! Atrapalha! Lógico que atrapalha! Você acaba fazendo um processo, analisando um processo efetivamente, corretamente? Sendo na correria, você não consegue! Tem um processo lá, sei lá, 30 folhas. Você vai ler em cinco minutos trinta folhas? Pra você entender?... num vai!” (Sara, Recebimento das Licitações, 2024).

Que dilúvio de controvérsias! Em seis minutos de entrevista confirmei que há muita facilidade das prefeituras confundirem o público com o privado, pois pessoas têm certeza de que o que elas precisam está acima de qualquer Lei ou regra; de como o uso do poder é utilizado ou com simpatia ou com exigências, cheias de intimidações e desrespeito; e de que a falta de planejamento é a “placa de Petri” para se proliferarem as inconsistências e as controvérsias.

Ao finalizar e agradecer a sua participação na entrevista, Sara desabafa: “não é fácil, não!” (Sara, Recebimento das Licitações, 2024). Fiquei com vontade de abraçá-la.

Após eu desligar o microfone, Sara perguntou se o assunto que eu estaria pesquisando seria a licitação dos uniformes e o problema que a mudança do tecido para confeccioná-los gerou. Ao afirmar que sim, ela mencionou que “aquilo foi um caos” (Sara, Recebimento das Licitações, 2024). Percebi que, se eu não estivesse gravando a entrevista, Sara teria se manifestado mais livremente. Entretanto, mal sabia ela, que este receio manifestado no início de nossa conversa, mesclado com vários momentos de desabafo e de indignação, resultariam na constatação de que os processos licitatórios envolvem inúmeras controvérsias, evidenciando que existem outros interesses, indo além do trâmite da aquisição de bens ou serviços.

Sara deixou evidentes várias situações que envolvem suas próprias frustrações, ao não conseguir realizar suas atividades de maneira correta, por causa da pressão de quem não

cumpriu o prazo devido, além de temer alguma represália ao apontar uma falha ou uso de poder, a partir do registro de sua denúncia, em uma gravação. Notei que ela precisava desabafar, mas ponderou, pois, o medo de uma retaliação foi maior.

A entrevistada deixou claro que as manifestações de poder são utilizadas frente à menor possibilidade de perda de prestígio ou de confiança de alguém envolvido, que deixou de fazer sua parte no processo. E que isto, “dar carteirada”, torna-se “parte” do processo, para quem quer “angariar alguma vantagem/privilégio indevido ou eximir-se de uma obrigação legal” (ANDRADE, 2020).

### **5.2.3 COMPRAS: UMA CONVERSA LONGA E DECISIVA**

A entrevista com o trabalhador do setor de Compras, departamento que pertence à Prefeitura do município em questão e que inicia a atividade orçamentária do processo de aquisição pública, proporcionou-me, logo nos primeiros momentos, uma segurança ao me colocar como pesquisador, pois constatei que eu, nessa posição, posso cometer falhas inerentes ao processo de construir os dados ou de produzir elementos para a cartografia, permitindo-me que me encantasse com a processualidade dos resultados dos encontros. Senti-me afetado pela possibilidade de entender que eu poderia ir além do presumível, pois o conhecimento dos fatos, sem me distanciar dos objetos e me envolver na rede, no momento da entrevista, permitiu-me entender, mais profundamente, as inúmeras controvérsias quase inerentes a este processo. À medida que o meu afetamento foi crescendo com as trocas que iam acontecendo no diálogo, entre o entrevistado e eu, consegui retornar ao passado, quando eu iniciei meu trabalho na Administração Pública e sentia o mesmo que o jovem entrevistado me apresentou tão bem.

Faço as análises juntamente com o meu entrevistado, mesclando o passado e o presente recente, na tentativa de alinhar as aflições que nos atingem a todos, quando percebemos que muitos de nós sofremos com as mesmas controvérsias ao estarmos inseridos na rede das compras públicas.

Para preservar a identidade do jovem trabalhador, irei chamá-lo por Marcelo. Ao abordá-lo, frisei a condição sigilosa da entrevista, explicando-lhe que ele foi escolhido para tanto, por ter participado de um determinado processo licitatório, que havia apresentado algumas peculiaridades que me chamaram a atenção. Quando eu mencionei o processo de compra dos uniformes escolares ele se lembrou, imediatamente, afirmando que o mesmo foi eletrônico, confirmando sua data, sua inconclusão e que, também, ele se envolveu com o

orçamento, ao se comunicar com os fornecedores. Fiquei surpreso com a precisão de seu relato, pois, afinal, havia dois anos do fato. Percebi a potência desse ator na rede.

Demos início aos trabalhos de construção dos dados, a partir de sua prontidão em responder como, usualmente, os processos se dão:

Vou falar o geral mesmo. Eles fazem o ETP (Estudo Técnico Preliminar), fazem o termo de referência mesmo deles. Algumas secretarias, eles orçam. Eles iniciam de lá, o orçamento, às vezes procuram um preço público, uma ata ou às vezes o próprio orçamento. Um exemplo é a EDUCAÇÃO. A EDUCAÇÃO, às vezes acontece, acontecia até esse tempo atrás, eu acho que bateu o pé, que não queria mais fazer. Eles pediam para a gente orçar um orçamento para incluir um ETP. Aí é feito a média, aquela estimativa, ver também se o orçamento está condizente, se ele não está muito com sobre-preço, se não está muito estranho, vamos dizer assim. Assim, eles fazem o ETP, incluem o orçamento e passa para a gente, que é quando chega a requisição (Marcelo, Departamento de Compras do Município, 2024).

Vale lembrar que o Estudo Técnico Preliminar (ETP) foi criado pelo Governo Federal sob a Instrução Normativa (IN) de nº 05 de 2017 (PORTAL DE COMPRAS DO GOVERNO FEDERAL, 2020), cuja atualização foi realizada em 2020, sob a IN 49/2020:

Sendo o estudo um documento que analisa a necessidade ou problema a ser resolvido e seus critérios de atendimento, bem como, as soluções possíveis [...] Vale salientar que o objeto (solução) é determinado de acordo com os critérios de atendimento da necessidade do órgão contratante (COSTA, 2017, p. 5).

O ETP do processo de compra dos uniformes não foi encontrado, conforme demonstrado, no Quadro 9. Este estudo poderia ter contribuído profundamente, investigando sobre a real necessidade do pedido de compra e demais especificações técnicas, evitando, por exemplo, as controvérsias até agora identificadas, na compra dos uniformes.

De acordo com a narrativa de Marcelo, ficou evidente que algumas secretarias de Educação do referido município, não seguem, rotineiramente, as regras relacionadas ao fornecimento de orçamentos, impostas por meio de Leis ou por acordos entre a secretaria e a SEMAD. Marcelo continua:

A requisição daí, gente, vou contar desde o que eu faço. Eu tiro todos os anexos, todos os documentos, já dou uma olhada por cima, para ver se, às vezes, o objeto ainda está condizente, se, às vezes, está direcionado, alguma coisa assim. Quem geralmente faz essa avaliação maior é quem vai orçar. Só que eu já olho para evitar algum adiantado. Então daí eu tiro, leio todo o processo e passo para o Fred (nome fantasia do responsável). Aí o Fred distribui. Ele distribui, às vezes, já vindo o orçamento (Marcelo, Departamento de Compras do Município, 2024).

O termo “distribuir”, neste contexto, significa liberar um documento cancelado para os demais responsáveis do processo licitatório, a fim de que dêem continuidade às compras públicas solicitadas. Marcelo menciona:

Acontece, na Secretaria, orçar e não mandar o orçamento. Acontece bastante, acho que 80% dos casos acontece. Eles orçam e não mandam o orçamento. Então, parem de dizer assim, é uma coisa que eu até fico meio assim, porque sabe lá Deus não adivinha o orçamento. Que já acontece, tipo assim, já aconteceu, às vezes, acho que na maioria, um exemplo é a assistência social. Eles mandam 20 arquivos. 20. Mercado Livre, Shein. De onde encontram, eles acreditam que seja balizador. E eles falam que já acredita no processo, tudo (Marcelo, Departamento de Compras do Município, 2024).

Percebi que Marcelo fica extremamente incomodado com a negligência dos solicitantes relacionada ao envio de orçamentos, pois transparece o desinteresse pelo processo da compra, o que implica diretamente na qualidade da aquisição. Infelizmente, durante esses quase 20 anos trabalhando em órgãos públicos, noto que é comum essa negligência acontecer em algumas etapas dos processos licitatórios. Minha dúvida em relação a este fato seria qual o motivo para tamanho descaso permear as atividades, principalmente dos solicitantes interessados em não enviarem os orçamentos, que é uma condição fundamental para balizar a futura aquisição do produto/serviço. Será, talvez, que a falta de empenho dos solicitantes, ao não fornecerem os orçamentos, é causada porque sabem que as cartas já estão marcadas, isto é, que determinado fornecedor já está predestinado a ganhar a licitação? Marcelo continua com sua explanação, abordando a situação, que seria a correta, sobre como a documentação contendo os orçamentos é enviada, dando exemplo de uma secretaria que atua corretamente:

Aí o Fred repassa. Aí, se o processo já vem com uma documentação, já vem com alguns orçamentos, por exemplo, a Secretaria de Saúde que manda, às vezes, preço público, às vezes, manda preço de saúde. Se já está, assim, 90% completo, o pessoal do orçamento lá avalia, vê se os orçamentos estão condizentes, tudo, e faz o planejamento. Faz o planejamento, fecha tudo certinho e repassa para o Fred de volta. Assim que repassa para o Fred, ele dá uma olhada por cima, avaliando os preços, me chama lá, me passa de volta para eu colocar no sistema. Esse é um caso, que é um caso que quando o processo já vem pré-orçado, ou quase inteiro orçado (Marcelo, Departamento de Compras do Município, 2024).

O relato acima diz respeito, sobretudo, aos casos do envio de orçamentos realizados muito próximo ao que foi estabelecido para os processos de compras, no município. Uma das controvérsias do processo se dá quando essa documentação não apresenta orçamentos elaborados pelos interessados na aquisição, o que dificulta e atrasa as atividades licitatórias. A seguir, Marcelo narra o que comumente acontece:

O outro caso é quando ele já vem cru. Quando ele, às vezes, vem só com orçamento, não vem, né? Geralmente, eles começam fazendo o orçamento com o fornecedor. Então, eles orçam com o fornecedor para ter uma base do mercado, né? Para ver se o mercado, de acordo com a laçada, está muito fora, está muito dentro, né? Ou se, para ter um vazamento ali, às vezes, indescritível, para procurar para o seu público depois, né? Então, eles fazem o orçamento. Geralmente, hoje ainda, eles mandam com um, dois. Por conta das plataformas, às vezes, acaba ficando mais fácil a gente conseguir fechar com menos, né? Então, eles pedem o orçamento, geralmente, por e-mail. E aí, às vezes, acontece de pedir no WhatsApp, quando você quer ver os orçamentos do SP. Sim, que está mais, né? E daí, assim que já tem uma base de mercado, né:, aí vai para o preço público. Aí, no preço público, também tem essa avaliação de volta, né? Para ver se os orçamentos que foram mandados não foram, não tem muito sobrepreço, não tem, né? Isso na teoria, né? Vamos dizer assim, que, às vezes, acontece, sim. Que, às vezes, é mandado muito contato lá para a gente (Marcelo, Departamento de Compras do Município, 2024).

Marcelo conclui seu relato, em relação à etapa do envio dos orçamentos, deixando claro que vários solicitantes não seguem o padrão estabelecido pelo município deste envio e que muitos já naturalizaram a forma equivocada de apresentarem o orçamento. Fico me questionando se não deveria haver um controle maior sobre esta etapa tão importante para todo o processo de compras ou ainda, uma reciclagem das orientações em forma de cursos, para que os solicitantes procedessem conforme as necessidades dos setores das licitações públicas.

Diante do relato, insisto em minha teoria sobre o direcionamento preestabelecido, questionando Marcelo sobre se ocorre a indicação de determinados fornecedores para a aquisição, com a intenção de identificar mais uma das controvérsias existentes durante esta etapa inicial das licitações públicas, obtendo a seguinte resposta:

Vou dar um exemplo, até que o próprio Lucio (nome fantasia de um trabalhador participante de uma reunião de um processo de compra) falou lá na reunião. Mochila. Mochila foi totalmente, assim. [...]Foi totalmente orçamento... direcionado (Marcelo, Departamento de Compras do Município, 2024).

