

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE ASUNCIÓN
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES
MAESTRIA EN ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS

**COMPRAS E CONTRATAÇÕES GOVERNAMENTAIS: UMA
ANÁLISE SOBRE O PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES
NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA - BRASIL**

Gislaine de Souza dos Santos

Asunción, Paraguay
2022

Gislaine de Souza dos Santos

**COMPRAS E CONTRATAÇÕES GOVERNAMENTAIS: UMA
ANÁLISE SOBRE O PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES
NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA - BRASIL**

Tesis preparada para a Universidad Autónoma de
Assunción como requisito parcial para a obtenção do
título de Mestre em Administração de Empresas.

Orientador: Prof. Dr. Emiliano Estigarribia Canese

Asunción, Paraguay

2022

Santos, Gislaine de souza. 2022. **Compras e Contratações Governamentais: Uma análise sobre o planejamento das contratações na Universidade Federal de Rondônia - Brasil** / Gislaine de souza dos santos. Páginas: 152.

Tutor: Prof. Dr. Emiliano Estigarribia Canese

Dissertação acadêmica de mestrado em Administração de Empresas – Universidad Autónoma de Asunción, 2022.

Gislaine de Souza dos Santos

**COMPRAS E CONTRATAÇÕES GOVERNAMENTAIS: UMA
ANÁLISE SOBRE O PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES
NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA - BRASIL**

Esta tesis foi avaliada e aprovada na data de ___/___/___ para obtenção do
título de Mestre em Administração de Empresas pela Universidad
Autónoma de Asunción

Asunción, Paraguay
2022

A DEUS, o nosso criador, pois por Ele, dEle e para Ele foram feitas todas as coisas e minhas conquistas só se operam por permissão do nosso Senhor.

Aos queridos Professores, pelo conhecimento compartilhado, a minha gratidão.

“Um planejamento cuidadoso é capaz de vencer quase todas as dificuldades”.

(Amiano Marcelino)

RESUMO

Esta pesquisa analisa um estudo acerca dos procedimentos relativos ao planejamento das aquisições de bens e contratações governamentais de serviços na Universidade Federal de Rondônia - UNIR, abordando-se as principais particularidades relativas à formulação do processo, suas fases, os atos preparatórios, obrigatoriedades, assim como a importância do desempenho dos servidores envolvidos atuantes, seja nos setores requisitantes ou na equipe de planejamento, como também os gestores, todos eles pertencentes aos quadros da UNIR. Os objetivos propostos pela pesquisa se sintetizam em descrever os procedimentos vinculados à elaboração do planejamento e gerenciamento das contratações públicas, além de estabelecer os seus efeitos. Faz-se necessário à Administração Pública estabelecer estratégias que sejam capazes de tornar as contratações mais eficazes para melhor servir à população, isso só é possível com estudo bem definido em relação a todas as peculiaridades do item a ser contratado, devendo obedecer às etapas típicas de um planejamento adequado, tendo inclusive a capacidade de administrar os riscos de modo a possibilitar ao órgão público uma razoável garantia do cumprimento dos objetivos planejados. Foram ressaltadas na pesquisa as mais importantes normas jurídicas relacionadas ao assunto estudado, realizando-se um parâmetro dos preceitos normativos com os procedimentos, de natureza prática, desenvolvidos pelos agentes públicos.

Importou evidenciar também o necessário reconhecimento da oportuna mudança recente nos procedimentos legais, imprescindíveis para a solução de alguns entraves que enfrentava a Administração Pública na sua atuação em prol da sociedade. Dessa forma, salienta-se que a pesquisa teve como resultado a identificação da importância das etapas relacionadas ao planejamento das aquisições e contratações públicas, face, especialmente, a sua relevância social perante as questões atuais, quando a Administração Pública passa por um momento conturbado em relação a diminuição de recebimento de orçamento público. A pesquisa foi desenvolvida sob o enfoque de uma leitura materialista histórica, pois trouxe à tona a essência do pensamento crítico, conceitos históricos relacionados à convivência social, liderança, gestão, todos aspectos importantes para o desenvolvimento de conceitos que estimulam o trabalho coletivo, haja vista que o planejamento depende da autoria de diversos setores, conseqüentemente, de muitos servidores envolvidos, o que retrata um trabalho de grupo. A crítica que envolveu a pesquisa se configura como interdisciplinar, pois trouxe problematizações filosóficas, históricas, sociológicas

e técnico-jurídicas, tendo sido desenvolvida a partir da abordagem qualitativa, envolvendo uma investigação de cunho descritivo e teórico. O assunto da pesquisa pressupôs a discussão sob perspectivas tanto históricas como jurídicas da atuação da capacidade de gerenciamento e planejamento no serviço público, o que tornou imprescindível percorrermos um caminho em face do contexto temporal do assunto, procurando abordar o entendimento específico de alguns autores, trazendo à discussão os seus respectivos posicionamentos, independentemente da natureza, seja filosófica, sociológica ou jurídica.

Palavras-chave: Planejamento. Gerenciamento. Lei. Gestão. Sociedade.

ABSTRACT

This research analyzes a study about the procedures related to the planning of the acquisition of goods and government contracting of services at the Federal University of Rondônia - UNIR, addressing the main particularities related to the formulation of the process, its phases, the preparatory acts, mandatory, as well as such as the importance of the performance of the servers involved, whether in the requesting sectors or in the planning team, as well as the managers, all of whom belong to the UNIR staff. The objectives proposed by the research are summarized in describing the procedures linked to the elaboration of the planning and management of public contracts, in addition to establishing their effects. It is necessary for the Public Administration to establish strategies that are able to make hiring more effective to better serve the population, this is only possible with a well-defined study in relation to all the peculiarities of the item to be contracted, and must obey the typical steps of adequate planning, including the ability to manage risks in order to provide the public agency with a reasonable guarantee of compliance with the planned objectives. The most important legal norms related to the studied subject were highlighted in the research, making a parameter of the normative precepts with the procedures, of a practical nature, developed by public agents. It was also important to highlight the necessary recognition of the timely recent change in legal procedures, which are essential for the solution of some obstacles faced by the Public Administration in its work in favor of society. Thus, it should be noted that the research resulted in the identification of the importance of the steps related to the planning of public acquisitions and contracts, especially in view of their social relevance to current issues, when the Public Administration is going through a troubled time in reduction in the receipt of public budget. The research was developed under the focus of a historical materialist reading, as it brought to light the essence of critical thinking, historical concepts related to social coexistence, leadership, management, all important aspects for the development of concepts that encourage collective work, considering that the planning depends on the authorship of several sectors, consequently, of many involved servers, which portrays a group work. The criticism that involved the research is configured as interdisciplinary, since it brought philosophical, historical, sociological and technical-legal problematizations, having been developed from the qualitative approach, involving a descriptive and theoretical investigation. The research subject presupposed the discussion under both historical and legal perspectives of

the performance of the management and planning capacity in the public service, which made it essential to travel a path in the face of the temporal context of the subject, seeking to address the specific understanding of some authors, for discussion their respective positions, regardless of nature, whether philosophical, sociological or legal.

Keywords: Planning. Management. Law. Management. Society.

Sumário

LISTA DE QUADROS.....	XIII
LISTA DE GRÁFICOS.....	XIV
LISTA DE ABREVIATURAS.....	XV
INTRODUÇÃO.....	1
1. TÓPICOS DE GESTÃO PÚBLICA.....	3
1.1. FUNDAMENTOS HISTÓRICO-FILOSÓFICOS DE SOCIEDADE.....	6
1.1.1. A Sociedade sob a história geral.....	7
1.1.2. A Sociedade sob a história contemporânea.....	22
2. CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DE GESTÃO PÚBLICA.....	33
2.1. A VISÃO DE GESTÃO PÚBLICA NA ANTIGUIDADE.....	35
2.1.1. A evolução histórica da gestão pública – idade média.....	38
2.1.2. A gestão pública na idade moderna.....	39
2.1.3. A visão de gestão pública na idade contemporânea.....	41
2.2. PECULIARIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	46
2.3. O MODELO DE GESTÃO PÚBLICA DO BRASIL.....	49
2.3.1. A era da gestão patrimonialista no Brasil.....	51
3. PLANEJAMENTO DAS AQUISIÇÕES E DAS CONTRATAÇÕES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	55
3.1. AS NORMAS DE PLANEJAMENTO PARA AS AQUISIÇÕES E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS.....	60
3.2. O PLANO ANUAL DE CONTRATAÇÕES – IN 01/2019.....	63
3.3. AS CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – IN 05/2017.....	69
3.3.1. Os estudos preliminares.....	72
3.3.2. O gerenciamento de riscos.....	76
3.3.3. Termo de Referência / Projeto Básico.....	78
4. METODOLOGIA.....	81
4.1. O ENFOQUE DA PESQUISA.....	82
4.2. TIPO DE PESQUISA.....	86
4.3. UNIDADE DE ANÁLISE.....	89
4.4. AS TÉCNICAS DE COLETAS DE DADOS E O UNIVERSO DA AMOSTRA.....	90

4.5. ANÁLISE DOS DADOS.....	92
5. ANÁLISE DOS RESULTADOS DA PESQUISA	96
5.1. ASPECTOS DO PLANEJAMENTO E GERENCIAMENTO DAS CONTRATAÇÕES E AQUISIÇÕES	100
5.2. ASPECTOS DA AVALIAÇÃO DOS EFEITOS DO MODELO DE PLANEJAMENTO E GERENCIAMENTO DAS CONTRATAÇÕES E AQUISIÇÕES.....	122
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	142
REFERENCIAS	146
ANEXOS	150

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Roteiro de entrevistas	97
QUADRO 2 – Abreviaturas dos colaboradores.....	99
QUADRO 3 – Análise SWOT (FOFA).	141

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1.....	101
GRÁFICO 2.....	104
GRÁFICO 3.....	105
GRÁFICO 4.....	106
GRÁFICO 5.....	106
GRÁFICO 6.....	111
GRÁFICO 7.....	112
GRÁFICO 8.....	116
GRÁFICO 9.....	119
GRÁFICO 10.....	119
GRÁFICO 11.....	124
GRÁFICO 12.....	127
GRÁFICO 13.....	130
GRÁFICO 14.....	133
GRÁFICO 15.....	137

LISTA DE ABREVIATURAS

CF/1988 = Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988

DFD = Documento de Formalização de Demandas

DOU = Diário Oficial da União

ETP = Estudos Técnicos Preliminares

IN 01/2019 = Instrução Normativa nº 01, de 04 de abril de 2019

IN 05/2017 = Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017

IN 40/2020 = Instrução Normativa nº 40, de 22 de maio de 2020

IN 49/2020 = Instrução Normativa nº 49, de 30 de junho de 2020

Lei 8.666/1993 = Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993

LOA = Lei Orçamentária Anual

MPOG = Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

p. = página

PAC = Plano Anual de Contratações

PGC = Sistema de Gerenciamento e Planejamento de Contratações

Sec. = Século

TAE = Técnico Administrativo em Educação

TCU = Tribunal de Contas da União

UASG = Unidade de Administração de Serviços Gerais

UNIR = Universidade Federal de Rondônia

INTRODUÇÃO

A proposta da pesquisa é avaliar o papel do planejamento das contratações públicas na Universidade Federal de Rondônia – UNIR, seja no que tange à execução de serviços públicos, seja na compra de materiais.