Frente a essas falhas, questiono sobre o cumprimento dos prazos, pois, por muitas vezes, as aquisições são solicitadas com urgências que irão refletir no andamento e qualidade dos resultados das compras públicas. Marcelo faz a seguinte narrativa:

Tudo, tudo. Dá até um...Você entende o que eu falo. Dá até um... Tipo, se eu olhar aqui, o negócio, por exemplo, o processo é para, vamos dizer assim, para um evento que vai acontecer mês que vem. O processo vai chegar hoje lá. Vamos dizer assim, hoje é dia 15, o processo vai chegar hoje lá. E aí não dá, não tem planejamento. Sobrecarrega. Estressa. E eu penso assim, sobrecarrega a gente que está lá no início, né? Contabilidade. E quando está no extremo ou em cima da hora, chega para vocês (Marcelo, Departamento de Compras do Município, 2024).

Como trabalho com processos de compras públicas e das licitações, intervenho mencionando minha experiência, corroborando com as angustias de Marcelo, pois sei que as demandas urgentes desestabilizam os processos de aquisições, acarretando retrabalhos, o que favorece a desvalorização de cada etapa processual, comprometendo, inclusive, a transparência dos organismos públicos, e também promovendo a fadiga de quem está submetido a esses jogos de força e de interesse. Ao mencionar sobre as experiências, Marcelo faz um novo desabafo:

[...]. Cada coisa que chega para vocês ontem... Eu falei assim, eu estou preocupado. Eu falo que aqui eu nunca trabalhei tanto na urgência quanto na emergência, entendeu? De verdade. Enfim (Marcelo, Departamento de Compras do Município, 2024).

Retomo a questão do processo extenso das aquisições dos uniformes, lembrando alguns acontecimentos tais como: i) o início do processo se deu em 2021 e foi finalizado apenas em 2022; ii) para a confecção dos uniformes, foi solicitado um tecido específico, pouco comum para as demais escolas do município; iii) foram exigidos laudos que comprovassem a composição do tecido, para os primeiros fornecedores ganhadores do pregão eletrônico; iv) o pregão eletrônico fracassou, pois nenhum dos treze fornecedores candidatos conseguiu atender às especificações do edital; v) por causa dos atrasos, ocorreu a dispensa, o que quer dizer que a compra seria realizada sem a licitação, escolhendo um fornecedor que atendesse à demanda ao empregar o tecido específico na confecção dos uniformes. Diante disto, algumas análises foram elaboradas por mim, reforçadas por sua fala, por exemplo, quanto aos efeitos nocivos que um orçamento realizado de maneira não técnica e desprovido de comprometimento com o processo licitatório, acarreta.

Ou ainda, o processo não considerar o prazo dos laudos solicitados, pois já é sabido que os laboratórios solicitam trinta dias para que fiquem prontos e acessíveis. Aponto uma possibilidade, em relação à obrigatoriedade dos laudos: será mesmo necessária a apresentação de laudos, quando poderiam ser exigidas apenas as amostras e a procedência do tecido, como o seu fabricante e suas especificações de fábrica? No caso dos uniformes, o que contribuiu com o atraso do envio de laudos foi a dificuldade de se encontrar fornecedores que produzissem o tecido especial.

Além de todos os percalços visíveis e por terem essa condição, podem ser estudados e solucionados, há os que não aparecem nitidamente, os casos nebulosos, mas que estão implícitos nos processos de compras públicas, como a questão de já se ter um forte direcionamento para um fornecedor, que já sabemos, será o “grande” classificado entre os licitantes, para arrebanhar as grandes somas direcionadas para as compras públicas. Aqui, há o

desrespeito aos demais licitantes, pois participaram do processo servindo de “escada” para a “carta marcada”. O que pode ocorrer também é um alinhamento entre os fornecedores, onde muitos ganham, com o direcionamento para um determinado fornecedor. Entretanto, estas são impressões ou análises subjetivas que ainda faço.

Naquele ano, 2021, o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), ainda não tinha sido estabelecido como regra, pois era um período de transição entre as Leis 8.666/1993 e a 14.133/2021. O PNCP “é o sítio eletrônico oficial destinado à divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos pela Lei de no. 14.133, de 2021” (Governo Federal; Portal Nacional de Contratações Públicas, 2021), sendo estabelecido, a fim de dificultar os direcionamentos de fornecedores previamente escolhidos, sob algum interesse, pesando sobre o processo, a transparência do mesmo.

Outras duas controvérsias encontradas são as seguintes: a primeira é que não deveria haver uma dispensa antes de um novo processo licitatório, uma vez que não houve nenhum fornecedor classificado. A segunda, é que o prazo da entrega dos uniformes já estaria atrasado mais de seis meses. Ora, se o prazo já não foi cumprido há tempos, por que fazer uma dispensa? Por que não fazer outro processo licitatório e entregar o novo uniforme apenas no início do outro ano letivo? Lembrem-se que existem uniformes estocados e que poderiam ser distribuídos para os alunos e alunas que necessitassem de alguma reposição. Se buscarmos uma resposta para a contratação por dispensa junto aos valores orçamentários iniciais e os valores estabelecidos na dispensa, constataremos que o valor, na dispensa, estaria um pouco abaixo do valor inicial, o que seria mais um motivo impeditivo dela.

Vale lembrar, neste momento, sobre a controvérsia relacionada à sugestão da EDUCAÇÃO para que o pregão de um novo processo licitatório, após a dispensa da licitação da compra dos uniformes, fosse presencial ao invés de ser eletrônico, sugestão rejeitada pelo Ministério Público, pois isto propicia a falta de transparência do processo licitatório, como pode ser visto na entrevista junto à representante da EDUCAÇÃO, no presente trabalho. Afora a rejeição do pregão presencial, o Ministério Público exigiu que os laudos das especificações do tecido fossem produzidos, além de toda a documentação e processos cabíveis necessários para a cotação dos uniformes, pois foi constatado que os valores estariam aquém dos valores praticados no mercado. Foi aberto um Apontamento Preliminar de Acompanhamento (APA), “instituído pela Instrução Normativa nº 122/2016, que é uma oportunidade concedida pelo TCE-PR aos gestores para corrigir falhas verificadas pelo órgão na fiscalização preventiva, sem que seja necessária a abertura de processo administrativo, cujo trâmite é mais demorado e custoso”

(TCE, 2021), juntamente com a solicitação de uma nova planilha com valores procedentes dos uniformes.

Minhas questões agora, para o nosso entrevistado, foram as seguintes: a cotação dos preços é mais complicada quando esse laudo inexistente? Realmente, sem os e-mails ou algum outro documento dos solicitantes sobre os orçamentos e fornecedores do material ou serviço pedido, a cotação fica prejudicada, pela ausência desta “ponte”, a ponto de comprometer a atividade? A resposta de Marcelo:

A dificuldade é bem grande. Eu falo assim, é quando, às vezes, o excesso de informações ou, às vezes, a falta de informações. Ela acaba sendo uma ponte ali. Enquanto, é que muita das vezes acontece de ser iniciada a cotação e lá quem está cotando, vamos dizer (menciona as trabalhadoras que fazem a cotação), quem seja, mandar retornar o processo para ter que mexer nas especificações. Por, às vezes, estar direcionado, por, às vezes, não ter, às vezes porque o mercado pede, por, às vezes, ter uma especificação ali que não é condizente com o produto. Então, o que acaba sendo dificuldade (Marcelo, Departamento de Compras do Município, 2024).

Sobre a controvérsia avaliada como “quente” (Quadro 6, de Venturini, 2012), o direcionamento, perguntei a Marcelo sobre sua percepção quanto às solicitações que já requerem algum fornecedor específico ou que direcionam o processo de compras públicas, a fim de favorecerem determinadas empresas, assim como se existe alguma abordagem dos próprios fornecedores em relação àquela aquisição, o que ele respondeu:

Já aconteceu, geralmente, em veículo, que, às vezes, a gente, é que cada concessionária parece que é uma regional. Então, uma marca de carro 1 só vai contar para a gente, uma da marca de carro 2. Então, já aconteceu algumas vezes, não só dos veículos, mas um exemplo, deles falarem que está direcionado. Eles mesmos notificam, eles falam, falam, olha, essa especificação, falam assim, é só a marca de carro 2 que vai atender. Então, às vezes, é o fornecedor que identifica ou, às vezes, somos nós lá que identificamos. Às vezes, num descritivo lá, que vem uma marca específica escrita, por exemplo. Ou, às vezes, uma marca está 100% ali direcionada para o produto. Então, ou acaba sendo o fornecedor ou acaba sendo a pessoa que está contando ali (Marcelo, Departamento de Compras do Município, 2024).

Outra controvérsia que se fortaleceu, à medida que eu ia seguindo com a entrevista, foi a relacionada à compra de uniformes produzidos com tecidos de alta qualidade e duráveis, que serão trocados anualmente, conforme a política pública do município. Um dos princípios dos processos licitatórios é escolher um fornecedor que atenda as demandas de um edital que, invariavelmente, apresente uma relação de custo benefício entre a aquisição e seu custo. No caso da compra destes uniformes, o orçamento ficou mais elevado do que os dos anos anteriores. Não seria o caso de manter a qualidade e o orçamento dos uniformes de outros anos

letivos, diante da política do município, que é trocar os uniformes anualmente? Eu não vi justificativas da EDUCAÇÃO para que fosse trocado o tecido padrão dos uniformes utilizados há tempos, por outros com um tecido altamente tecnológico. Esta diferença de valores poderia ser direcionada para outras atividades das próprias escolas do município, por exemplo.

Continuei a entrevista, depois de ter tido essa “iluminação legitimadora”, questionando o Marcelo sobre os impactos e as angústias que as urgências acarretam nas atividades de seu processo, além de questioná-lo sobre se as entregas das aquisições, também são de responsabilidade de seu setor, respondendo que 70% do material adquirido chega em seu departamento e depois é distribuído. Mencionou, também, sobre as frustrações relacionadas às cobranças das entregas pelos solicitantes:

Isso, todo mundo tem prioridade, tem 10 processos, chegou o meu que era o meu feito. Então, assim, eu falo que isso prejudica tanto o nosso fundamento ali, né? Como também o nosso psicológico, a questão da saúde mental, tudo essa parte assim, né? E prejudica bastante. Sabe? Porque a gente vê assim que, muitas das vezes, a gente até tenta, a gente conversa, o pessoal fala com os setores requerentes, foi um exemplo, acho que foi logo no ano da Páscoa, mérito da menina nova que entrou lá. Porque assim, ela entrou em contato com as secretarias e falou, gente, a Páscoa é daqui a tanto tempo, então vamos realizar. E semana passada deu problema. E eu tive que arrumar, tive que falar com a Alice (nome fantasia da trabalhadora do Departamento de Compras), a gente teve que consertar, o sistema estava errado. Então assim, eu vejo que quando isso acontece, abre um leque de riscos de problema, né? (Marcelo, Departamento de Compras do Município, 2024).

Por meio da fala de Marcelo e da pró atividade de uma trabalhadora nova do setor, relatada por ele acima, nota-se a preocupação com o início do processo de compras para o próximo evento, que seria a Páscoa. A nova trabalhadora entrou em contato com as secretarias solicitantes para que fizessem seus pedidos, esperando que o processo de compras e de licitação ocorresse de maneira eficiente, com a expectativa de fornecer materiais apropriados e no prazo determinado. Entretanto, alguns problemas ocorreram, mas foram minimizados por esta pequena grande ação. Comprovo que há uma resistência das secretarias em se adequar às regras dos processos administrativos do município, pois são notáveis os padrões de descuido ou de descaso dos solicitantes e a falta de um planejamento sério, como o próprio Marcelo frisou: “Eu falo assim, que quando é uma coisa que, às vezes, ela é imprevista, ah, é uma emergência, é um evento novo, alguma coisa, mas eu acho que são coisas rotineiras, tem que ter um planejamento” (Marcelo, Departamento de Compras do Município, 2024).