Nesse sentido, este estudo tem como objetivo geral: descrever os procedimentos de elaboração do planejamento e gerenciamento das Contratações e objetivos específicos: identificar junto às unidades demandantes em quais aspectos as instruções normativas são consideradas meramente formais; identificar quais os fatores burocráticos que interferem no desempenho do planejamento das demandas de aquisições; e estabelecer os efeitos do planejamento nos processos de contratações na Universidade Federal de Rondônia.

O assunto a ser abordado possui grande relevância, e sua avaliação determina a importância do estudo acerca do planejamento das aquisições de bens e contratações de serviço na UNIR, sob a ótica dos colaboradores respondentes, os quais participam do processo de contratação, direta ou indiretamente, e esta percepção extraída de seus apontamentos quanto ao assunto proposto tornou possível realizar a análise dos dados, apoiada em fundamentos teóricos, seja pelos escritos de autores que tratam do assunto, seja pelos textos jurídicos advindos das normas em vigor.

Justifica-se a presente pesquisa pela necessidade que há em se compreender a natureza das compras governamentais, especialmente no que concerne a sua fase de planejamento, tão importante no processo de contratação, objetivando o dever dos órgãos públicos em atender criteriosamente a finalidade do serviço prestado, o que implica na eficaz aplicação dos recursos destinados ao orçamento da organização.

Trata a pesquisa das inovações legislativas ocorridas recentemente com relação ao processo de contratação de serviços e aquisição e materiais na Administração Pública Federal, com viés de muita

proximidade ao avanço tecnológico. Faremos um percurso para alcançar o diagnóstico de quanto maior está agilidade, segurança e legalidade dos processos em algumas Unidades Administrativas da UNIR, especialmente no que concerne aos procedimentos relativos às compras.

No mundo diante de toda a globalização cada vez mais ascendente, as compras, seja na iniciativa privada ou pública, vêm se transformando no sentido de cada vez otimizar adequadamente suas operações, o que facilita a atuação de controle e gerenciamento. Verificaremos durante o estudo que as contratações e compras públicas jamais devem se limitar a meros requerimentos, sem que haja motivação e fundamentação, inclusive de natureza social, sob pena de serem mal executadas. A ênfase da pesquisa dá-se à fase de planejamento, o que justificadamente se torna o principal aspecto para atingir os princípios administrativos que serão delineados no estudo. É claro, que os demais atos relacionados às contratações públicas como solicitação, aprovação dos pedidos, negociação e seleção de fornecedores, recebimento, avaliação dos produtos e prestação de contas são considerados como aspectos elementares, porém devem coexistir com o planejamento.

O assunto a ser abordado propõe a seguinte problemática: necessidade de investigar se a administração pública está cumprindo as normas legais de planejamento das aquisições públicas, nesse contexto buscou-se realizar a investigação na Universidade Federal de Rondônia (UNIR), instituição pública de Educação Superior, criada pela Lei n.º 7011, de 08 de julho de 1982, que integra o Sistema Federal de Ensino, nos termos da Lei 9.394/96. Diante disso, foram observados aspectos capazes de identificar os critérios e instrumentos metodológicos utilizados pela Universidade Federal de Rondônia para o planejamento das contratações anuais.

O serviço público não pode e não deve seguir como parâmetro as transformações mundiais, as quais exigem uma maior produção, por parte das organizações, tão somente pela questão financeira, pois, embora haja necessidade de bem aplicar o orçamento público com custos baixos e uma qualidade elevada, a Administração Pública não visa o lucro, não se baseia no capital, e por consequência, não

possui o intuito de competitividade, deve-se observar muito mais nas organizações públicas os esforços para o material humano, e o foco deve ser definido em proporcionar uma melhor condição de vida à sociedade, e entenda-se que os servidores que ali atuam também são integrantes dela, sendo respeitadas as suas limitações na busca da utilização de seus potenciais para a adequada prestação do serviço.

Visando tratar a pesquisa de maneira didática aprouve organizá-la da seguinte forma: inicialmente foram retratados aspectos de Gestão Pública no capítulo 2, fazendo uma referência histórico-filosófica do conceito e estrutura da sociedade, sua evolução histórica, afinal o serviço público é para a coletividade, e para entendermos melhor o que as normas e procedimentos administrativos pretendem é necessário compreender em qual contexto de sociedade estamos vivendo. Adiante, na continuidade do capítulo 2, foram definidos alguns aspectos históricos da evolução do conceito de gestão pública, apresentando-se com certa ênfase o modelo adotado no Brasil. Já no capítulo 3 foram tratados aspectos relacionados às contratações públicas, suas peculiaridades, fundamentos, onde foram esmiuçados os procedimentos estabelecidos nas diversas normas relacionadas, sobretudo em relação ao planejamento. O capítulo 4 tratou acerca do percurso metodológico da pesquisa, enquanto o capítulo 5 trouxe a análise dos resultados obtidos, tudo por meio de análise de discurso em relação aos aspectos do planejamento e da avaliação.

1. TÓPICOS DE GESTÃO PÚBLICA

Neste capítulo abordamos os contextos históricos e político-filosóficos de sociedade e sua estrutura, além dos aspectos relacionados ao conceito de gestão pública, levando-se em consideração também as suas variações culturais relativas ao desenvolvimento do tema. Desenvolve-se um enfoque da gestão em seus detalhes voltados à Administração Pública, com as contribuições de autores do Brasil e alguns clássicos internacionais. A relação que se faz inicialmente leva em consideração o ser social com apontamentos quanto às práticas administrativas no setor público e apreço aos princípios

fundamentais contidos nas normas.

Falar de gestão pública, necessariamente compreende relacioná-la ao atendimento aos anseios da sociedade, envolvendo apontar a evolução do seu conceito na história. É imprescindível trazer comentários sobre os princípios da eficiência e moralidade, uma vez que dentre os pilares estabelecidos para a execução de uma boa gestão está o pleno atendimento à forma, à norma e especialmente à ética, sendo os membros da sociedade os maiores fiscais das práticas administrativas.

O modelo conhecido como Administração Pública Gerencial que se fundamenta no princípio da eficiência passou a ser mais abordado no Brasil no final da década de 90, tendo sido implantado o seu conceito nas alterações constitucionais, especialmente no que se refere à Emenda Constitucional nº 19/1998, que acrescentou ao *caput* do Artigo 37, da Constituição Federal a eficiência como um princípio constitucional (Alexandrino e Paulo, 2019).

Esse modelo retrata a teoria defendida pela corrente político-econômica do neoliberalismo, onde se apoia a ideia de reduzida intervenção estatal, a chamada teoria do Estado mínimo, deixando a atuação do modelo do setor privado sobressair com base na eficiência privilegiada pelo foco na obtenção de resultados das organizações públicas, assegurando-se a produtividade dos agentes profissionais da administração, procurando se aproximar ao máximo do modelo de trabalhador da iniciativa privada.

Em contraponto ao modelo neoliberalista, alguns autores trazem à tona conceitos de maior atuação do Estado com fundamento em sua própria razão de existir, visto que se deve levar em consideração a supremacia do interesse público em prol dos interesses privados, que tem como finalidade combater os modelos de sociedades classistas, nas quais uma parcela dos indivíduos encara os demais apenas como meios para a realização de seus interesses específicos, o que pode gerar ou contribuir para as desigualdades sociais advindas do efeito da produção de riqueza sem a preocupação com a emancipação humana (Medeiros, 2013).

Moral e sociedade historicamente sempre caminharam juntas, pois ambas possuem os elementos capazes para a contribuição de uma efetiva construção social, é necessário ter em mente que a moral não se impõe, mas traz em seu conceito a importância para o bom funcionamento da própria sociedade, pois o coração da moral é a própria sociedade, pois se valendo de regras de convívio social, pode ser evidenciado o que é certo ou o que é errado.

O fato é que uma sociedade sem atendimento aos preceitos de moralidade não possui garantia para evoluir, pois se afasta da ética social, pois em cada núcleo da sociedade não podem agir os homens por suas próprias convicções, mas sob o domínio do interesse coletivo, seja proveniente das leis ou dos costumes consolidados, dessa forma as ações não amparadas pela aplicação de valores mínimos de convivência são tendentes à abolição ou amenizadas na medida em que a sociedade alcança maturidade e avanço.

Faz-se necessário compreender que a moral deve ser valorizada dentro de uma sociedade, a qual carece de normas, regras de conduta, pois tem o objetivo de tornar possível a relação entre os indivíduos como seres sociais, com vista a alcançar a dimensão do comportamento do homem, utilizando como parâmetro para estabelecer o padrão médio de conduta pautado na lealdade das relações de convívio e no respeito mútuo. Para melhor compreensão, podemos citar:

Quando distinguimos entre verdade e mentira e distinguimos mentiras inaceitáveis de mentiras aceitáveis, não estamos apenas nos referindo ao conhecimento ou desconhecimento da realidade, mas também ao caráter da pessoa, à sua moral. Acreditamos, portanto, que as pessoas, porque possuem vontade, podem ser morais ou imorais, pois cremos que a vontade é livre para o bem ou para o mal. (Chauí, 2000, p. 7).