Percebo também que, ao me inteirar dos problemas apontados por intermédio da fala de um colega que também foi ator da rede, enquanto pregoeiro, e um ator que esteve no centro das problemáticas dessa rede de processos das compras públicas municipais, selecionei a compra

dos uniformes por apresentar interferências de setores externos ao processo licitatório como o Ministério Público, intervindo em uma decisão descabida da EDUCAÇÃO e o Tribunal de Contas. Entretanto, em certa medida, a grande maioria dos processos de compras públicas apresenta questões relevantes que merecem atenção, pois são controvérsias que prejudicam, em maior ou menor escala, os resultados da aquisição, tanto no que tange à qualidade dos produtos e serviços adquiridos, quanto aos custos excessivos, além de privilegiar determinados fornecedores ou grupos, cujas intenções e ações, até o presente momento da pesquisa, não foram identificadas.

Ao ser questionado sobre os processos estarem sob as exigências da lei que rege as licitações (Lei nº 14.133/2021), assim como as dificuldades que ela acarreta aos processos licitatórios, Marcelo apresentou outra controvérsia mencionando a dificuldade de muitos e muitas ali, em seu setor, em acessar plataformas do sistema e de entender algumas atividades intrínsecas de suas rotinas, sob a legislação. Quando questionei se havia uma capacitação da equipe para as atividades rotineiras, ele respondeu prontamente: “Não tem capacitação. E um aprende e passa para o outro e não sabe se está certo” (Marcelo, Departamento de Compras do Município, 2024). Quando questionei se conheciam a lei das licitações de nº 14.133/2021, ele mencionou que um trabalhador do setor, mais antigo, poderia ser chamado por “Galã da Lei”, pois tudo mundo está atrás dele” (Marcelo, Departamento de Compras do Município, 2024), pois seria o único que saberia informar, profundamente, sobre os requisitos legislativos, que regem as atividades dos departamentos envolvidos com as compras públicas do município. Marcelo continua:

Realmente, se a gente tivesse uma base, né? Uma base. Às vezes, um suporte maior. Não digo assim que, ah, falta suporte. Realmente, às vezes, não tem um suporte. Não tem como ter esse suporte, né? Então, se a gente tivesse uma base, uma capacitação, né? Um tempo mais hábil para se mexer nos processos, eu acho que a lei não seria tão difícil como é. Porque, assim, a gente nunca tem esse tempo hábil para resolver. Tudo que a gente tem para resolver, tem que resolver até tal dia. A gente não tem um intervalo para pensar. Às vezes, teria uma solução melhor, né? A gente fica pensando no sono (Marcelo, Departamento de Compras do Município, 2024).

Abordo sobre mais um requisito legal dos processos licitatórios, que é a utilização dos Estudos Técnicos Preliminares (ETP), ferramenta que hoje apresenta uma obrigatoriedade em todos os processos licitatórios, que analisa as solicitações de compra e suas reais necessidades, em todas as esferas governamentais, fornecendo soluções por meio da “avaliação de viabilidade técnica, socioeconômica e ambiental” (Portal de Compras do Governo Federal, 2024), a fim de entender sobre suas dificuldades e benefícios de aplicação, o que Marcelo discorre:

A minha visão, assim, do que eu vejo. Eu percebo, eu acho que o ETP, ele é muito importante. É muito importante porque, realmente, é você entender o teu problema, daí achar a melhor solução. Mas o que eu vejo hoje, no âmbito geral, assim, de todos os que mexem, é que é feito por fazer. Então, o cara dá a explicação dele, mas, às vezes, é uma explicação que ele colocou só para complementar. Então, eu acredito que não é seguido (Marcelo, Departamento de Compras do Município, 2024).

Entendo que aqui exista mais uma controvérsia, frente à utilização pró forma de uma ferramenta fundamental para a exatidão técnica de cada demanda de aquisição apresentada, mais uma vez sendo exibido um cenário fundamentado na falta de comprometimento para a assertividade nas licitações do município, em questão. O que faz a falta de orientações e treinamentos para que uma equipe trabalhe sem tantos percalços.

Sobre a análise dos orçamentos, sob a minha perspectiva, carregada de experiências ao longo destes anos trabalhando na Administração Pública, questionei a respeito dos critérios das avaliações serem sempre objetivos ou se haveria, também, uma análise subjetiva, que comumente acontece, fazendo as seguintes observações:

E quando você tem lá os orçamentos de todas as empresas, tanto quanto consulta pública, na hora da formação de preço, é avaliado, não apenas quantitativamente, que você está com números nesse momento da planilha, né, mas é avaliado de uma forma tanto objetiva quanto subjetiva? Várias análises, né? É. Sim. Ah, eu dispenso esse preço aqui, porque ele não vai, pela vigência, pela data dele, não vai estar atualizado. Então, eu vou utilizar essa daqui. Existe isso, é rotineiro, ou cada um de vocês lá faz uma análise daquilo que entende? (Juliano, pesquisador e entrevistador, 2024).

Marcelo responde:

Acaba seguindo dois caminhos. Um é aquele caminho da urgência, que é aquele caminho assim que está ali, a gente tem que avaliar, às vezes a gente não concorda e acaba analisando meio rápido ali a situação, porque já, vamos dizer assim, a pressão está na infernal. É. E tem aquele que é do tempo, né? Esse que é do tempo, ele é feito uma análise geral. Então, às vezes a data, a empresa, manda um orçamento, né? Passa e a gente avalia, por exemplo, a gente tira o cartão CMPJ, passa para ver se a empresa atende àqueles requisitos, né? Então, assim, por orçamento é feito uma análise bem, como a gente fala, bem minuciosa, né? E geralmente é compartilhado, né? Então, por exemplo, se a pessoa está com uma dúvida, ela vai para a pessoa aí, aí a pessoa aí deu esse argumento, a gente vai lá para o “Galã da Lei”, sabe? Aí o “galã” resolve. Isso, aí fica um compartilhamento de informação.

Questiono sobre a assertividade da decisão tomada: “E vocês têm, por exemplo, não digo certeza, mas próximo da certeza de que o preço que vocês encontraram é o preço praticado no mercado?” (Juliano, pesquisador e entrevistador, 2024), cuja resposta foi a seguinte:

Na maioria não, em boas partes dos casos sim. Que a gente, por exemplo assim, alguns que a gente vê que o preço público está condizente com o que o fornecedor passou, né? Outras vezes a gente faz aquela análise do 30%, né? E a gente acaba percebendo que a média parece que ou cai muito ou ela sobe muito. Sobe muito. E é aí que às vezes fica essa dúvida, né? Porque a gente fica assim, ou foi o sobre preço do fornecedor que subiu ou o preço público está condizente ou o preço público que abaixou muito. Aí acaba ficando essa dúvida. Aí geralmente quando acontece isso, a gente descarta o 30% e é feito mais uma análise mais crítica, né? A gente pega os valores, às vezes retira aquele orçamento, às vezes retira aquele público e coloca o outro que é mais condizente, né? (Marcelo, Departamento de Compras do Município, 2024).

Indaguei a respeito desta avaliação acontecer, independentemente da quantidade de itens de uma licitação. Se eles teriam o mesmo critério para licitações com 10, 200 e 500 itens. O que me respondeu: “A depender do prazo, do tempo, né? Ela é feita melhor. Caso não, é feita mais...” (Marcelo, Departamento de Compras do Município, 2024).

Outro tema importante são os prazos que a prefeitura informa às secretarias, mas que elas não respeitam, para enviarem as solicitações de compras. A prefeitura chega a comunicar o tempo que está faltando para o prazo acabar, mas na maioria dos casos, as solicitações chegam atrasadas, com o tempo reduzido para o processo licitatório ser realizado ou mesmo chegam com os prazos vencidos. Perguntei sobre sua avaliação sobre a pontualidade das solicitações e Marcelo respondeu:

Nota Zero. No nosso caso. Até foi uma coisa que a gente acho que foi numa reunião, comentou do decreto que o decreto é bem claro, que assim tem que ser usado, acho que deu um ano de vencimento durante a vigência e todos. Parece que 90% dos processos eles chegam a vencer. Eles chegam depois e. Às vezes chegam faltando dez dias, né? Não tem esse aviso, né? Eu sei que acompanha a gente tinha um relatório lá no nosso setor para tentar evitar isso, né? (Marcelo, Departamento de Compras do Município, 2024).

Fiquei curioso em saber quais seriam as sugestões do entrevistado, que se mostrou, comprometido com seu trabalho, com os prazos, com as especificações técnicas etc., que amenizassem os problemas apontados ou que contribuíssem para a melhoria de todo o processo de compras públicas, o que, prontamente foi respondido:

Eu acredito assim, são só alguns pilares que às vezes eu monto na minha cabeça, que eu vejo assim, que às vezes seja um caminho, né? O planejamento. Primeiro lugar sem planejamento. É a questão assim, da empatia, mas é a consciência individual de cada um de você saber. É você pensar nos próximos. Se você pensar no próximo setor, não digo que seja uma empatia, né? Então eu entendo o planejamento, o planejamento, eu acredito que seja a base de tudo. É onde é, onde é o que melhora muito. É a questão do individual, dessa parte de empatia, do individual, das pessoas. Isso que é cada um saber e saber que tem um prazo para a pessoa X, que é outra pessoa, que tem muito mais coisas para resolver, então entenda assim se às vezes as pessoas se colocassem

no lugar das outras, eu acredito que a máquina pública rodaria perfeito (Marcelo, Departamento de Compras do Município, 2024).

Mencionei que a capacitação, diante do seu posicionamento, seria um requisito fundamental, essencial, para a mitigação de retrabalhos e a celeridade do processo, o que ele concordou imediatamente. Sobre o recebimento de orçamentos discrepantes, questionei o comportamento dos envolvidos: se deixavam passar, se breavam o processo, se havia um entendimento entre a equipe sobre a gravidade do problema e ele respondeu que a equipe “bate o pé” e não permite que o orçamento seja liberado. Neste contexto, o “Galã das Leis” é acionado, a fim de que ele barre o orçamento e direcione o problema a quem cometeu o erro. Entretanto, 90% dos casos, a equipe não consegue barrar o problema, como explica o entrevistado: “A gente sente que a gente não tem uma certa proteção, proteção, sabe de poder, tipo dizer olho no olho e bater de frente e falar olha, isso aqui tá errado. E é da forma que tá, não tá certo” (Marcelo, Departamento de Compras do Município, 2024).

Diante de todo conhecimento que Marcelo apresentou durante a conversa, retomei a questão dos uniformes, entendendo que sua opinião seria muito importante para a cartografia. Questionei-o sobre as possíveis causas dos problemas que ocorreram, o que ele comentou:

Na questão da cotação, às vezes há o tempo, né, da gente conseguir captar esses orçamentos, né? Que às vezes pode ser que dependendo do objeto, parece que quanto mais o tempo vai passando, parece que mais difícil está das empresas passarem os orçamentos. Para aquele negócio que a gente tem que falar que é aquela, aquela lenda do processo público, que eu vou passar a tua, que a gente vai, que mesmo se eu passar, vão participar depois e coisa assim, então, às vezes acaba sendo mais essa parte assim, da gente captar o orçamento e também de, às vezes, captar o preço público, por exemplo. Muitas especificações (Marcelo, Departamento de Compras do Município, 2024).

Indaguei sobre o atraso estar vinculado à obrigatoriedade dos laudos e se não seria válido exigir os laudos de todos os candidatos licitantes, antes do pregão, a fim de diminuir os entraves relacionados a prazos de entrega. Sua resposta foi coerente com o que penso: devido aos altos custos dos laudos, as empresas não se disponibilizam a investir nisto, pois não têm a garantia de que irão vencer o pregão. Muitas delas são empresas de pequeno porte, cujo custo desta obrigatoriedade ainda é mais problemático. Além de ser sabido que muitos processos que envolvem altos orçamentos já podem estar com um direcionamento de fornecedor desde o início da solicitação de compra.

## **6. PISTAS DOS PROCESSOS DE COMPRAS PÚBLICAS**

A Cartografia das Controvérsias e os métodos ou pistas que fazem com que ela aconteça, conseguiram que eu, por meio da pesquisa intervenção, andasse pelos caminhos técnicos das compras públicas, de maneira subjetiva, por meio dos olhares e afetações, o que foi uma condição *sine qua non* para que eu pudesse entendê-los e mapeá-los.