É importante ressaltar que o Brasil passou por uma crise da administração pública burocrática iniciada ainda durante o regime militar, que não foi capaz de extinguir a histórica falta de

discernimento entre o público e o privado pelos agentes do Estado. Naquele período o governo optou pela escolha de administradores recrutados por meio das empresas estatais, quando poderia ter buscado envolver uma burocracia profissional, a qual poderia servir como parâmetro para a redefinição das carreiras e de um processo de seleção mais eficaz, como por exemplo os concursos públicos.

Aparentemente muitos tinham esperança que com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 05 de outubro de 1988 as estratégias consolidadas pelo regime militar seriam extirpadas, pois naquele período a Administração Pública foi envolvida pela seleção de profissionais advindos das empresas, as quais tinham por objetivo o lucro e não a satisfação do interesse coletivo. Porém, transformar as práticas viciosas do patrimonialismo em uma burocracia extrema possuía como tendência ocasionar consequências graves, especialmente no início das práticas de controle dos atos administrativos dos atos dos agentes públicos. Modificar os parâmetros de uma cultura social no âmbito da gestão administrativa não seria fácil, pois o que estava em discussão era a mudança de comportamento social, vejamos adiante apontamentos sobre os fundamentos de sociedade para em seguida retomarmos a relação necessária de sociedade e gestão pública.

1.1. Fundamentos histórico-filosóficos de sociedade

Abordar os tópicos de gestão pública, nos conduz necessariamente a relacionar os fundamentos de sociedade, que tem a ver diretamente com a política do Estado, pois da união das individualidades são garantidas a prerrogativas de governar sobre os atos sociais. O poder é autorizado pela sociedade, ela que ampara primordialmente o gestor para atuar em relação aos atos sociais, ou seja, tem que haver a competência para decidir sobre os membros da sociedade, assim poderá se obter a sujeição e apreço às regras.

Nesse sentido, terá poder numa sociedade aquele indivíduo ou grupo que, num contexto social, seja capaz de impor aos demais a vontade razoável da coletividade. O poder é uma relação, constitui-se na

capacidade de decisão sobre os outros integrantes do grupo ou sociedade, ou seja, o poder na coletividade representa uma relação social. Mas, no grupo social um indivíduo só será revestido de poder no momento em que a sua conduta não seja decidida por si mesmo, pois provém de uma decisão tomada por outro que é capaz de determinar seu comportamento.

1.1.1. A Sociedade sob a história geral

A Gestão Pública é necessariamente voltada aos anseios do ser social, uma vez que o seu objetivo principal é entregar aos indivíduos o padrão social mínimo alcançado por intermédio do exercício do poder político outorgado à autoridade. A sociedade só pode ser constituída pela reunião das individualidades. As relações sociais dependem do exercício da política. O filósofo clássico Sócrates (470 a.C. – 399 a.C.) propôs em suas teorias a reflexão sobre o homem, suas peculiaridades para contribuição para uma sociedade justa, que necessariamente depende do exercício da política. No período da decadência sociopolítica ateniense, Sócrates e seu discípulo Platão (427 a.C. - 347 a.C) trabalhavam conceitos acerca do comportamento do homem, pensando através da perspectiva filosófica e política ideal que deveria ser praticada, em contraponto ao sistema oligárquico implementado nos idos de 404 a.C. (Pegoraro, 2006).

É primordial entender o contexto político do homem em meio à sociedade, pois o poder só poderá alcançar a coletividade se houver consciência de comunidade, para Sócrates a chamada teoria da reminiscência faz o homem recordar, em dado momento da vida, acerca de conhecimentos que já nascem com ele, mas ficaram esquecidos, enquanto Platão indica, já voltado especialmente à justiça, uma teoria que denominou da transcendência, na qual atribuiu como das “Ideias e do Bem”, assim como abordou a justiça na ordem individual e social, e por fim trouxe à tona seus apontamentos sobre as virtudes humanas e a ordem política, ambas sustentadas pela justiça. Platão, ciente da força opressora do sistema político, resolveu percorrer um caminho mais extenso, pois reforçou a

necessidade de ser estimulado o processo de educação do cidadão, o ser componente do Estado Social, membro importante de *A República* (sua obra principal), ele defendia que a justiça significa uma deusa que orienta a lei do cosmos. (Platão, 1997).

Danilo Marcondes (2000) realiza considerações extraídas dos pensamentos de Sócrates na obra *Mênon*, a qual compreende a chamada virtude proveniente da natureza do ser desde o seu nascimento, que ela jamais poderá ser ensinada, parte-se do pressuposto que o homem possui conhecimentos esquecidos ao tempo da junção da alma ao corpo, conquanto a chamada teoria da reminiscência se justifica no papel de fazer o indivíduo recordar, aflorar aquela virtude que existe dentro de si, podendo ser esse atributo uma forma de elevar o indivíduo ao Poder naturalmente.

Em *A República*, Platão procurou convencer-nos de forma categórica quanto à necessidade dos indivíduos se adequarem moralmente com a finalidade de alcançar a harmonia social, pois somente isso possibilitaria a constituição de uma sociedade justa composta por cidadãos cada vez melhores para a coletividade global, cientes de que o Estado deveria gerenciar a todos, ou seja, tomar para si a capacidade de legislar e efetivamente aplicar medidas capazes de garantir condições para uma vida socialmente pautada na justiça, como se pode perceber no diálogo entre Sócrates e Glauco no Livro VII, que trata da ignorância e instrução ou educação para o bom governo do Estado, na narrativa do “Mito da Caverna”. (Platão, 1997)

Outro filósofo clássico que também tratou acerca da sociedade organizada foi Aristóteles (384 a.C. – 322 a.C.), que por sua vez, evidenciou especialmente a necessidade ética do indivíduo, pois cada cidadão tem o dever de orientar suas obras sob a base da justiça, ética e política, culminando na obra “*Ética à Nicômaco*”, onde resta claro o seu intento em difundir a chamada teoria da ética da imanência, segundo a qual está orientada em si mesma, por ser intrínseca, ela é natural, finalista, racional e heteronômica.

A história da moral retrata uma série de apreciações em contextos e diferentes percepções

temporais, em alguns casos lidamos com traços de contradição entre conceitos sociais de culturas diferentes, longos períodos históricos vividos o que relativizou a experiência de definir a moral. O movimento e desenvolvimento do conceito de moral está adstrito diretamente às oscilações sociais ao longo da caminhada humana, também diante das diferenças culturais. E o estudo da sociedade nos permite um melhor entendimento sobre o comportamento humano, ao que se baseia na necessidade de demonstrar o que se julga a compreensão acerca da correta expressão do agir sob o aspecto racional identificado por quase consenso quanto ao bem proceder.

As abordagens de Aristóteles vinculadas ao exercício da política, foram capazes de enfatizar o conceito da necessidade ética do cidadão, pois não se trata de algo que possui fim em si mesmo, pelo seu conceito ele conclui que, que os indivíduos necessariamente devem apropriar-se de mínimos conceitos de ética, os quais, em seus estudos, derivam de períodos históricos remotos, sendo enfáticos no período socrático. A era aristotélica também retrata os caminhos necessários à gestão política, evidenciando sobremaneira a necessidade ética dos indivíduos, conforme pode-se extrair na apresentação da obra “Ética a Nicômaco” (2014, p. 7-8):

Segundo Aristóteles, o ético diz respeito exclusivamente à conduta relacional dos indivíduos humanos adultos, sendo a felicidade também exclusiva do ser humano adulto. Ora, a conduta humana tem a ver evidentemente com o seu agente, o ser humano. Assim, Aristóteles, na sua investigação, faz preceder a ética e a política de considerações de cunho antropológico e psicológico; para conceber a virtude, excelência do caráter do ser humano a ser incorporada na sua ação (conduta), ele analisa o ser humano enquanto tal, corpo e alma, estabelecendo a busca do que é a felicidade, questão fundamental que o conduz ao exame de soluções alternativas, exame que envolve questões subsidiárias, tais como as do bem, do mais excelente, do prazer e da dor, da amizade, dos vários sentimentos ou paixões que afetam o corpo e a

alma, dos apetites, desejos, vontades, além de questões que concernem diretamente ao agente humano, como a deliberação e a prévia escolha.

Faz-se notória a relação realizada entre os conceitos retratados até aqui sobre o exercício do poder, especialmente político, em prol do bem comum, onde os conceitos de autores clássicos nos transportam às reflexões sobre a importância da postura ética, justa e moral do gestor no exercício da política para atendimento ao bem coletivo.

O agir humano é importante para atendimento ao anseio coletivo. E o que seria o bem comum? O fim de nossas ações é o Sumo Bem, porém com consciência de tal fim. Para isso, Aristóteles estabelece que a gestão política é a ciência mestre para busca do bem comum, cabendo à consciência ética a prática de qualquer ato, por mínimo que seja. O resultado finalístico tem por objetivo a felicidade. E o que significa essa felicidade? No consenso a felicidade seria uma coisa óbvia como o prazer, a riqueza ou as honras e nada mais. No entanto, o Sumo Bem está colocado no ato, porque pode existir um estado de ânimo sem produzir bom resultado: “Como no homem que dorme ou que permanece inativo; mas a atividade virtuosa, não: essa deve necessariamente agir, e agir bem”. (Aristóteles, 2014, p. 43).

Aristóteles baseia o bem social na ética, notadamente na política, haja vista esta ter o dever de orientar os preceitos de direção de uma sociedade e conduzir os interesses do cidadão convergindo para o bem comum. É perfeito o pensamento de Aristóteles no sentido de indicar quão desejável é ver o bem ainda que seja somente de um indivíduo, mas ressalta quanto mais belo e divino é que esse bem se refira a um povo ou cidade:

A virtude também se divide em espécies de acordo com esta diferença, porquanto dizemos que algumas virtudes são intelectuais e outras morais; entre as primeiras temos a sabedoria filosófica, a compreensão, a sabedoria prática; e entre as segundas, por exemplo, a liberalidade e a temperança. Com efeito, ao falar do caráter de um

homem não dizemos que ele é sábio ou que possui entendimento, mas que é calmo ou temperante. No entanto, louvamos também o sábio, referindo-nos ao hábito; e aos hábitos dignos de louvor chamamos virtudes. (Aristóteles, 2014, p. 21).

Os homens sociais entendem por justiça a disposição de caráter que torna as pessoas inclinadas a fazer o que é justo, que as faz agir justamente e desejar o que é justo; e do mesmo modo, por injustiça se entende a disposição que as leva a agir injustamente e a desejar o que é injusto. Portanto, a base geral para a compreensão da gestão política com base nos autores citados traduz-se na ética e na justiça, pois as faculdades do homem se definem por disposições que emanam do seu próprio caráter.

Sob o domínio dos dogmas religiosos no período da idade média as proposições morais da perspectiva cristã procuraram reforçar a base da fé no Deus da virtude, que predomina sobre o bem e o mal. Ocorreu um destaque para pensadores como Santo Agostinho (354 – 430) e São Tomás de Aquino (1225-1274), os quais receberam destaque no período medieval. Entretanto, a base da influência religiosa na Idade Média vem com os patrícios, uma vez que se deparavam com a dificuldade em sedimentar os preceitos de fé frente aos conceitos de racionalidade implementados pelos filósofos que os antecediam:

Os primeiros Padres da Igreja limitaram-se a elaborações parciais de alguns problemas apologeticos e teológicos. Em outros termos, o que se encontra na Patrística são escritos de elogio ao cristianismo e tentativas de mostrá-lo como doutrina não-oposta às verdades racionais do pensamento helênico tão respeitado pelas autoridades romanas. São Justino (séc. II), Clemente de Alexandria (séc. II e III) e Orígenes (séc. III) caminharam por essa via e revestiram a revelação cristã de elementos da especulação filosófica grega. Em contraposição, os chamados

apologistas latinos reagiram contra essa mistura e defenderam a originalidade da revelação cristã, fundada exclusivamente na fé e nada tendo a ver com a especulação racional. (Agostinho, 1980, p. 15)

Na tentativa de imposição de uma perspectiva eminentemente cristã os pensadores medievais procuraram estabelecer nova leitura dos estudos dos filósofos gregos do período clássico, visto que impusera uma ordem moral positiva, irracional, o certo e o errado eram como fórmulas pré-definidas. A teologia deu tréguas ao contraponto à razão, pois Santo Agostinho desenvolveu a chamada “filosofia cristã”, quando delineou as ideias para fundamentar o conceito de beatitude, o pensar filosófico tem um fim, a busca do caminho para a felicidade (Agostinho, 1980).

Santo Agostinho valorizou os aspectos da fé, no entanto tomou para si fundamentos da era platônica e seus conceitos, pois incorporou a filosofia desenvolvida por Platão à expressão filosófica medieval quando procurou adaptar aspectos religiosos às teorias racionais, culminando na teologia baseada no neoplatonismo. Agostinho aborda a filosofia como fundamento à busca da felicidade humana, prestigiando as teorias de prevalência das virtudes, da justiça individual e social com apoio no teocentrismo, por seus apontamentos, o Deus uno garantiu ao ser a oportunidade de se valer do direito ao livre arbítrio para as questões ligadas à espiritualidade, haja vista o homem ter a escolha de estar ou não próximo ao seu criador, mas isso não o isenta de agir também como ser social, com desígnios que na prática merecem apreço às regras estipuladas para o melhor convívio (Agostinho, 1980).

O pensamento para sociedade sob a ética cristã estabelece uma dependência do homem para com o seu Criador, sendo somente n’Ele e por Ele que o homem encontra a suprema felicidade, devendo pautar o seu agir conforme os preceitos da divindade, à qual deve total obediência. Princípio e fim último da existência humana são somente em Deus que o homem pode encontrar a vida bem-aventurada:

O caminho para essa vida bem-aventurada, apresentada por Santo Agostinho, leva o cristão a buscar a sabedoria e o bem viver, ambos contendo em si o sentido ético da existência humana. O cerne da vida ética dos humanos é o princípio ontológico da criatura que, criada no tempo à imagem e semelhança divinas, ao fruir do eterno se faz efetivamente participante da eternidade, da felicidade e sabedoria eternas. (Mattos, 2011, p.120-121).

A sociedade em Santo Agostinho situa Deus como a fonte, a origem dos mandamentos éticos universais que devem nortear a vida do ser humano. A moral, portanto, é consubstanciada na figura de Deus e seu caráter, demonstrado nas leis dos 10 (dez) mandamentos, é premissa maior por meio da qual o Criador demonstra ao homem como deve ele, enquanto criatura, agir para alcançar a virtude. Sendo Deus o Criador, onisciente, onipresente e onipotente, insuscetível a erro, constante e fonte de todo bem, seus ditames enunciados nas Escrituras Sagradas não devem ser alvo de críticas ou questionamentos por parte do homem, mera criatura.

Agostinho (2017, p.402-403) descreve os aspectos da moral e ética para a sociedade, as quais têm por consequência o bem obtido por intermédio dos costumes:

2. E, embora o cristão leigo nas letras profanas não empregue, discutindo, terminologia que não aprendeu e não chame natural, como os latinos, ou física, como os gregos, à parte em que se estuda a observação da natureza, racional ou lógica àquela em que se busca o modo de conhecer a verdade e moral ou ética à que trata dos costumes e dos fins dos bens que devem ser apetecidos e dos males que devem ser evitados, nem por isso desconhece que desse Deus Uno, verdadeiro e ótimo, procedem tanto a natureza, graças à qual somos imagem sua, como a ciência, pela qual o conhecemos e nos conhecemos, como a graça, mediante a qual, unindo-nos a Ele, somos felizes.

Segundo a perspectiva da ética agostiniana, Deus determina e dá causa à moralidade das ações praticadas pelo indivíduo. É importante salientar que, enquanto teoria teológica, há que se esperar uma carga de julgamento moral segundo valores pré-concebidos. Nota-se que o fim último da ação na ética religiosa se confunde com a vontade de Deus expressa nos Textos Sagrados ou nos próprios ditames da Igreja.

Assim, percebe-se uma dificuldade em conciliar a concepção grega de moral e ética a partir da virtude, centrada principalmente nas quatro clássicas: a prudência, a justiça, a temperança e a fortaleza, mas não é possível transportá-las para a moral cristã uma vez que esta provém do próprio Deus, segundo a concepção cristã, centradas na: fé, o amor e a esperança, também conhecidas como virtudes teológicas (Fanzaga, 2009)

Percebe-se que as aplicações da ética e seus delineamentos foi historicamente objeto de transformações substanciais, pois infere-se que a ética racional dos filósofos clássicos foi reformulada na Alta Idade Média com a aplicação do conceito de ética cristã, a qual foi sustentada por séculos, ainda que houvesse a insistência em mitigá-la, conforme escritos de Santo Agostinho, restava nítida a necessidade de serem desconsideradas questões intrínsecas, de foro íntimo tão somente, pois a ética sem apreço à moral social seria inócua.

A Idade Média viu-se marcada pelo surgimento das universidades entre os séculos XII e XIII, por iniciativa da Igreja Católica. Embora a sua organização tenha sido uma criação de cunho eclesiástico, permitiu espaço para a tímida liberdade de estudo com a apresentação de temas diversos. O período conhecido como escolástico medieval trouxe à tona o pensamento de filósofos como São Boaventura e São Tomás de Aquino (Lacerda, 2018).

Enquanto Santo Agostinho implementava uma filosofia voltada aos pensamentos de Platão, São Tomás de Aquino seguia com aplicações teóricas de Aristóteles, claro que ambos se baseavam na fundamentação teológica da Igreja Católica. Aquino viveu numa época em que a razão e a ciência

viam-se motivadas pela redescoberta da cultura grega, frente à crise cultural que enfrentava o cristianismo. Aquino valia-se da filosofia para enaltecer os preceitos de fé, conquanto atendia ao ávidos por demonstração de sabedoria, de intelectualidade, usava de didática envolvente para angariar mais adeptos à crença no bem e felicidade por intermédio de Deus. (Lacerda, 2018).

Pelos ensinamentos de São Tomás de Aquino a relação entre os seres é recheada de contextos mais voltados para o bem que para o mal, pois na medida que o bem exista, abre-se espaço para o mal, que só subsiste em decorrência da materialização daquele. A prática do mal para o filósofo é tão somente a privação do bem, segundo a sua inteligência as pessoas que não estejam propensas a obedecer a Deus tendem a omitir a prática do bem em sua rotina, acarretando espaço para o que seria o mal, o amoral, em refutável desacordo entre alma, corpo e espírito. (Lacerda, 2018).

Vejamos que a Idade Média foi marcada por uma influência muito grande da doutrina empregada pela Igreja Católica, depreende-se que neste período surgiram dentro do domínio religioso alguns adeptos aos conceitos filosóficos do período clássico, como os autores citados, entre os quais em destaque Santo Agostinho e São Tomás de Aquino. Estes filósofos divulgavam uma ética voltada primeiramente ao atendimento de um ser supremo, ou seja, inicialmente um sujeito ou ato para ser ético deve estar sob a convivência de Deus com base na doutrina pregada pela Igreja, principalmente em acordo com a bíblia. Para Tomás de Aquino (2004), o próprio Deus, que se revela, compreende em si o fundamento de tudo quanto existe, das coisas contingentes. E sua essência não se justapõe ao existir:

Desse modo, Deus não se identifica a seus atributos; estes é que, ao contrário, devem ser referidos a Ele, pois se é o existir puro, Ele é o ser pleno, nada podendo ser-Lhe atribuído e nada Lhe faltando. Deus é imóvel e eterno, pois não é possível conceber Nele nenhuma transformação. Deus é a perfeição pura (Aquino, 2004, p. 9).