Aqui, através da citação de dois pesquisadores, que me deram a mão durante este percurso, sintetizo o que foram caminho e construção de minha tese:

Defender que toda pesquisa é intervenção exige do cartógrafo um mergulho no plano da experiência, lá onde conhecer e fazer se tornam inseparáveis, impedindo qualquer pretensão à neutralidade ou mesmo suposição de um sujeito e de um objeto cognoscentes prévios à relação que os liga. Lançados num plano implicacional, os termos da relação de produção de conhecimento, mais do que articulados, aí se constituem. Conhecer é, portanto, fazer, criar uma realidade de si e do mundo, o que tem consequências políticas. Quando já não nos contentamos com a mera representação do objeto, quando apostamos que todo conhecimento é uma transformação da realidade, o processo de pesquisar ganha uma complexidade que nos obriga a forçar os limites de nossos procedimentos metodológicos (Passos; Barros, 2020, p.30).

Menciono, também, Venturini (2010), que abordou sobre as principais características das controvérsias - dinâmica, temporalidade, fronteiras e a facilidade de acesso aos dados necessários, presentes nos resultados encontrados, ao fazer-se o mapeamento e o registro das controvérsias encontradas, no processo de aquisição dos uniformes. Os processos de compras públicas apresentam, conforme minha experiência nesta área, controvérsias recorrentes. Posso afirmar que todas as controvérsias apresentadas, na presente tese, apresentam as características que uma controvérsia deva apresentar. São dinâmicas, pois podem acontecer no momento que uma solicitação de compra é apresentada para a SEMAD, e essas solicitações são numerosas. Quanto à temporalidade, as controvérsias encontradas podem ser caracterizadas como recorrentes, isto é, existem controvérsias antigas, que estão se repetindo no presente, e, também, em outros municípios. Quanto às fronteiras e a facilidade de acesso aos dados, garanto que não houve a menor restrição a este acesso, mesmo que pertençam a outro município, o que garantiu o aprofundamento e comprovações das informações encontradas.

Sob as orientações mencionadas, fui produzindo os dados e as descobertas foram sendo relatadas e contextualizadas, nos capítulos e seções anteriores. Neste capítulo, apresento a sequência de controvérsias, que penso que estiveram sob essa ordenação, para que o processo de aquisição dos uniformes fracassasse, culminando em uma Compra Direta ou sem licitação e para que o processo posterior, referente às requisições de compra de uniformes, para 2023 e 2024, apresentasse controvérsias quanto à precificação base para a licitação e a solicitação da

EDUCAÇÃO, por um pregão presencial, que foi indeferido. Na Figura 5, apresento as controvérsias mapeadas durante a construção de dados e, na Figura 6, apresento a correlação de força entre os pontos de tensão, os nós, e as controvérsias que produziram.

Na Figura 6, conecto os nós (troca do tecido, a falta de ETP, exigência de laudos e amostras, solicitação de pregão presencial etc.) ou os pontos de tensão da rede, mencionados no Quadro 5, com as controvérsias que foram produzidas a partir deles, com o intuito de deixar mais clara a relação de forças entre os actantes, humanos e não-humanos e seus resultados. Nesse sentido, para contribuir com o entendimento, abaixo de cada nó apresentado, há uma ou mais controvérsias produzidas por ele, que foram mencionadas na tese e ao longo do texto abaixo.

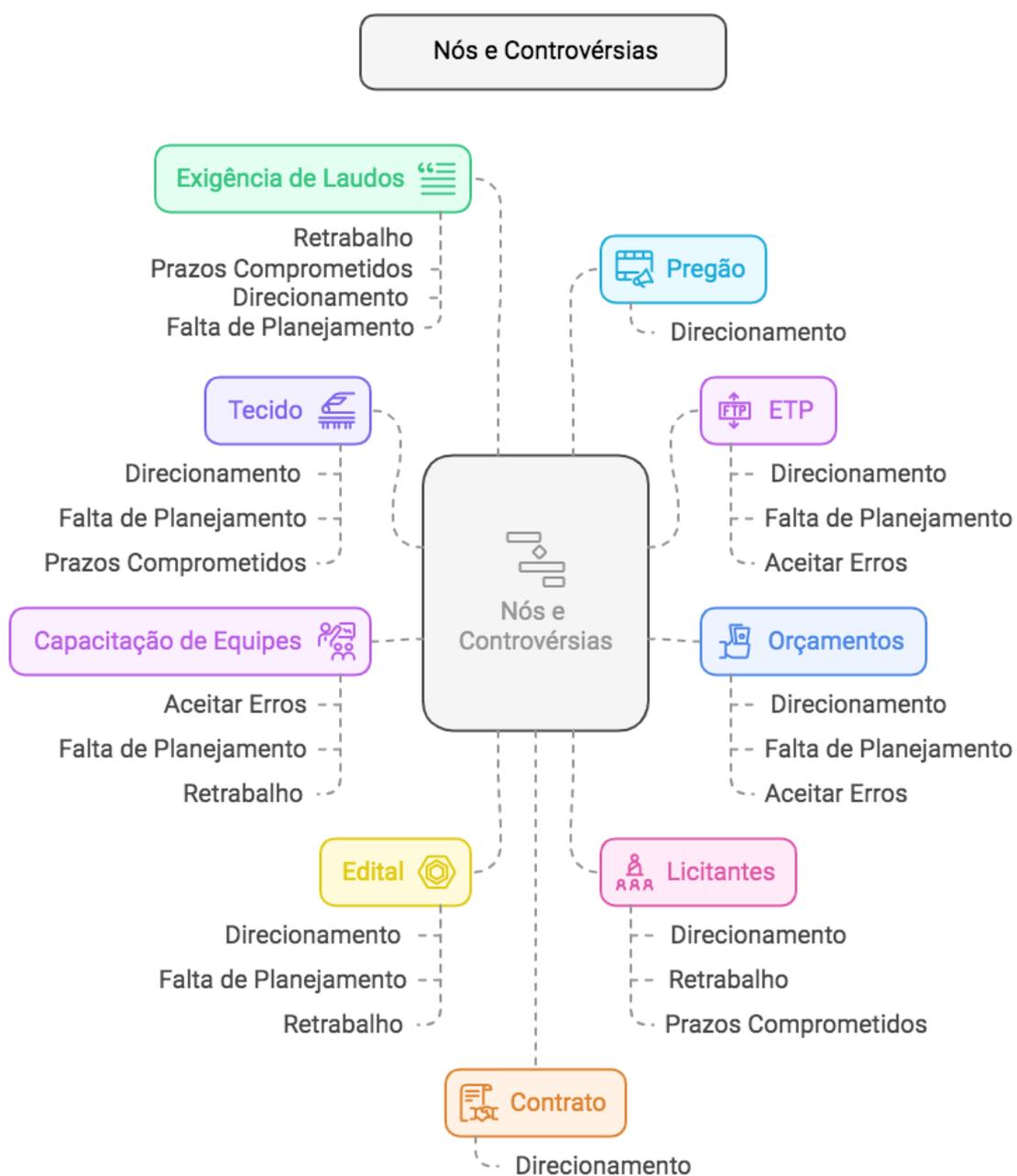
Diante do que foi construído, considerando a produção de dados e o mapeamento das controvérsias, acredito que, infelizmente, os processos de compras públicas, que envolvam altas somas, apresentem uma forte tendência a serem direcionados, isto é, de empresas serem privilegiadas, através de articulações e informações antecipadas, vencendo uma licitação ou uma compra direta. E as consequências de um direcionamento afetam todo o processo, desde o seu começo até o seu término. As pessoas que trabalham nestes processos sabem que isto ocorre. Talvez por esse motivo, pois já sabem o resultado do processo, não se deem ao trabalho de manter suas atividades de acordo com Leis, procedimentos etc. para contemplarem o grande objetivo das compras públicas, que é garantir bens e serviços de qualidade, para a sociedade.

**Figura 5:** Controvérsias mapeadas no processo de compras públicas (uniformes)



A Lei 14.133/2021 passou a exigir a obrigatoriedade dos ETP, pois esta ferramenta racionaliza o pedido, ao avaliar tecnicamente o que está sendo solicitado, a fim de promover a melhor solução para sua aquisição. Entretanto, o ETP é apresentado, muitas vezes, apenas para cumprir um protocolo. Se ele tivesse sido contemplado, talvez não houvesse necessidade de trocar o tecido.

**Figura 6:** Os pontos de tensão (nós) e as Controvérsias mapeadas, no processo de compra públicas



A troca do tecido, que já vinha sendo empregado nos uniformes, sem apresentar reclamações dos alunos e alunas nem de seus responsáveis, impactou em todo o processo, pois os licitantes não conseguiram fornecer laudos e amostras a tempo, o que provocou atrasos na entrega, retrabalhos e a desistências dos classificados, culminado no fracasso do processo. Diante deste resultado, foi realizada a Compra Direta, classificada por mim, como indevida, pois, além de os valores da compra em questão superarem por volta de trinta vezes o limite estabelecido pela lei 8.666/1993, que regeu o processo, para uma compra direta, os itens adquiridos não seriam tratados como urgentes, também situação prevista pela lei, pois sua falta não apresentaria riscos severos à sociedade.

As secretarias, de um modo geral, não entregam para a Secretaria de Administração Pública (SEMAD) o que é necessário, como os ETP mencionados e orçamentos detalhados, assim como não respeitam os prazos da prefeitura para fazerem seus pedidos de compra, o que denota uma falta de planejamento dessas secretarias. A não entrega do que é necessário, para que a SEMAD concretize a compra, impacta todas as atividades relacionadas, da secretaria de administração. Sem o orçamento enviado por uma secretaria, que já tem conhecimento dos custos de suas demandas, abre-se precedentes para equívocos, como os de sobrepreços, que ocorreram na licitação para a compra dos uniformes de 2023 e 2024.

Os prazos estabelecidos pela prefeitura que, geralmente não são respeitados pelas secretarias, geram uma urgência desnecessária, o que impacta no tempo que o processo requer, comprometendo as análises que os servidores devem fazer no processo de licitação, e que também os sobrecarrega. O uso do poder e de influência para pedir que uma determinada solicitação passe à frente das demais, que estão em curso e com os prazos corretos, também é prática comum. Um exemplo do não cumprimento de prazo, cometido pela EDUCAÇÃO, foi o de relatar a não entrega de laudos pelo licitante classificado em primeiro lugar, aproximadamente 30 dias após o término do prazo que o licitante teve para enviar os laudos. Esta falha contribuiu para os atrasos dos demais licitantes, o que culminou no fracasso do processo.

Foi abordada, pelo último entrevistado, que a SEMAD, especificamente as equipes das compras públicas, não são capacitadas, no que diz respeito às Leis e sua jurisprudência, além de não terem autonomia para recusarem entregas de documentos fora do prazo e de incompletos. As equipes que não conseguem devolver a entrega incorreta, que receberam das secretarias, são obrigadas a darem continuidade para o processo como conseguem. Isto, além de sobrecarrega-las, frustra os envolvidos.

A SEMAD, por sua vez, também acarreta erros quando, por exemplo, não avalia se as solicitações estão conforme ao processo. O Edital, por exemplo, não apresentou o prazo para a entrega de laudos, fator determinante do fracasso da licitação. E, mesmo depois de informada por um licitante, de que não havia a informação do prazo da entrega de laudos e amostras, a SEMAD forneceu um prazo sem fazer as conexões de tempo entre o número de dias para a entrega de laudos e o encerramento da licitação a tempo de entregar os uniformes à rede pública de ensino. Por sua vez, ela impediu que houvesse um pregão presencial, solicitado pela EDUCAÇÃO, pois, subjetivamente, posso acreditar que esta secretaria desejava favorecer alguém. Entretanto, a administração não impediu que a Compra Direta fosse realizada, talvez porque a prefeitura precisasse justificar o orçamento para aquele ano. Enfim, o que vejo, é que há uma grande tendência em privilegiar assuntos particulares em detrimento do social.