A sociedade sob a ética religiosa difundida na Idade Média compreendia o conceito de que o bem esteja acessível a todos, o comportamento moral e ético só o seria na melhor acepção caso

estivesse em acordo com o Todo-Poderoso. Quanto mais afastado de Deus, mais longe o homem está de sua própria perfeição, pois o homem carrega dentro de si um ser espiritual o qual o aproxima da bondade de Deus e essa característica que torna o homem mais propenso a realizar bons atos, a praticar o bem.

Os aspectos relativos à influência cristã no período medieval traduziram categoricamente a formação de uma ética religiosa, onde as proposições do comportamento eram inicialmente identificadas sob o aspecto da verdade teológica, consolidado pela propagação das revelações divinas do catolicismo, cujo fundamento traduzia não mais a crença no aspecto racional, mas no fundamento do comportamento virtuoso balizado pelos preceitos divinos, em que os seus mandamentos subordinem as relações da ser humano.

A conduta humana sob a doutrina religiosa empregada na Idade Média era disposta pela motivação da primazia do sobrenatural em relação à ordem natural humana, vez que o homem provém de Deus e o seu fim último é retornar ao seu criador, o homem tem por escopo atingir a essência da felicidade ou beatitude pela contemplação de Deus, há uma necessidade de difusão de um conceito de amor universal em que sejam desconsideradas toda e qualquer distinção, haja vista que todos os homens são iguais perante Deus (Vázquez, 2017).

A doutrina católica orientou a moral na idade média sob o fundamento cristão o que perdurou por um período de quase um milênio de domínio quase absoluto do cristianismo. Até mesmo os filósofos mais influentes mantinham vínculos religiosos institucionais e transmitiam a sua carga doutrinária em suas perspectivas teóricas. Nitidamente o conceito de moral na era medieval manteve sólidas convicções voltadas às questões espirituais, onde os valores eram voltados à vontade da divindade e doutrina cristã.

Cabe ressaltar algumas anotações importantes de Léo Strauss (2016) acerca do juízo de sociedade, tendo sido realizada uma releitura da conceituação dada por Thomas Hobbes (1588-1679),

que defendeu a hipótese de que o homem se diferencia dos outros animais em decorrência da razão, pois é capaz de pontuar as consequências de determinados atos que tem desejo de praticar, ou seja, não age por instinto, necessariamente, pois tem a capacidade de analisar à sua volta, já que não fica somente vinculado à sua vontade e sensibilidade momentânea, age para alcançar resultados lá na frente, conclui que um ato mal planejado quando praticado tem a possibilidade de interferir no porvir.

O homem é descrito como um ser de desejos infindáveis, ele quer o poder, guarda esse desejo intrinsecamente, pretende que sua superioridade individual seja reconhecida perante os outros, traz relações entre os desejos racionais e irracionais, estes nascem com o homem, são de naturais, enquanto aqueles são voltados aos fatores externos. Thomas Hobbes teorizou a formação do Estado com a finalidade de gerenciar conflitos de interesses individuais com o objetivo de justificar a necessidade de um sistema político que fosse capaz de se adequar à moral, que dependa dela para subsistir.

Thomas Hobbes relacionou as suas teorias aos estudos de Sócrates, Platão e Aristóteles, e segundo Strauss (2016), o pensador vinculou sociedade à política, pois, por meio dela serão efetivamente cumpridas as leis, as quais são elaboradas por meio do sistema político definido, pois os indivíduos integrantes da sociedade necessitam de regras pré-definidas, tendo em vista que o poder público sempre goza de preferência perante os interesses individuais, com isso, o Estado deve definir o que se pode ou não fazer e punir pela prática de supostas ofensas às regras.

Com as reações intelectuais, o mundo passou a desenvolver o conceito de uma sociedade baseada na moral antropocêntrica, que se firma nos fundamentos de democracia, que por sua vez significa o equilibrado controle entre homem e sociedade, evidenciando um modo de educação mais adequado, haja vista levar em consideração as condições socioculturais para a constituição das relações entre os envolvidos dotados de responsabilidade social e que tenham consciência do seu papel.

Immanuel Kant (1724-1804) trouxe à tona a ideia de convivência coletiva, considerada uma

das maiores contribuições para o desenvolvimento da sociedade moderna. O filósofo trouxe sua crítica, especialmente nos estudos obtidos na obra “*Crítica da razão prática*” concluída em 1788. A obra descreveu as importantes aplicações de outras teorias de Kant, como por exemplo o agir por boa vontade e pelo dever consciente. Na *Crítica da Razão Prática*, Kant expõe a doutrina social indicada como o imperativo categórico kantiano, o qual pode ser assim enunciado: Age de tal modo que o motivo que te levou a agir possa tornar-se lei universal (Kant, 2016).

As categorias conceituadas por Kant eram descritas sob o prisma de um objeto em geral, definido como uma das funções lógicas do julgamento. É importante fazer referência aos escritos do autor acerca do julgamento categórico, cuja finalidade é realizar a ligação entre os integrantes da relação social. Embora os conceitos sejam considerados divisíveis, há de se ressaltar o ponto de vista do uso puramente lógico do entendimento:

Jamais me satisfez a definição que os lógicos dão do juízo em geral como a representação de uma relação entre dois conceitos. Sem discutir aqui com eles o imperfeito daquela definição, somente aplicável em todo caso aos juízos categóricos e não aos hipotéticos e disjuntivos (não contendo estes últimos, relação entre conceitos, mas, sim entre os juízos mesmos), farei notar somente (sem atender às consequências inconvenientes que este erro causou à lógica) que sua definição não determina em que consiste essa relação. (Kant, 2016, p. 50).

Para Kant não bastava ser revestido de comportamento que individualmente fosse considerado correto, ele desenvolveu um conceito de ética universal para a sociedade, que se fundamenta sob a necessidade do indivíduo demonstrar sua boa vontade racional e sensível, passando pelo crivo da aceitação comum. A moral em Kant enaltece que alguns comportamentos humanos não

carecem de muitos estudos para serem classificados como morais ou amorais, haja vista estarem dentro de cada indivíduo que compõe a sociedade, da mesma forma que as leis naturais fundamentam teorias aceitas pela coletividade.

A sociedade segundo Kant (2004) obrigatoriamente deve ter a capacidade de promover o bem agir, deve ser proveniente da boa vontade com base no agir moral, pois para o filósofo a vontade racional só se considera boa se de fato procurar atingir o fim em si mesma, sem a influência de fatores externos, ou seja, o sujeito age por meio da razão e o faz por intermédio de um comportamento que de maneira consciente é categoricamente correto e aceito pelo padrão médio do senso comum, o homem não age por preocupação em sofrer consequências ou até mesmo por ter sido obrigado a atuar, ele age por sua razoável necessidade de atingir o bem coletivo.

Para Kant importa que a lei moral da coletividade possa ser traduzida de tal forma que a humanidade, na sua pessoa ou na posição de qualquer outro indivíduo, sempre seja vista como um fim e nunca apenas como um meio. Trata-se de um princípio elementar para a filosofia moral de Kant, pois defende a razão prática, com apreço aos imperativos morais, que devem conduzir ações corretas. O Estado deve guiar a ação por normas morais, agindo de acordo com o que se quer transformar em lei universal, traduzindo-se no “imperativo categórico”, o qual sempre deve servir como norteador do comportamento. Os seres humanos são fins e não meios para alcançar a vida mais feliz possível (Kant, 2004).

A teoria de Kant, possuía como fundamento importante o fato de propor o combate contra a desigualdade social, trazendo ao Estado um papel de gestão igualitária com a aplicação dos preceitos morais. Para o filósofo não seria correta a aplicação de conceitos diferentes de moralidade em que se pesassem aspectos até mesmo hierárquicos, pois segundo ele, reis e vassalos teriam, na escala moral, idêntico valor.

Jean Jacques Rousseau (1712-1778) em parte concordava com Kant, pois entendia que a

sociedade deve sempre fundamentar-se na moral, que tem que estar direcionada à razão para balizar o seu agir. Rousseau criticava veementemente a atuação do Estado com práticas vinculadas ao contexto religioso cercado por subjetividade, como resquício do domínio do cristianismo na Idade Média. Kant e Rousseau divergiam quanto a alguns pontos, pois Rousseau direcionava o mal agir como resultado da influência que a própria sociedade exercia sobre o indivíduo, enquanto Kant já atribuía a má conduta como algo individual, segundo ele o homem era capaz de discernir acerca do bem e do mal e ele, por consequência tinha plena responsabilidade no agir correto ou incorreto.

Kant foi capaz de definir a teoria que identificou como da boa vontade, a qual direcionava o homem ao agir sob os aspectos de moralidade, por essa teoria o indivíduo não poderia realizar os seus atos baseados somente no receio das consequências ou mesmo pela imposição do Estado por intermédio das leis. O agir do homem tem que estar orientado por valor moral contido em seu ser e o ato possui fim em si mesmo, a ação deve ser correta pela lógica razoável e o é por conta não das circunstâncias, mas pela natureza de dever moral, pois no mundo sociologicamente ideal aquele ato é categoricamente dever de qualquer um que estivesse nas mesmas condições. (Kant, 2004).

Kant proporcionou uma releitura da moral, trazendo uma verdadeira referência para a transição da sociedade vinculada à moral cristã da Idade Média para a moral vinculada à razão na Idade Moderna, vejamos que o agir moral já não dependia da aceitação de Deus ou do crivo da Igreja. Kant garantiu a aplicação de uma teoria onde os atos deveriam ser aceitos sob o fundamento da motivação racional, ou seja, o autor da ação será submetido à sociedade, a qual deve apresentar o resultado da sua análise, ou seja, o que é bom para determinado indivíduo, tem que receber a mesma avaliação dos demais membros da sociedade, além de um valor moral individual deve haver consciência do próprio agente do ato de que aquele agir é categoricamente moral. Naquele período a sociedade passou à transição da ética fundamentada no teocentrismo pela orientada sob a égide dos conceitos antropocentristas, quando passou a ser valorizada a autonomia da vontade.