## **6.1 CARTOGRAFIA DAS CONTROVÉRSIAS**

Confesso que, nestes últimos três anos, em muitos momentos, pensei em desistir de minha tese, diante de tantos entraves, dúvidas e outras sensações, que geraram inseguranças e medo. Entretanto, à medida que os métodos, as pistas, que compõem a Cartografia das Controvérsias foram compreendidos por mim, deixando clara a sua potência, a coragem de enfrentar obstáculos, que eu tinha certeza que existiriam, foi crescendo e me impulsionando para a investigação.

Um dos momentos difíceis, durante a pesquisa, foi quando recebi a notícia da permanência da lei antiga (8.666/1993), até o final do ano de 2023, adiando a vigência da nova lei 14.133/2021 para esta data. Minha crítica foi em relação ao atraso, que os responsáveis cometeram, para que ela fosse aplicada. Sendo assim, o processo se manteve flexibilizado, conforme a Medida Provisória de nº 1.167/2023, como se não houvesse uma proposta melhor para a integridade e confiabilidade das contratações. Registro aqui minha indignação acerca dessa situação, que considero vexatória, pois isto implica na transparência e integridade dos processos de compras públicas.

Embora o evento mencionado interferisse de maneira negativa no percurso da pesquisa, constatei, por meio de outras interações, em como pode ser interessante interagir com os participantes dos processos licitatórios, por mais breve que a relação seja, como as que ocorreram nas entrevistas, que foram fundamentais para que eu seguisse adiante, pois segundo a metodologia apresentada por Passos, Kastrup e Escóssia (2020), são as intensidades dos

encontros que “calibram” nosso caminhar. Uns provocam comoção e nos fazem rever nossos instintos e afetações, como foi com Bia, por exemplo.

Outros nos emocionam, como foi a breve entrevista com Sara, que não mediu suas palavras, embora demonstrasse muito receio de se expor, no início do diálogo. Sua entrevista foi muito intensa, deixando que, em minutos, todas as controvérsias, com as quais convive, aparecessem extremamente claras. Segundo Laura Pozzana de Barros, (2016), observar faz parte da construção de um saber, de um conhecimento. Ao observar a entrevistada Sara, seus gestos, receios e a modulação de sua voz, ao não me restringir apenas às suas palavras, percebi que a desconfiança estava presente. Mas não foi uma desconfiança nova, inédita. Parecia que Sara havia construído essa desconfiança, que se transformava em medo, a partir das frustrações diárias que presenciava em suas rotinas, como ela mesma conseguiu mencionar. Senti que sua preocupação ia além das atividades técnicas e burocráticas das compras públicas, pois, para ela, os processos que deveriam ser claros e objetivos, por inúmeras vezes, demonstraram que outros interesses ficavam acima da solicitação, o que determinava o comprometimento da aquisição, prejudicando pessoas.

Segundo as autoras, Laura Pozzana de Barros e Virgínia Kastrup (2020), eu deveria estar mais atento e não ignorar as modulações que os encontros podem apresentar. Entretanto, neste parágrafo, constato o porquê de ter apresentado algumas possibilidades de métodos para desenvolver e construir a cartografia. Cartografar demanda atenção e esforços, assim como demanda por ferramentas para nos auxiliarem no caminho, que, ao final, contribuem com o que se deseja emancipar.

Embora as entrevistas tenham sido realizadas apenas em 2024, uma delas me deu mais um empurrão para mergulhar um pouco mais, em minha tese, sem receios. Ao entrevistar Marcelo, um forte ator da rede, minha identificação com seus apontamentos, com sua raiva e com seu espanto, diante de cenários que poderiam ser montados de maneira mais objetiva, sem tanta subjetividade permeando um processo altamente técnico, fez-me entender a concretude de minhas aflições tão subjetivas e da importância de me posicionar politicamente, não sendo neutro ao me deparar com os fatos (Stengers, 2018). Quando ele menciona a empatia, a consciência individual, a preocupação com o próximo, coisas consideradas subjetivas em gestões de sistemas, por exemplo, entendo que seja a partir daí, deste sentimento humano, desta afetação, que nos sintamos encorajados para podermos fazer ciência, fazer transformações. A partir da subjetividade poderemos alcançar a objetividade fundamental para criarmos condições embasadas no conhecimento, para nos libertarmos de sentimentos pesados, de circunstâncias opressivas, repressoras e de exploração tão reais, catastróficas.

Constatei, com o encerramento das entrevistas, que os processos de compras públicas podem nos desestabilizar profundamente, caso não haja a padronização das atividades dos processos, das regras e normas, de consequências explícitas, para quem não siga os procedimentos predefinidos, assim como estímulos para os servidores públicos, que são as premiações justas, direcionadas para os reais atores, que entregam os excelentes resultados, dignos de serem premiados.

Objetivamente, é fundamental compreendermos que as licitações desempenham um papel importante na Administração Pública, pois representam o principal mecanismo pelo qual o Estado se envolve com os cidadãos, tanto aqueles que fornecem produtos e serviços, quanto a própria sociedade. A Administração Pública, por sua vez, é obrigada a priorizar o bem-estar e o desenvolvimento social em suas ações. Na ausência de um processo de licitação rigoroso, por exemplo, seria consideravelmente mais fácil para um administrador ter uma má conduta e selecionar uma empresa exclusivamente com base em seu alinhamento com interesses pessoais ou possíveis benefícios indevidos. A implementação de licitações é crucial para coibir e extinguir essas práticas antiéticas. Como um dos objetivos principais da licitação consiste na seleção da proposta mais vantajosa, preferencialmente da forma mais célere, transparente e eficiente possível, as Leis foram constituídas para amparar, legalmente, os processos das compras públicas. Isto demandou uma atualização e revisão da Lei 8.666 de 1993, o que culminou na Lei 14.133 de 2021, de tal modo que as alterações promovidas no tocante às modalidades buscaram suprir e melhorar as mais variadas demandas e necessidades, anteriormente encontradas.

Entretanto, sem o objetivo de abranger a totalidade do conhecimento referente às complexidades processuais de cada uma destas Leis, o que ênfase é que há, atualmente, um arcabouço integrante do meio legislativo, caracterizado por um avanço jurídico na jurisprudência administrativa brasileira, que respalda os temas associados às compras públicas. Fica claro que, para a contratação de serviços ou a aquisição de bens pela Administração Pública, é imperativo compreender a maneira pela qual esses processos, baseados nas modalidades (Leis, Decretos, Normas etc.), são executados.

A objetividade buscada, no percurso de minha pesquisa, impulsionada pelo inconformismo sobre as controvérsias que existem em minhas rotinas, independentemente das modalidades legislativas, fez-me perceber elementos concretos de como identificar que as atividades estabelecidas, conforme os procedimentos, Leis e acordos ou “combinados” entre as secretarias, que são as que mais solicitam serviços e produtos, e a SEMAD, não são respeitadas. Isto é prática comum.

Exemplos que parecem simples, como a falta de um ETP para a compra dos uniformes, por exemplo, que é elaborado para analisar, tecnicamente, a necessidade de uma aquisição de produto ou de serviço, realizado por quem requisita a aquisição, isto é, em sua grande maioria, as secretarias do município, acarretou ações que poderiam ser evitadas, como a busca por um tecido complexo e pouco acessível no mercado, ignorando outros tecidos que poderiam ter fornecido soluções mais rápidas e com melhores preços, sem comprometer a saúde dos alunos e alunas. Ferramentas como o ETP, geralmente são entendidas como desnecessárias e, muitas vezes, são entregues apenas para cumprirem protocolos.

Outra controvérsia seria o envio de orçamentos pelas secretarias, apenas para cumprir um outro protocolo, o que compromete o processo, pois há um retrabalho por parte da SEMAD, resultando em valores que, muitas vezes não correspondem à realidade. Retrabalhos, neste caso, são fatores que comprometem os prazos de entrega, por exemplo, assim como erros na precificação, o que pode impedir a licitação. Além destas controvérsias há uma comum nessa atividade: muitas empresas entendem que, por estarem prestando um favor à SEMAD, ao elaborarem orçamentos que serão a base para a licitação, acreditam ter razão para pedir que priorizem seus nomes, no processo licitatório.

De um modo geral, em relação às falhas cometidas pelas secretarias, elas não respeitam os prazos que a SEMAD estabelece para que solicitações de produtos ou serviços sazonais, como a Páscoa, festas de final de ano, Dia das Crianças etc., deixando para enviar suas Requisições de Compra muito próximas aos eventos, o que sobrecarrega a Administração Pública. As secretarias podem fazer solicitações para solucionar necessidades emergenciais, urgentes, mas a questão é que a grande maioria vê seu problema como o mais urgente, e que, geralmente, são demandas simples, que poderiam ter sido planejadas. Mas o que geralmente acontece é que as demandas caracterizadas pelas secretarias como “urgentes” são impostas, sob uma exigência feroz, o que afeta e desestabiliza tanto as demais etapas dos processos de aquisição, quanto os envolvidos nessa rede. O sentimento que fica, é que as secretarias não se importam com suas próprias demandas e necessidades de aquisição. Entretanto, fico me questionando o que estimula esse comportamento, querendo entender a realidade brasileira, pois essa negligência é comum ser encontrada nos municípios. Será uma questão cultural? Será um *modus operandi* dos servidores que entendem que os seus esforços não vão dirimir as “cartas marcadas”, que irão fornecer o que foi solicitado?

Outra questão é o direcionamento que pode ser dado pelas secretarias como, no momento da elaboração dos orçamentos, indicando fornecedores “apropriados” para aquele produto ou serviço, deliberadamente. As secretarias, assim como as SEMAD, também sofrem

com a famosa “carteirada” ou o abuso de poder e influência, para que benefícios e outras particularidades, que não estão relacionados com os interesses da sociedade, sejam atendidos. Colocar os interesses particulares acima dos objetivos das compras públicas, que também são o desenvolvimento local, é adiar social e economicamente a qualidade de vida de um coletivo, de um município, de um país. Segundo as autoras Santos e Amorim (2021), as compras governamentais são “ferramentas de apoio ao desenvolvimento local”, o que demanda por “ações que tenham por finalidade o incentivo à economia local e o apoio a empreendedores e empresas locais” (Santos; Amorim, 2021, p. 11).

Como já mencionei, essas contravenções expõem um fato que merece ser avaliado, que são as faltas de procedimentos internos da prefeitura, que impedem que a SEMAD, por exemplo, receba documentos que não estão conformes com o processo de compras públicas nem com prazos vencidos ou ainda, que atendam aos interesses externos.

O caso que encontrei, já comentado aqui, que, talvez, pode conter um direcionamento, é a respeito do fornecedor que foi o vencedor da Compra Direta, realizada depois que o processo havia fracassado, em 2022. Ele já havia produzido e entregue uniformes para a rede pública do município, anteriormente, em 2018. Quando faço algumas conexões tais como: o pedido de um tecido complexo para uniformes da rede pública, que são trocados anualmente; a exigência da EDUCAÇÃO para que os uniformes sejam entregues sem atrasos, incluindo aí um despacho formalizado por esta secretaria para um pregão presencial; a exigência de laudos “imprescindíveis” para o novo tecido; e a falta de rapidez da EDUCAÇÃO, na devolução da informação em relação à não entrega de laudos e amostras para a SEMAD, vejo que não estou equivocado a ser tentado a acreditar que aqui, há um direcionamento. Principalmente, depois de ler as declarações da EDUCAÇÃO, no documento que formalizava o pedido de Compra Direta, cujo fornecedor de 2018 apresentava qualidades e que a obrigatoriedade de enviar laudos e amostras não seria mais considerada. Isto é, o fornecedor poderia produzir e entregar os uniformes sem a apresentação de laudos. Outro fato é que este fornecedor não participou da licitação que fracassou, concorrendo com alguns licitantes desclassificados ou pela falta do envio de laudos ou por terem desistido, por causa do aumento dos valores das matérias primas para a confecção dos uniformes, e acabou vencendo o processo de Compra Direta.

Lembro que o direcionamento para determinados fornecedores ocorre por meio das secretarias, mas também por meio de outros atores mais poderosos. Como já mencionei, esse tipo de conclusão não se origina apenas da análise de documentos comprobatórios, por exemplo, mas, sobretudo, por meio de observações, pois são mais de quinze anos de experiência neste meio (Passos; Barros, 2020), e também informações oriundas das famosas “conversas de

corredor”. Claro que temos Leis e ferramentas que coíbem esse tipo de atividade, mas eu acredito que as questões culturais sejam um impeditivo para melhorarmos as condições de trabalho, não só nas licitações. O “jeitinho brasileiro”, o “homem cordial” e a confusão que é deliberadamente feita entre o público e o privado, são questões complexas em nossa cultura, como aborda o historiador Sergio Buarque de Holanda (1995):

Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público. Assim, eles se caracterizam justamente pelo que separa o funcionário “patrimonial” do puro burocrata conforme a definição de Max Weber. Para o funcionário “patrimonial”, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos (Holanda, 1995, p. 146).

Vejo, portanto, que existem inconsistências não apenas externas, mas internas, como é o caso da obrigatoriedade em se apresentar laudos, em processos de compra que apresentam uma periodicidade alta, como é o caso dos uniformes. A falta de planejamento e de procedimentos que não considerem a abordagem de informações relevantes para um processo, acarretam distúrbios na rede, como o que ocorreu com o prazo de entrega dos uniformes. A impressão que fica é que os planejadores da SEMAD, por exemplo, não consideram algumas informações relevantes para determinarem algumas ações relacionadas a prazos. No próprio Edital, para o pregão eletrônico de 2021, não foi determinado o prazo para a entrega dos laudos, sendo um requisito fundamental do documento para a licitação correr bem. A revisão do requisito, que determinava o prazo para a entrega dos laudos pelo primeiro licitante classificado, foi solicitada por um dos candidatos, o que também acarretou atrasos, que levaram ao fracasso do processo e a realização da Compra Direta.

Os laboratórios que emitem os laudos, por exemplo, necessitam de trinta dias para liberá-los. A maneira como a SEMAD organiza essa entrega de laudos entre os licitantes classificados, fornecendo 28 dias de prazo para que o primeiro classificado apresente o documento e, se ele não o apresentar, mais 28 dias serão aguardados para que o próximo classificado forneça o laudo e, assim, sucessivamente, é descabida. Por exemplo, no primeiro pregão, mais de dez fornecedores foram classificados. Se apenas o último de dez classificados apresentasse os laudos, utilizando o prazo que lhe é permitido, teriam passado 280 dias desde os resultados obtidos por meio do pregão. Outro fator que deve também ser considerado, são os altos custos do laudo. Mesmo que, para ganhar tempo, os laudos sejam solicitados às

empresas antes de saberem se estão na lista de classificados, após os pregões, é inviável, pois eles arcarão com uma despesa vista como desnecessária, pois não têm a certeza se irão realmente fornecer o produto.

O que quero dizer, é que não há um olhar da Administração Pública para o que não está de acordo e que compromete o processo de compras públicas. E isto não é de agora. São anos que convivo com estas carências administrativas e de gestão. No caso dos uniformes, por exemplo, após um estudo sobre qual seria o melhor tecido a ser empregado, considerando seu desempenho, custo e periodicidade de troca dos uniformes, não seria mais interessante exigir que o fornecedor apresentasse as especificações de fábrica do tecido? Um ETP consistente poderia orientar o processo para outras possibilidades que controlassem a qualidade dos uniformes, por exemplo.

Outra controvérsia acarretada pela SEMAD foi a liberação da Compra Direta, que não deveria ter sido realizada sem antes fazer um novo processo licitatório, pois não houve nenhum classificado, isto é, todos os licitantes classificados foram impedidos de fornecer, pois não apresentaram os laudos e amostras obrigatórios. Além de ter sido realizada, faltando apenas dois meses para o término do ano letivo de 2022, uma nova Requisição de Compra de uniformes, para os anos de 2023 e 2024, foi praticamente emitida na mesma época da solicitação de Compra Direta pela EDUCAÇÃO. Outro motivo impeditivo para o pedido da Compra Direta: havia um atraso acima de seis meses, cujo procedimento correto seria um novo processo licitatório e não a abertura de uma Compra Direta sem licitação. Talvez a SEMAD tenha sido conivente com o pedido de Compra Direta pela EDUCAÇÃO, para que pudesse justificar o orçamento anual.

Um fator que exprime uma dor comum entre nós, servidores, é o fato de não sermos amparados por uma gestão que apresente monitoramentos e controles dos processos de maneira eficiente. Por muitas vezes, não sabemos a quem recorrer para fazer valer as Leis e procedimentos estabelecidos pela SEMAD. Falta conhecimento para as equipes sobre tais procedimentos e sobre Leis, decretos e normas que são a base para a realização de qualquer atividade relacionada aos processos licitatórios e compras públicas. Falta, às equipes, capacitação. Uma equipe não pode ter acesso a um conhecimento consolidado e inerente às suas atividades restrito a um “Galã das Leis”, por exemplo. Falta um “maestro” presente, que seja o gestor destas equipes. Falta autonomia para que possam recusar uma entrega que não esteja conforme com a demanda do processo e de sua continuidade, sem retrabalhos. Falta-lhe tempo necessário, para que seja possível fornecer resultados iniciais e finais que não comprometam todo o processo das compras públicas e, principalmente, a sociedade.

Quero ressaltar um caso recente, de 23 de novembro de 2024, quando o Tribunal de Contas do Paraná (TCE-PR) suspendeu um processo licitatório, para a aquisição de uniformes e calçados para a rede pública de ensino. Uma das empresas que participava da licitação contestou o pregão, por ser presencial, pois não foi apresentada nenhuma justificativa válida, além de denunciar que 162 laudos foram solicitados, de forma obrigatória, e que deveriam ser apresentados em exíguos dez dias. O advogado da empresa, que entrou com um recurso, afirmou que o pregão presencial seria para facilitar empresas fornecedoras locais, restringindo a participação de empresas de outras localidades e, a exigência de fornecimento de laudos em um prazo tão curto, direcionaria o processo para um licitante que já estaria informado, antes dos demais, sobre o que seria pedido. O conselheiro que intercedeu no caso mencionou que a entrega destes laudos teria 180 dias para ser concluída e que iria investigar o real motivo pelo qual a modalidade presencial foi acatada (CONJUR, 2024).

No caso dos uniformes, vale lembrar que o pregão presencial foi solicitado pela EDUCAÇÃO. Entretanto, esta não deveria ser uma decisão técnica, que fosse da competência da SEMAD? Definir se o pregão será presencial ou não deveria ser uma prerrogativa da SEMAD, que estabelecerá as características do objeto da aquisição, por meio dos resultados das análises dos técnicos especializados, como abordado por Amorim (2021), na presente tese.

O que posso concluir, em meio a tantas controvérsias recentes e as que foram comprovadas pelos actantes da rede sociotécnica da aquisição dos uniformes, é que muitas atividades, que não estão de acordo com os processos, e que se perpetuam, foram naturalizadas. No entanto, foi possível entender que os processos de compras públicas são influenciados por interesses e redes de disputas, deixando claro que esses processos vivos, constantes em minha vida, estão repletos de inconsistências, que prejudicam a estabilidade emocional dos trabalhadores e trabalhadoras e comprometem toda a sociedade brasileira, quando não direcionados para o fim ao qual foram criados. Em certa medida, as tensões ficaram visíveis, sendo mapeadas e expostas.

Foi possível observar as dimensões dos controles externos e internos como eixos complementares do processo administrativo, enquanto prática democrática. Embora não tenha sido o foco da pesquisa, são vetores que compõem e, em tese, teriam como propósito, lidar com as controvérsias que o sistema de compras públicas podem apresentar. Neste âmbito, é relevante considerar o papel do legislativo, como fiscalizador, assim como o tribunal de contas e a própria controladoria do município, sobretudo destacar a pertinência de um programa de *Compliance* na esfera pública, associado à prática da governança pública.

Talvez, a Cartografia das Controvérsias devesse ser empregada pelos planejadores e revisores das leis relacionadas aos processos de aquisição, para que técnicos e gestores se aprofundassem nos problemas que os processos licitatórios apresentam, a fim de proporem soluções mais realistas. Ao fazermos uma avaliação da Lei 14.133/2021, por exemplo, percebemos que o requisito que mais contribuiu com as aquisições foi o de estabelecer a obrigatoriedade do ETP (Estudo Técnico Preliminar), antes de haver uma solicitação de compra, salvo exceções. Além desse estudo ser considerado essencial para a preparação do procedimento licitatório, ele contribui para a fase de planejamento da aquisição. Nota-se, que ao sistematizar o conhecimento técnico, isto é, prevalecer a burocracia nas etapas das aquisições, o desafio de se manter a transparência, evitando-se a predominância das questões políticas, pode ser em vão, pois tanto os burocratas quanto os políticos se confrontam e disputam o poder. Para Abrúcio e Loureiro (2018, p. 51), “a democratização nos processos decisórios” poderá contribuir para que as compras públicas apresentem a lisura necessária.

Reconheço, portanto que, a presente pesquisa contribuiu para a área da Administração, assim como para o Campo das compras públicas, devendo prosseguir, para que mais controvérsias sejam visibilizadas e analisadas, sobretudo quando damos a mão para a Teoria-Ator-Rede e a Cartografia das Controvérsias.

Finalmente, acredito que, por meio da metodologia da Cartografia das Controvérsias, possamos encontrar mais caminhos orientados pela realidade da Administração Pública brasileira, para que nossas preocupações possam ser transformadas em soluções possíveis, ansiando por um país digno, igualitário e próspero.

## REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: **ENAP**, 1997. 52 p. (Cadernos ENAP, 10).

\_\_\_\_\_. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de administração pública**, v. 41, p. 67-86, 2007.

\_\_\_\_\_.; PEDROTI, P.; PÓ, M. V. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, M. R.; ABRÚCIO, F. L.; PACHECO, M. R. (Org.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 27-72.

\_\_\_\_\_.; LOUREIRO, M. R. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. **Burocracia e políticas públicas: intersecções analíticas**. Brasília: IPEA/ENAP, 2018. p. 23-58.

ABU-EL-HAJ, J. Da era Vargas à FHC: transições políticas e reformas administrativas. **Revista de Ciências Sociais**, Fortaleza, v. 36, n.12, p. 33-51, 2005.

AGÊNCIA SENADO. **Dotação orçamentária e rubrica**. 2024. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/dotacao-orcamentaria-rubrica>>. Acesso em: 13 ago. 2024.

AMORIM, V. A. J. **Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência**. 4. ed. – Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2021. p. 115-130.

ANDRADE, G. Dar carteirada é crime: breve artigo sobre crime previsto na lei sobre abuso de autoridade. São Paul: **JUSBRASIL**, 2024. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/dar-carteirada-e-crime/880919475#:~:text=Tal%20comando%20legal%20pode%20ser,cumprimento%20de%20uma%20obriga%C3%A7%C3%A3o%20legal>>. Acesso em: 12 ago. 2024.

ARAÚJO, A. J. B. O que muda com a nova Lei de Licitações. **Consultor Jurídico**, 2021. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-abr-08/aldem-johnston-muda-lei-licitacoes/>> Acesso em: 10 jul. 2024.

BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Curso de direito administrativo**. 29. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2011. 1136 p.

BARRETO, M. I. As Organizações sociais na reforma do Estado Brasileiro. In.: BRESSER-PEREIRA L. C.; GRAU, N. C. **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999. 498 p.

BLOK, M. **Compliance e governança corporativa**. 4.ed. Rio de Janeiro: Editora Freitas Bastos, 2023.

BRASIL. **Lei 284, de 28 de outubro de 1936**. Presidência da República. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-284-28-outubro-1936-503510-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em 13 ago. 2024.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Presidência da República. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm)> Acesso em: 10 jul. 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei 8.666, de 21 de junho de 1993**. Presidência da República. Disponível em: <<http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/leis/lei8666.pdf>>. Acesso em: 11 ago. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei 14.133, de 1º de abril de 2021**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm)> Acesso em: 10 abr. 2021.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em: 29 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU / **Tribunal de Contas da União**. 5a Edição, Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2023. 999 p.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Uma reforma para ficar na história: reforma gerencial. **Revista do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado**, Brasília, mar. 1998. (Entrevista).