Com as teorias vinculadas à razão, ao fator predominantemente racional, e baseado nas teorias provenientes do iluminismo é importante ressaltar quanto à chamada positividade desencadeada por Georg Friedrich Hegel (1770-1831) o qual promoveu a necessidade do homem, como ser social, ser obrigado a buscar determinada transformação do conhecimento baseando-se na ciência, que por sua vez deveria ser necessariamente abalizada na razão absoluta. Hegel desempenhou um papel, naquele período histórico, capaz de desenvolver os primeiros conceitos relativos ao chamado materialismo dialético, que serviu de base para o desenvolvimento da teoria marxista-leninista caracterizada pelo método baseado no materialismo histórico dialético (Hegel, 2014).

Apoiado pela chamada pseudo-consciência, Hegel passou a defender que o homem possui a clara necessidade de atender aos fundamentos relativos à evolução da razão. Com isso, o homem possui como fator interno a fase da autoconsciência, que possibilita a sua orientação pela compreensão baseada na razão, permitindo-lhe ter noção do que seja certo ou errado, cabendo-lhe ordenar as ações, as quais julgue mais próprias. Hegel propõe ideias similares as de Kant, pois vê o homem social como alguém que tem importante papel na busca pelo conhecimento, participando de forma mais incisiva na constituição da sociedade. (Hegel, 2014).

As regras para vida em sociedade primeiramente têm que ser encaradas como abstratas, devendo ser definidas como um movimento lógico de normas para o convívio social, que deverão ser aceitas pela sociedade enquanto regra moral. Para tanto, o Estado deve concentrar o poder em si, pois só assim as regras sociais teriam condições plenas de se efetivar, sendo capaz de superar as individualidades, onde o interesse coletivo sempre fosse o principal fundamento, sendo possível tratar a todos como parte integrante da sociedade e para o seu interesse. (Hegel, 2014).

Hegel tratava-se de um idealista, dessa forma, foi capaz de criar uma teoria na qual se baseou, inicialmente, nas críticas em relação à teoria de Kant, pois não concordava com a ideia de formalidade excessiva no sentido de fundamentar os atos sociais. Tinha em mente que era necessário

que cada indivíduo se concentre no dever de considerar os aspectos culturais e históricos como base fundamental para atingir os comportamentos morais básicos para a vida em coletividade, vejamos os apontamentos de Weber (2013, p. 38):

Em Hegel, é na mediação de vontades e seus respectivos interesses (conteúdo) que está a força e legitimação das instituições e leis. Com isso a validade apriorística do imperativo categórico kantiano fica enfraquecida. Saímos do plano da subjetividade e nos colocamos no nível da objetividade (espírito objetivo). Rompemos com a pureza da razão e buscamos o conteúdo histórico.

Nem o formalismo kantiano, tampouco o racionalismo absoluto de Hegel pôde se consolidar historicamente, especialmente diante dos pensamentos filosóficos mais modernos, pois sensíveis transformações foram realizadas no contexto social, especialmente com o reconhecimento da sociologia como ciência, conforme trataremos adiante.

1.1.2. A Sociedade sob a história contemporânea

É necessário fazer menção ao estudo de três grandes pensadores para compreender o caminho da sociedade moral na idade contemporânea, os quais ficaram conhecidos por consolidar as ciências sociais, são eles: Karl Marx (1818 – 1883), Émile Durkheim (1858 – 1917) e Max Weber (1864 – 1920). Estes autores contribuíram sobremaneira no campo sociológico, filosófico, político e ideológico, pois trouxeram novos conceitos para os estudos quanto à evolução da vida em coletividade. Embora cada autor estivesse vinculado aos seus peculiares ideais, e guardados os respectivos contextos históricos vivenciados por eles em suas nações, os seus conceitos se eternizaram na orientação dos estudos dos que se propõem a entender os pressupostos da vida em sociedade.

Quanto aos contextos históricos em que viveram os autores, cabe ressaltar o fato de que Durkheim vivenciou o período de uma França pós transformação revolucionária, os ideais dos ativistas

franceses foram determinantes para sua formação teórica, a França era uma nação estabelecida, uma das primeiras na Europa, um país já consolidado, com uma ideia de Estado forte defendida principalmente pela sociedade atuante e com voz ativa. Noutro viés, Max Weber orientou seus estudos num período em que a sua nação, a Alemanha, acabara de se unificar como Estado Nacional, a qual se dirigia para uma fase de confirmação. Tratar os contextos torna-se fundamental para apresentarmos alguns dos principais conceitos defendidos pelos referidos autores.

Durkheim orienta os seus estudos na teoria que denomina fato social, na qual ele procura definir como uma particularidade externa ao indivíduo, ou seja, que só existe por conta de um mundo preparado para recebe-lo, isso está acima de seus anseios individuais e supera as suas particularidades. Para o sociólogo, a sociedade é composta de múltiplas interações entre as pessoas que estão inseridas no fenômeno social.

As bases históricas e conceituais são determinantes para definirem o fato social apresentado por Durkheim, visto que, o homem torna-se o produto da sociedade que ele vive, ela já está consolidada, com isso, todos os traços adquiridos pelo indivíduo são vinculados ao seu meio social, considerando pequenas modificações que são atribuídas ao momento histórico vivido pelo grupo ao qual pertence. Durkheim baseia sua perspectiva filosófica no positivismo, conquanto destacou os fenômenos sociais como objetivos e empreendeu esforços durante a sua trajetória trabalhando no sentido de dar à sociologia o patamar de ciência.

O fato social garante ao indivíduo, como ser social, o direito da sociedade exercer sobre ele o interesse coletivo, ou seja, o agir em benefício do interesse comum. Dessa forma, a sociedade, por prerrogativa a ela conferida, ainda que o interesse individual seja contrário, deve agir para que seja atingido o bem geral. Cada indivíduo tem que ter plena noção que faz parte da coletividade, com isso, é necessário entender que não pode bastar em si, nos seus interesses individuais ou de pequena parcela do grupo social, mas sempre com atenção ao interesse geral. (Durkheim, 2011).

Durkheim se orientou sob um conceito de moral baseado no cientificismo, sua inspiração era positivista, pois para o autor o homem deveria estar orientado sob os valores do todo, ou seja, interligados ao sistema total do mundo e que a ciência poderia compor os fatores necessários ao melhor entendimento do comportamento valorativo do indivíduo. O autor se compunha pelo conceito de solidariedade, que estava sob a orientação do próprio fato social, pois sujeitos a sofrer variações históricas e contextuais. A solidariedade se refere a unidade e a coesão da sociedade.

Émile Durkheim trouxe uma percepção moral retratada por um senso coletivo, onde a sociedade depende do pensamento e atitude do homem médio, aquele que não possui dúvida de que sua ação representa o melhor para o coletivo, uma consciência de maturidade comum, “se é bom para a sociedade é bom para mim!”. Durkheim confere à sociedade o resultado prático da ação de cada indivíduo, pois os fatos sociais exteriores são capazes de garantir que o homem possa agir individualmente por meio do reflexo que sua consciência internaliza em decorrência da sociedade em que faz parte:

O conjunto de crenças e de sentimentos comuns à média dos membros de uma mesma sociedade forma um sistema determinado que tem vida própria; pode-se chamá-lo de consciência coletiva ou comum. Sem dúvida, ela não tem por substrato um único órgão; ela é, por definição, difusa em toda a extensão da sociedade; mas possui caracteres específicos que a tornam uma realidade distinta. Com efeito, ela independe das condições particulares em que se encontram os indivíduos; estes passam e ela permanece. É a mesma no Norte e no Sul, nas grandes e nas pequenas cidades, nas mais diferentes profissões. Da mesma forma, não muda a cada geração, mas, ao contrário, enlaça umas às outras as gerações sucessivas. Ela é, portanto, algo inteiramente diferente das consciências particulares, ainda que não se realize senão nos indivíduos. (Durkheim, 2011, p. 20)

A moralidade em Durkheim proporciona compreender que os valores éticos do indivíduo são interligados à sua obediência aos princípios de solidariedade, até porque o Estado tem o dever de estimular a consciência coletiva, a qual objetiva a integração social. O autor defende o conceito e os desdobramentos da divisão do trabalho, pois, segundo ele, essa divisão será a responsável pela modificação da estrutura social. A vida social só poderá ser constituída como estável, por meio de harmonia, deve haver uma razoável aceitação quanto à criação de regras de conduta, as quais servirão de parâmetro para os limites das interações sociais. (Durkheim, 2011).

O sociólogo Max Weber, autor de diversas obras de fundamental importância para a compreensão da sociedade, entre as quais destacamos “*Economia e Sociedade*” e “*A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*”, orientou os seus estudos em uma vertente diferente das teorias de Émile Durkheim. Weber se propôs a defender a importância do papel do indivíduo na construção da sociedade, ou seja, a soma das consciências individuais tem a capacidade de garantir a construção e consolidação de um Estado organizado e forte politicamente.

A filósofa Marilena Chauí destaca Max Weber como um defensor da teoria liberal, o qual adotava a linha de proteção material que visava defender a liberdade econômica, o direito à propriedade individual e a liberdade de consciência do indivíduo. Segundo a autora, Weber estava em consonância com as teorias do Economista Adam Smith (1723 – 1790), pois ambos entendiam que ao Estado não cabia interferir nessas relações particulares, mas o dever de protegê-las. (Chauí, 2000).

Max Weber teve influência protestante em sua formação moral, a sua mãe era calvinista, com isso, Weber permeou os seus estudos em relação à vida social fazendo um contraponto ao comportamento cristão protestante. O autor utilizou em sua teoria alguns conceitos da ética cristã do período medieval, só que, além da ética baseada no espiritualismo ele acrescentou outros aspectos intrínsecos e subjetivos. Para Weber o comportamento do homem deveria ser composto de orientação de conduta sim, entretanto, é imprescindível observar os fatores externos que norteiam os limites

impostos socialmente para a execução da conduta.