\_\_\_\_\_. Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Brasília: **Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado**, 1998. 58 p. (Cadernos MARE da Reforma do Estado).

\_\_\_\_\_. **Reforma do Estado e Administração Pública gerencial**. 7. ed. Tradução de Carolina Andrade. Rio de Janeiro: FGV, 2006. 257 p.

\_\_\_\_\_. **Getúlio Vargas: o estadista, a nação e a democracia**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas. Escola de Economia de São Paulo, 2009. (Textos para Discussão, 191).

\_\_\_\_\_.; THEUER, D. Um estado novo-desenvolvimentista na América Latina?. **Economia e sociedade**, v. 21, p. 811-829, 2012.

BRUNO, F. Rastros digitais sob a perspectiva da teoria ator-rede. **Revista FAMECOS**. Porto Alegre, v. 19, n. 3, pp. 681-704, setembro/dezembro 2012. Disponível em: <<https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/revistafamecos/article/view/12893>>. Acesso em: 04 de set. 2022.

BUSSULAR, C. Z.; BURTET, C. G.; ANTONELLO, C. S. (2019). The actor-network theory as a method in the analysis of Samarco disaster in Brazil. **Qualitative Research in**

**Organizations and Management: An International Journal**, 15(2), 176-191. Disponível em: <<https://doi.org/10.1108/QROM-04-2017-1520>>. Acesso em: 02 out. 2022.

CARVALHO, S. N. de. Avaliação de programas sociais: balanço das experiências e contribuição para o debate. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 17, n. 3-4, p. 185-197, jul./dez. 2003.

CALLON, M.; LAW, J.; RIP, A. Qualitative scientometrics. In: **Mapping the dynamics of science and technology: Sociology of science in the real world**. London: Palgrave Macmillan UK, 1986. p. 103-123. Disponível em: <[https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-1-349-07408-2\\_7](https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-1-349-07408-2_7)>. Acesso em: 10 jul. 2024.

CALLON, M. Actor-network theory—the market test. **The sociological review**, v. 47, n. S1, p. 181-195, 1999. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-954X.1999.tb03488.x>>. Acesso em: 10 jul. 2024.

CAMPOS, P. H. P. A formação do grande capital brasileiro no setor da indústria de construção: resultados preliminares de um estudo sobre causas e origens. **Trabalho Necessário [no prelo]**. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <https://abphe.org.br/arquivos/pedro-henrique-pedreira-campos.pdf>. Acesso em: 02 out. 2022.

CASTRO GOMES, A. M. Nas malhas do feitiço: o historiador e os encantos dos arquivos privados. **Revista Estudos Históricos**, v. 11, n. 21, p. 121-128, 1998. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/reh/article/view/2069>>. Acesso em: 10 jan. 2023.

CASTRO, R.B.; PEDRO, R. M. R. L. Experiências da vigilância: subjetividade e sociabilidade articuladas ao monitoramento urbano. **Psicologia & Sociedade**, v. 25, p. 353-361, 2013.

CETINA, Karin Knorr. Relações pós-sociais: teorizando a socialidade em um ambiente pós-social. Em: **Handbook of social theory**. SAGE Publications Ltd, 2001. p. 520-537. Disponível em: <[https://sk.sagepub.com/hnbk/edvol/embed/hdbk\\_soctheory/chpt/postsocial-relations-theorizing-sociality-a-postsocial](https://sk.sagepub.com/hnbk/edvol/embed/hdbk_soctheory/chpt/postsocial-relations-theorizing-sociality-a-postsocial)>. Acesso em: 02 out. 2022.

CONFORTO, E. C.; AMARAL, D. C.; SILVA, S.L. Roteiro para revisão bibliográfica sistemática: aplicação no desenvolvimento de produtos e gerenciamento de projetos. In: Congresso Brasileiro de Gestão de Desenvolvimento de Produto - CGBDP 2011, Porto Alegre. **Anais [...]**. Porto Alegre: Anais, 2011, p. 1–12.

CONJUR. **Consultor Jurídico**. Suspeita de licitação direcionada leva TCE-PR a suspender pregão público. 2024. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2024-nov-23/suspeita-de-licitacao-direcionada-leva-tce-pr-a-suspender-pregao-publico/>>. Acesso em: 23 Nov. 2024

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. I Jornada de Direito Administrativo: enunciados aprovados. Brasília, DF: CJF, **Centro de Estudos Judiciários**, 2020. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/Jornada%20de%20Direito%20Administrativo%20-%20Enunciados%20aprovados/jornada-de-direito-administrativo-enunciados-aprovados/@@download/arquivo>. Acesso em: 11 jul. 2024.

COSTA, C. A. Entrevistada; DOMINGUES, J. L. Entrevistador. **Entrevista** com a professora da ENAP Cecília de Almeida Costa sobre estudos técnicos preliminares nas contratações públicas. 2017.

COSTA, F.L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 962-969, set./out. 2003.

COSTA, F. L. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de Administração Pública; 200 anos de reformas. RAP: **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829-74, set./out. 2008.

CROZIER, M. **O fenômeno burocrático**: ensaio sobre as tendências burocráticas dos sistemas de organização modernos e suas relações na França com o sistema social cultural. Brasília: Editora Universitária de Brasília, 1981. v. 2, 212 p.

CRUZ, L. M. B. V. **Modalidades de licitação**: comparativo entre a Lei 8.666/1993 e a Lei 14.133/2021. 2022.

DA SILVA CRISTÓVAM, J. S.; BERGAMINI, J. C. L. Governança corporativa na Lei das Estatais: aspectos destacados sobre transparência, gestão de riscos e compliance. **Revista de Direito Administrativo**, v. 278, n. 2, p. 179-210, 2019.

DE BARROS, L. P. A formação do cartógrafo e o mundo. PASSOS, E.; KASTRUP, V.; TEDESCO, S. **Pistas do método da cartografia**: a experiência da pesquisa e o plano comum. v. 2. Porto Alegre: Sulina, 2016.

\_\_\_\_\_.; KASTRUP, V. Cartografar é acompanhar processos. PASSOS, E.; KASTRUP, V.; DA ESCÓSSIA, L. **Pistas do método da cartografia**: pesquisa-intervenção e produção de subjetividade. v.1 Porto Alegre: Sulina, 2020.

CARVALHO PEREIRA, D.; BOECHAT, M. P. Apenas Siga As Mediações: Desafios da Cartografia das Controvérsias entre a Teoria Ator-Rede e as Mídias Digitais//Just Follow The Mediations: Challenges For Controversy Mapping Between Actor-Network Theory And Digital Media. **Contemporânea Revista de Comunicação e Cultura**, v. 12, n. 3, p. 556-575, 2014.

DINIZ, E. H. *et al.* Abordagens Epistemológicas em Pesquisas Qualitativas: Além do Positivismo nas Pesquisas na Área de Sistemas de Informação. In: **ENCONTRO DA ENANPAD**, 30., 2006, Salvador. Anais [...]. Salvador: ANPAD, 2006. p. 1-16. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/diversos/down\\_zips/10/enanpad2006-adid-1812.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/10/enanpad2006-adid-1812.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2021.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. 966p.  
DO AMARAL QUINTINO, Milla Eugênia *et al.* **O estudo técnico preliminar (ETP) na nova lei de licitações**: análise no âmbito da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do estado de Minas Gerais. 2022.

DIAS, J. P. *et al.* Uma ciência triste é aquela em que não se dança: Conversações com Isabelle Stengers.[Entrevista]. **Revista de Antropologia**, 2016, 59: 6-32.

ELBANNA, A. R. Doing sociomateriality research in information systems. *ACM SIGMIS Database: the DATABASE for Advances in Information Systems*, v. 47, n. 4, p. 84-92, Nov. 2016.

EVARISTO, J. L. de S.; BATISTA-DOS-SANTOS, A. C.; SILVA, R. G. da; SOUSA, J. C. de; FRANCO, A. F. M. Escolas de governo e seu papel estruturante na formação de servidores em tempos de Nova Gestão Pública: relatos de experiências no Nordeste brasileiro. *Revista do Serviço Público*, [S. l.], v. 70, p. 107-131, 2019. DOI: 10.21874/rsp.v70i0.1488. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/1488>>. Acesso em: 11 out. 2022.

FADUL, E. M. C.; SILVA, L. P. Retomando o debate sobre a Reforma do Estado e a Nova Administração Pública. In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 32, 2008, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: ENANPAD, 2008.

FAORO, R. **Os donos do poder**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012. 944 p.

FARAH, M.F.S. Inovação e governo local no Brasil contemporâneo. In: JACOBI, P.; PINHO, J. A. **Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares**. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 41-76, 2006.

FAUSTO, Boris. **Warren Dean, brazilianista brasileiro**. *Revista de Historia*, n. 133, p. 95-98, 1995. Disponível em: <<file:///Users/macros/Downloads/estagiorh,+08.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2022.

FEDERICI, Silvia. **O patriarcado do salário: notas sobre Marx, gênero e feminismo**. v. 1. São Paulo: Boitempo Editorial, 2021.

FERNANDES, C. C. C. A organização da área de compras e contratações na Administração Pública federal brasileira: o elo frágil. In: **Congresso CONSAD de Gestão**, 7, 2014, Brasília. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/672>> Acesso em 30 ago. 2022.

FERREIRA PIRES, A. G.; BEZERRA LUSTOSA, C. Análise comparativa das leis 14.133/2021 e a lei 8.666/1993: novas formas, tipos e etapas da licitação pública. *Revista Científica do Tocantins*, [S. l.], v. 4, n. 1, 2024. Disponível em: <<https://itpacporto.emnuvens.com.br/revista/article/view/170>>. Acesso em: 1 set. 2024.

GUATTARI, F. **Psicanálise e transversalidade: ensaios de análise institucional**. São Paulo: Ideias & Letras, 2004.

GUATTARI, F. Políticas. In: GUATTARI, F; ROLNIK, S. **Micropolítica: cartografias do desejo**. Petrópolis: Vozes, 2011.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IBGE. **Panorama dos municípios**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>>. Acesso em: 12 set. 2022.

JUNIOR, S. S. *et al.* O legado do pensamento de Alberto Guerreiro Ramos para a gestão social. **Revista Gestão Organizacional**, v. 7, n. 3, 2014.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de direito administrativo**. 10 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. 1440 p.

KEINERT, T. M. M. **Administração Pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas** São Paulo: Annablume, FAPESP, 2012. 212 p

KEINERT, T. M. M. Os paradigmas da Administração Pública no Brasil (1900-92). **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 34, n. 3, p.41-48, maio/jun. 1994.

KETTL, D. F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Org.). **Reforma do Estado e Administração Pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 75-121.

KLERING, L. R.; PORSSE, M. C. S.; GUADAGNIN, L. A. Novos caminhos da Administração Pública brasileira. **Análise**, Porto Alegre, v. 21, n. 1, p. 4-17, jan./jun. 2010.

LATOURETTE, B.; WOOLGAR, S. **A vida de laboratório: a produção dos fatos científicos**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1997.

\_\_\_\_\_. **Ciência em ação: como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora**. São Paulo: UNESP, 2000. 438p.

\_\_\_\_\_. **A esperança de Pandora: ensaios sobre a realidade dos estudos científicos**. Bauru: EDUSC, 2001.

\_\_\_\_\_. **Why has critique run out of steam? From matters of fact to matters of concern**. *Critical Inquiry*, v.30, n.2, 2004.

\_\_\_\_\_. La cartographie des controverses. In: **Technology Review**, n. 0, 2007, pp. 82-83.

\_\_\_\_\_. **Reagregando o social: uma introdução à teoria do Ator-Rede**. Salvador: Edufba, 2012.

\_\_\_\_\_. **Jamais fomos modernos: ensaio de antropologia moderna**. São Paulo: Editora 34, 2019.

\_\_\_\_\_. Redes, sociedades, esferas: reflexões de um teórico ator-rede. **Informática na Educação: teoria & prática**, Porto Alegre, v. 16, n. 1, jan./jul. 2013.

LAZZARINI, S. G. **Capitalismo de laços: os donos do Brasil e suas conexões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

LAW, J. Notes on the theory of the actor-network: Ordering, strategy, and heterogeneity. **Systems practice**, v. 5, n. 4, p. 379-393, 1992. Disponível em: <<https://www.lancaster.ac.uk/fass/resources/sociology-online-papers/papers/law-notes-on-ant.pdf>>. Acesso em: 04 set. 2022.