Na verdade, essa ideia tão peculiar do dever do indivíduo em relação à carreira, que nos é familiar atualmente, mas na realidade tão pouco óbvia, é o que há de mais característico na ética social da cultura capitalista e, em certo sentido constitui sua base fundamental. É uma obrigação que se supõe que o indivíduo sinta, e desato sente, em relação ao conteúdo de sua atividade profissional, não importa qual seja, particularmente se ela se manifesta como uma utilização de suas capacidades pessoais ou apenas de suas posses materiais (capital). (Weber, 1999, p. 21).

Enquanto desenvolvia a sua teoria, Weber se deparou com um período de predomínio absoluto do sistema capitalista no ocidente, e isso permitiu que o autor pudesse compreender o fenômeno do capitalismo. Weber não via no capitalismo somente a busca pelo lucro como característica principal, buscou identificar outras peculiaridades no sistema, fez comparações com religião, conquanto entendeu que as igrejas também orientavam sua finalidade na obtenção de respostas materiais. Para descrever o que intitulou como espírito do capitalismo, Weber fez utilização dos escritos de Benjamim Franklin (1706 – 1790). (Weber, 1999).

Weber apontou um estudo na obra “*A Ética protestante e o espírito do capitalismo*”, evidenciou o fato da propensão do cristão protestante a uma vida materialista muito maior que a do católico que se encontrava a espera de resultados mais humanísticos em sua missão religiosa. Weber não fez, tampouco nós faremos qualquer significação quanto a esse resultado apresentado, o autor apenas justificou que o próprio protestantismo foi consolidado sob o império do sistema capitalista. (Weber, 1999).

A procura do homem pelo seu aperfeiçoamento espiritual possuía como alternativa prática o próprio afastamento do mundo, e para os cristãos medievais uma separação entre o secular e o sagrado era primordial para um bom relacionamento espiritual. A verdade é que durante a era cristã medieval a

moral era composta por fatores, principalmente internos do ser humano, no sentido de reforçarem a necessidade dele se ater ao seu autoconhecimento, entretanto com a reforma protestante desencadeada por Martinho Lutero (1483 – 1546) ocorreu um entendimento de que tudo que o homem pudesse aproveitar nesta terra e que não estivesse em desacordo com a doutrina bíblica também poderia se fazer sagrado, dessa forma o trabalho também passou a ser considerado sagrado, sendo por consequência o capital sagrado na concepção dos reformistas.

Para obter o capital deveria sempre ser por meios lícitos, seja por meio trabalho assalariado ou pelos empregadores, com essa ideia Weber tinha a concepção de ética. Segundo ele o trabalho é vocação e essa virtude dá ao homem a oportunidade de viver em sociedade segundo às orientações que lhe são ordenadas pela Divindade, e o trabalho digno é sua condição de contribuição para com a coletividade. Weber buscou a compreensão quanto ao espírito do capitalismo tendo como base os escritos do pensador estadunidense Benjamim Franklin, que, reconhecia a evolução econômica advinda do sistema, mas, inevitavelmente percebia a injustiça social provocada pela má aplicação de seu conceito:

A “ética dúplice” permitiu o que era proibido nas relações “entre irmãos”. Além disso, a aquisição capitalista aventureira era natural em todos os tipos de sociedade econômica que conhecessem o comércio monetário, e que lhe oferecessem oportunidades, através de comendas, da administração de impostos, empréstimos estatais, financiamentos de guerras e de cortes ducais, e postos administrativos. Do mesmo modo a atitude interior do aventureiro, que se ri de todas as limitações éticas, é universal. A brutalidade na aquisição absoluta e consciente está frequentemente na mais íntima conexão com a conformidade mais estrita à tradição. Além disso, com o colapso da tradição, e com a maior ou menor penetração da livre procura de lucros, mesmo dentro do grupo social, essa novidade não foi, de modo geral, justificada

eticamente e encorajada, mas apenas colocada como um fato, seja como algo indiferente, seja como algo de desagradável, e infelizmente inevitável. (Weber, 1999, p. 36-37).

A evolução moral totalmente desvinculada da subjetiva obrigação religiosa trouxe à tona o agir humano sob aspectos mais práticos, mais vinculados ao cotidiano. Para Weber os atos praticados pelos indivíduos são produto da contribuição histórica do protestantismo propagado pelo calvinismo, pietismo, metodismo e seitas derivadas do movimento batista. Com o desenvolvimento dessas doutrinas a vontade livre dos indivíduos passou a desempenhar posteriormente papel de suma importância.

Outro teórico importante para a formação dos conceitos de sociedade foi Karl Marx, o qual teve enorme contribuição juntamente com os autores citados neste tópico. Para conceituar a sociedade moral é importante ressaltar um dos pontos de suma importância para a diferenciação das teorias de Durkheim, Weber e Marx. Faz-se necessário considerar os assuntos relativos à divisão do trabalho, e em especial, a separação entre as classes da sociedade,

Durkheim não concordava com a hipótese de que a divisão do trabalho tivesse ocasionado uma verdadeira dissolução das relações interpessoais, enquanto Marx considerava a divisão do trabalho como decisiva para proporcionar uma separação muito grande da atividade material para a intelectual. Marx concluiu que a repartição do trabalho era desigual, o que teria ocasionado consequências drásticas na relação do trabalhador com o seu patrão, segundo ele essa relação consolidou uma hierarquia de coerção com forte dominação de uma das classes, a burguesia, vejamos os escritos de Marx:

O processo por meio do qual a essência humana dos operários se objetivava nos produtos do seu trabalho e se contrapunha a eles por serem produtos alienados e convertidos em capital. A ideia abstrata do homem autocriado pelo trabalho, recebida

de Hegel, concretizava-se na observação da sociedade burguesa real. Produção dos operários, o capital dominava os produtores e o fazia cada vez mais, à medida que crescia por meio da incessante alienação de novos produtos do trabalho. Evidencia-se, portanto, que Marx ainda não podia explicar a situação de desapossamento da classe operária por um processo de *exploração*, no lugar do qual o trabalho alienado constitui, em verdade, um processo de *expropriação*. Daí a impossibilidade de superar a concepção *ética* (não-científica) do comunismo. (Marx, 2013, p. 27).

Cabe ressaltar a doutrina do marxismo desenvolvida e difundida por Karl Marx, a qual realiza um estudo comparativo entre os conceitos de moral do passado com as bases teóricas da nova moral conceituada pelo autor. Para Marx o homem tem que ser observado pelo seu contexto social nos mínimos aspectos, pois deve o indivíduo ter plena noção de que por meio de seu trabalho pode transformar a natureza ao seu redor, enfim, é parte de um contexto histórico e é visto como um ser social.

Para os filósofos do passado os preceitos de moralidade percebidos na sociedade, estavam em consonância com valores mais intrínsecos. A sociedade ao longo da história foi se transformando, e o homem pôde alcançar a noção da importância de seu papel para atingir o resultado do todo, pois para a sua sobrevivência é necessário o respeito aos anseios coletivos, até porque o homem por si não há de prosperar, a sociedade sim, e para que seja garantida a sobrevivência do indivíduo, deve-se dar atenção e respeito ao seu contexto social, pois não se busca atender particularidades, mas generalidades.

Marx enxergava a sociedade com base na distorção dos valores éticos, pois eram nítidas as contradições vivenciadas, era uma coletividade desigual em que a burguesia disfrutava das benesses por meio da força do trabalho do proletariado, o que se via eram valores de conceitos duplos, pois a burguesia entendia que se tratava de oportunidade ao trabalhador, já o proletariado compreendia a força do trabalho como exploratória. Para melhor entendimento façamos alusão ao trabalho apresentado por

Dias (2016, p. 141):

Em outras palavras, os valores éticos dominantes como a ganância, o egoísmo, a competição, o individualismo, a avareza, a cobiça, e a exploração, responsáveis por sustentar o sistema dominante, somente serão modificados e convertidos em solidariedade, fraternidade, respeito, justiça, autonomia, democracia e confiança entre os humanos, com a luta pela transformação da forma de produção e apropriação do produto que se pode modificar as relações que os homens travam necessariamente em suas vidas. Com a mudança na forma de apropriação do produto, caso o produto passasse a ser apropriado coletivamente, não haveria propriedade privada do capital, assalariamento, nem tão pouco exploração, fatos que desestimulariam a corrida desenfreada pela busca de capital, a ganância, a competição, a avareza, o egoísmo, e outros valores nefastos gerados pelo atual modo de produção.

As críticas realizadas por Marx em relação ao sistema político e modelo econômico de exploração vivenciado no período de sua luta, trouxe-lhe um reconhecimento, que o ponto chave do filósofo foi ter não somente teorizado as soluções que acreditava surtir efeito, mas, principalmente, ter lutado pela transformação colocando em prática os seus estudos, organizando-os, conquanto recebeu adeptos fiéis, exemplo Friedrich Engels (1820 – 1895) e até hoje espalham-se pelo mundo, difusores das suas teorias.

A sociedade para Marx se fundamenta no conceito que se relaciona com a denominada ética social, ele compreendeu o comportamento humano baseado na conduta coletiva, pois o homem de boa conduta é produto do ser social ético. O autor quando realiza críticas às diferenças de classes do proletariado e burguesia indica o valor que realmente é considerado pela classe dominante e pretende difundir uma transformação, só que a teoria tão somente não bastaria, seria necessário desconstituir a ideia de aceitação da dominação pela necessidade. O trabalhador deveria deixar de negociar a sua força

por um salário que servira para tão somente manter ele e família vivos ou ao menos sobreviventes.