\_\_\_\_\_. **Notes on the Theory of the Actor Network:** Ordering, Strategy and Heterogeneity, 2003. Disponível em < <http://www.lancs.ac.uk/fass/sociology/papers/lawnotes-on-ant.pdf> >. Acesso em: 05 dez. 2022.

LEITÃO, A. N.; PEDRO, R. M. L. R. Medicina antienvhecimento: notas sobre uma controvérsia sociotécnica. *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, Rio de Janeiro, 21, n. 4, out-dez 2014. 1361-1378.

LEMONS, A. **A comunicação das coisas:** teoria ator-rede e cibercultura. São Paulo: Annablume, v. 310, 2013.

LOURENÇO, R. F.; TOMAÉL, M. I. Actor-network Theory and cartography of controversies in Information Science. **Transinformação**, v. 30, n. 1, p. 121-140, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2318-08892018000100010>. Acessado em: 02 jul. 2021.

MANUAL DE PREGÃO ELETRÔNICO. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#gsc.tab=0&gsc.q=Manual%20da%20Lei%208.666%2F1993&gsc.page=>>>. Acesso em: 10 jul. 2024.

MARRES, N. Why Map Issues? On Controversy Analysis as a Digital Method. **Science, Technology & Human Values**. March 26, 2015. Disponível em: <<https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0162243915574602>> . Acesso em: 02 set. 2022.

MARTINS, H. F. A modernização da Administração Pública brasileira no contexto do Estado. 1995. **Dissertação**. (Mestrado em Administração Pública) - Fundação Getúlio Vargas. Escola Brasileira de Administração Pública, Rio de Janeiro, 1995.

\_\_\_\_\_. A Ética do Patrimonialismo e a Modernização da Administração Pública Brasileira. In: MOTTA, F. C. P.; CALDAS, M. P (Org.). **Cultura Organizacional e Cultura Brasileira**. São Paulo: Atlas, 1997a.

\_\_\_\_\_. Burocracia e a revolução gerencial: a persistência da dicotomia entre política e Administração. **Revista do Serviço Público**, São Paulo, n. 1, jan./abr. 1997b.

MATUS, C. Política, planejamento e governo. Tomos I e II. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Brasília: 1993. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/16298>>. Acesso em: 10 jul. 2022.

MEDEIROS, J. S. Uma investigação sobre a autoria de dados científicos: teias de uma rede em construção. 2015. 192 f. **Tese** (Doutorado em Comunicação e Informação) – Faculdade de Biblioteconomia e Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/116504>. Acesso em: 05 set. 2022.

MOL, A.; LAW, J. **Complexidades: Estudos sociais de práticas de conhecimento** . Duke University Press, 2002. Disponível em: [file:///Users/macros/Downloads/10.1515\\_9780822383550-toc.pdf](file:///Users/macros/Downloads/10.1515_9780822383550-toc.pdf). Acesso em: 10 out. 2022.

MORAES, R. L.; ANDION, C.; PINHO, J. L. Cartografia das controvérsias na arena pública da corrupção eleitoral no Brasil. **Cadernos Ebape. BR**, v. 15, p. 846-876, 2017.

MORAES, M. PesquisarCOM: política ontológica e deficiência visual. In: MORAES, M.; KASTRUP, V. **Exercícios de ver e não ver: arte e pesquisa com pessoas com deficiência visual**. Rio de Janeiro: Nau Editora, 2010.

MOTTA, F. C. P.; BRESSER PEREIRA, L. **Introdução à organização burocrática**. 2. ed. São Paulo: Thomson, 2004. 310 p.

MOTTA, P. R. **O estado da arte da gestão pública: Introdução**. Revista Administração de Empresas, v. 53, n. 1, p. 82-90, 2013.

NICOLINI, D. Medical innovation as a process of translation: a case from the field of telemedicine. **British Journal of Management**, v. 21, n. 4, p. 1011-1026, Dec. 2010.

OLIVEIRA, J. B. A. **Desburocratização e democracia**. Campinas: Papirus, 1984. 88 p.

OLIVIERI, C. Os controles políticos sobre a burocracia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 5, p. 1395-1424, 2011.

OLIVEIRA PAULA, G. M.; GUIMARÃES, G. S.; AZEVEDO, M. S. Nova lei de licitações e contratos administrativos nº 14.133/2021- uma análise comparativa envolvendo a legislação anterior. **Revista Foco**, v. 17, n. 6, p. e5461-e5461, 2024.

PACHECO, R. **Declaração sobre a prorrogação da Lei 14.133/2021**. 29 mar. 2023. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/03/29/presidente-do-senado-anuncia-prorrogacao-da-entrada-em-vigor-da-nova-lei-de-licitacoes>>. Acesso em: 07 abr. 2023.

PAES DE PAULA, A. P. A Administração Pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n.1, jan./mar. 2005a.

PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: FGV, 2005b. 201 p.

PALUDO, A. V. **Orçamento Público, Administração Financeira e Orçamentária e LRF**. 11ª ed. Salvador: Juspodivm; 2022.

PASSOS, E.; BARROS, R. B. A cartografia como método de pesquisa-intervenção. **Pistas do método da cartografia: pesquisa-intervenção e produção de subjetividade**, v. 1, n. 1, 2020.

\_\_\_\_\_; KASTRUP, V.; ESCÓSSIA, L. Sobre a formação do cartógrafo e o problema das políticas cognitivas. \_\_\_\_\_. **(Org.). Pistas do Método da Cartografia: Pesquisa-intervenção e produção de subjetividades**, v. 1, 2020.

PEDRO, R. Redes e Controvérsias: ferramentas para uma cartografia da dinâmica psicossocial. In: VII Esocite – Jornadas Latino – Americanas de Estudos Sociais das Ciências e das Tecnologias, Rio de Janeiro, 2008. **Anais eletrônicos...** Rio de Janeiro: UFRJ, 2008. Disponível em: <<http://www.necso.ufrj.br/esocite2008/resumos/36356.htm>> . Acesso em: 05 de set. 2022.

PEREIRA, C. F. O. **Reforma administrativa**: o Estado, o serviço público e o servidor. 2. ed. rev. e ampl. Brasília: Brasília Jurídica, 1998. 384 p.

PEREIRA, L. C. B. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 1, p. 5-42, 1998.

PORTAL NACIONAL DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS (**GOVERNO FEDERAL**, 2021). Disponível em: <<https://www.gov.br/pncp/pt-br#:~:text=O%20Portal%20Nacional%20de%20Contratações,Lei%20nº%2014.133%2C%20de%202022>>, Acesso em: 06 jun. 2024.

PORTAL DE COMPRAS DO GOVERNO FEDERAL (IDEM, 2024). <<https://www.gov.br/compras/pt-br/sistemas/conheca-o-compras/estudos-tecnicos-preliminares-etp-1>> Acesso em: 07 jun. 2024.

PORTAL DE COMPRAS DO GOVERNO FEDERAL (2020). **Instrução Normativa de número 05/2017**, atualizada. Disponível em < <https://www.gov.br/compras/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada>>. Acesso em: 10 ago. 2024

PRAUDE, C. C. Arte computacional e Teoria Ator-Rede: actantes e associações intersubjetivas em cena; orientador Suzete Venturelli. **Tese de doutorado**. Instituto de Artes, Universidade de Brasília. Brasília, 2015. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/19018>>. Acesso em: 03 set. 2022.

PRIGOGINE, I.; STENGERS, I. **A nova aliança**: metamorfoses a nova ciência. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1991.

RAMOS, G. A. A modernização em nova perspectiva: em busca do modelo da possibilidade. **Revista de Administração Pública**, v. 17, n. 1, p. 5 a 31, 1983.

\_\_\_\_\_. **Uma introdução ao histórico da organização racional do trabalho**. Guereiro Ramos - Brasília: Conselho Federal de Administração, 2008. 132 p.

REZENDE, F. C. Porque falham as reformas administrativas? Rio de Janeiro: FGV, 2003. 132 p.

SALES, A. M. C. Termo de referência, estudo técnico preliminar, anteprojeto e projeto básico: um checklist do conteúdo obrigatório e qual peça processual usar nas licitações e contratações públicas. **Revista Simetria do Tribunal de Contas do Município de São Paulo**, v. 1, n. 8, p. 7-27, 2021.

SALOMÃO, W. **Hélio Oiticica**: qual é o parangolé? E outros escritos. Rio de Janeiro: Rocco, 2003.

SANTOS, A. **Seleção do método de pesquisa**: guia para pós-graduando em design e áreas afins. Curitiba: Insight, 2018.

SANTOS, L; AMORIM, D. A. Compras governamentais: a importância das micro e pequenas empresas para o desenvolvimento econômico local. **RAGC**, v. 9, n. 40, 2021. Disponível em:

<<https://www.revistas.fucamp.edu.br/index.php/ragc/article/view/2438>>. Acesso em: 04 mar. 2025.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da Administração Pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, p. 347-369, 2009.

SETTI, G. A. M. Alcances e limites da reforma de Estado e da reforma administrativa no Brasil e na Argentina: um estudo comparativo das experiências de Carlos Menem e Fernando Henrique Cardoso na década de 1990. 2011. **Tese** (Doutorado em Ciências Sociais) - Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

SEVERO, A.P.P; SILVA, M. M. M. **Elaboração de editais para aquisições no setor público**. 2015.

SPINK, P. K. Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa. In: BRESSER PEREIRA, L. C; SPINK, P. K. **Reforma do Estado e Administração Pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006. p. 141-172.

SQUEFF, F. H. S. **O poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico: análise do caso brasileiro**. Brasília/Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2014.

STENGERS, I. **A invenção das ciências modernas**. São Paulo: Editora 34, 2002.

\_\_\_\_\_, I. (2005). The cosmopolitical proposal. In: LATOUR, B.; WEIBEL, P (eds.), **Making Things Public**. MIT Press: 2005. p. 994-1003.

\_\_\_\_\_, I. A proposição cosmopolítica. **Revista do instituto de Estudos Brasileiros**, 2018, 69: 442-464.

TCE, PR. **Tribunal do Estado do Paraná**. Disponível em:

<<https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/orientado-pelo-tce-pr-fundepar-revoga-licitacao-para-comprar-salas-multiuso/11230/N#:~:text=Institu%C3%ADdo%20pela%20Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%20n%C2%BA,%C3%A9%20mais%20demorado%20e%20custoso>>. Acesso em: 06 jun. 2024.

TCU, Tribunal de Contas da União. 2007. **Manual do Pregão**.

<2020file:///Users/mac0s/Downloads/MANUAL%20DE%20PREG%C3%83O%20ELETR%C3%94NICO%20(7).pdf.>

TCU, Tribunal de Contas da União. 2020. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas**. Brasília: Secretaria de Conrole Externo da Administração do Estado – SecexAdministração.

TCU, **SECOM**. Tribunal firma entendimento sobre prazos de utilização da nova Lei de Licitações, 2023. Disponível em: < <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-firma-entendimento-sobre-prazos-para-utilizacao-da-nova-lei-de-licitacoes.htm>>. Acesso em: 13 set. 2023.

VASCONCELOS, F. C. Racionalidade, autoridade e burocracia: as bases da definição de um tipo organizacional pós-burocrático. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 2, p. 199-220, mar./abr. 2004.

VENTURINI, T. Diving in magma: how to explore controversies with actor-network theory, 258-273. **Public Understanding of Science**, v. 19, n. 3, p. 258-273, 2010.

\_\_\_\_\_. Building on faults: How to represent controversies with digital methods. **Public Understanding of Science**, v. 21, n. 7, p. 796-812, 2012.

\_\_\_\_\_; RICCI, D.; MAURI, M.; KIMBEL, L.; MEUNIER, A. Designing controversies and their publics. **Design Issues**. [s.l.], v. 31, n. 3, p. 74- 87, 2015.

WAHRLICHE, B. M. S. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. **Revista de Administração Pública**, v. 8, p. 27-75, 1984.

WALSHAM, G. ICT4D research: reflections on history and future agenda. **Information Technology for Development**. v. 23, n. 1, p. 18-41, 2017.

---