Em janeiro de 1848, Marx, unido a Friedrich Engels, foi responsável por elaborar a obra o *Manifesto do Partido Comunista*, que teve o objetivo claro de conscientizar os trabalhadores quanto às suas condições de exploração, bem como abrir-lhes os olhos quanto à força que detinham, ali os autores esclareceram quanto aos valores que a burguesia realmente considerava:

Onde quer que tenha chegado ao poder, a burguesia destruiu todas as relações feudais, patriarcais, idílicas. Dilacerou impiedosamente os variegados laços feudais que ligavam o ser humano a seus superiores naturais, e não deixou subsistir entre homem e homem outro vínculo que não o interesse nu e cru (das nackte Interesse), o insensível “pagamento em dinheiro”. Afogou nas águas gélidas do cálculo egoísta dos sagrados frêmitos da exaltação religiosa, do entusiasmo cavaleiresco, do sentimentalismo pequeno burguês. Fez da dignidade pessoal um simples valor de troca e no lugar das inúmeras liberdades já reconhecidas e duramente conquistadas colocou unicamente a liberdade de comércio sem escrúpulos. Numa palavra, no lugar da exploração mascarada por ilusões políticas e religiosas colocou a exploração aberta, depuradora, direta e árida. (Engels e Marx, 2014, p. 42-43, sem grifos no original)

Marx e Engels esclareceram o que representava a propriedade privada, um indicativo da injusta forma de exploração que a burguesia exercia sobre os trabalhadores, demonstraram o quanto a riqueza estava concentrada numa parcela pequena da sociedade, e que a manutenção dessa prática só era possível por meio da exploração de classes, visto que a propriedade não era adquirida ou consolidada pelos próprios esforços, mas por meio da exploração do proletário, o verdadeiro mantenedor da propriedade, a duras penas, tendo que se reduzir a um escravo do sistema em que o capital tem mais valor que o indivíduo.

A sociedade deve estar em constante luta, enquanto não atingir o seu objetivo, pois para Marx o homem digno tem por premissa impor os seus valores morais, do contrário a coletividade tende a permanecer subjugada à vontade dos dominadores, os detentores do capital, ou seja, os aspectos do capitalismo possuem a capacidade de controle em relação à sobrevivência do trabalhador, que na história é o explorado:

Onde fica entre gente tão esquisita o “campo de abstinência” para o capitalista? A grande beleza da produção capitalista consiste em que ela não apenas reproduz constantemente o trabalhador assalariado como trabalhador assalariado, mas produz, em relação à acumulação do capital, sempre uma superpopulação relativa de trabalhadores assalariados. Assim, a lei da oferta e procura de trabalho é mantida nos trilhos certos, a oscilação salarial é confinada em limites convenientes à exploração capitalista e, finalmente, a dependência social tão indispensável do trabalhador em relação ao capitalista é assegurada, uma relação absoluta de dependência que o economista político em casa, na metrópole, pode mentirosamente disfarçar em uma relação contratual livre entre comprador e vendedor, entre possuidores igualmente independentes de mercadorias, entre possuidores da mercadoria capital e da mercadoria trabalho. (Marx, 1999, p. 387).

Pela teoria apresentada por Marx há a necessidade de reconhecer que existem diferenças entre as normas escritas e pré-existentes e as condutas morais, o que na opinião do autor cria uma enorme separação entre as classes existentes na sociedade, pois a maneira de enxergar o padrão de conduta da burguesia tende a divergir em relação ao proletariado. Para Marx tudo deve ser conduzido para se alcançar o direito à igualdade, ainda que cada ser social se dedique ao seu trabalho, pois se um indivíduo ganha, todos ganham, e na mesma medida, quando ele perde, todos perdem.

Com essas referências mínimas relativas à historicidade do pensamento social, permite-se

prosseguir neste estudo agora com a percepção das tendências das atividades praticadas na Administração Pública, pois é necessário entender o ser social, o seu comportamento moral e a finalidade da Gestão Pública, pois a filosofia por meio dos pensamentos expostos anteriormente nos permite entender sobre as finalidades de alguns princípios que veremos, como interesse público, moralidade, impessoalidade, isonomia, entre muitos outros, todos vinculados à prática administrativa.

Pela visão apresentada sobre a evolução, especialmente moral, da sociedade ao longo da história e, respeitados os seus contextos, verificamos peculiaridades reveladas pelos estudiosos que pretendemos interligar aos procedimentos relativos às contratações públicas, ora à vinculados aos princípios, ora às normas positivas, mas sempre partindo do pressuposto da atividade realizada pelo ser humano, revelando a sua conduta racional, justa ou da virtude, pois sem indivíduo não há ética e moralidade, pois esses conceitos orientam os procedimentos para a formação da sociedade, que depende da convergência de atos dos indivíduos. A concepção filosófica dos autores citados nos permite balizar com certa propriedade os preceitos de moralidade, necessários ao agir do servidor público.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DE GESTÃO PÚBLICA

A Gestão Pública, em sentido amplo, tem vínculo com a política do Estado, pois determina a capacidade de governar sobre os atos sociais, atuando em sua execução e controle. Por isso, necessário se fez entender um pouco dos aspectos da evolução social histórica e filosoficamente, como realizado no tópico anterior. O poder governamental é primordial para atuar em relação aos atos sociais, ou seja, tem que haver a capacidade de decidir sobre os membros da sociedade, de obter obediência deles. Com isso, é necessário que um indivíduo ou reduzido grupo possuam a capacidade de fazer com que os demais, quer sejam indivíduos ou grupos, façam ou deixem de fazer o que desejam.

Historicamente nas relações humanas há situações em que um indivíduo se encontra em condição de inferioridade em relação ao outro, o fato é que de um modo ou outro o senso comum

pressupõe que há uma necessidade do ser humano se sentir em condição de superioridade, mas o que se busca como ideal é no mínimo a igualdade.

A forma mais clara de se reconhecer a superioridade é por meio do específico poder. A coletividade procura estabelecer vínculos de dependência necessários ao bom convívio e isso gera algum poder, com isso a possibilidade de limitar a conduta do outro, ocasionando consequências, sejam para o seu bem ou para o seu mal, mas o principal é o bem coletivo.

O exercício do poder requer submissão e aceitação da maior parcela dos membros do grupo social do qual faz parte. Para ser revestido de poder com vias a governar grupos sociais faz-se uso da política, daí a garantia o poder, o qual irá permitir tomar decisões dentre várias opções possíveis para cada situação obedecendo-se os objetivos, as prioridades e também o modelo organizacional adotado. Com isso, quem detém o poder, possui a autorização para optar, no sentido de atingir os objetivos apropriados para o bem coletivo.

Segundo Balandier (1969) o poder é visto como a capacidade de obter a atenção e o respeito nos atos que atuar em relação às situações sociais que se deparar, ora de uma forma, ora de outra, não há determinado modo de exercício do poder, pois cada decisão se relaciona ao objetivo a ela vinculado. É preciso compreender que existem diferenças entre as sociedades desenvolvidas, industrializadas e as sociedades pré-modernas ou pré-industriais. É nítido que nas sociedades pré-modernas, dá-se plena atenção aos aspectos biológicos, tais como sexo ou idade. E para o autor essas sociedades mantêm o poder nas mãos daqueles que possuem determinado prestígio pela relação dos ancestrais que já possuíam a propriedade da terra e as riquezas materiais.

As sociedades onde o poder político não possui muita representatividade, tanto do ponto de vista estrutural quanto cultural, o poder maior acaba por ser reconhecido em relação ao status pessoal dos membros de maior destaque dentro de cada grupo social. Dessa forma, o poder político acaba sendo confundido com o próprio poder social, o controle de quem tem mais patrimônio sobre os outros

indivíduos passa a ser inevitável.

2.1. A visão de gestão pública na antiguidade

Como vimos no capítulo anterior, as sociedades tendem às mudanças, e os modelos atuais demonstram que podem se tornar inertes ao sistema que se consolida, ficam apoiadas numa espécie de hierarquia social, surgem as ramificações do poder, o que sustenta ainda mais o poder pelo poder, a cultura perde para a estrutura, e a divisão de classes ganha estabilidade.

A História demonstra a passagem da sociedade tribal para a sociedade colonial com as cidades-Estados e em seguida a sociedade burocrática até atingirmos o contexto voltado ao Estado moderno. O poder é caracterizado pela função básica de determinar o agir da sociedade, as regras, os objetivos, tudo isso exercido por esse novo centro político, que tem a função de organizar e integrar a coletividade, o interesse tem que ser comum.

Tanto as cidades-Estados, quanto à sociedade burocrática têm surgimento com a necessidade de atingir outros grandes objetivos propostos pela coletividade, tais quais a proteção do território diante de outros Estados garantindo-se sua soberania, ou com o controle dos recursos hídricos, assim como a manutenção do governo de um território de dimensão ampla, isso tornava possível esquecer da ideia de que somente era possível ascender ao poder os grupos de parentesco para domínio vitalício, pois a cidadania se superpõe a quaisquer dessas mazelas (Bouza-Brey, 1996).

O poder político específico ou diferenciado seja do Estado ou de grupos de influência dentro da sociedade era capaz de se exercido com objetivo de determinar diretamente as regras ou influenciar que os demais as obedecam ainda que as decisões fossem condicionadas. Daí em diante, ocorreu o surgimento de uma política com conceito novo, que traduzia a sua atividade no sentido de governar ou influenciar indiretamente o próprio poder político, e esse modelo passava a ter o controle do conjunto da sociedade na gestão dos atos governamentais do chamado centro político.

Aquele novo centro político adotava a garantia de estabilidade das funções políticas de liderança, contava com novas estruturas, padrões, como a burocracia, a manutenção da proteção via exércitos regulares, a arrecadação normativa e segura de impostos, comércio regularizado, órgão de justiça e demais organizações com garantia de estabilidade. Com isso, o poder político é respaldado pelo contexto ao seu entorno, estava sendo propagada a política em sentido estrito, uma atividade com fim de governar a sociedade. A história nos mostra a transformação de muitas sociedades que mantinham o modo tribal ao aparato de Estado moderno, tudo sendo realizado por processos sucessivos, nos quais as sociedades subsistiram a diversas formas organizacionais do poder político, como exemplo as cidades-Estados na Antiga Grécia ou até mesmo os impérios burocráticos, como o Romano, o Inca e o Asteca. (Dias, 2017).

Com grandiosas estruturas burocráticas devemos dar atenção ao que os antigos egípcios realizaram, pois foram capazes de construir grandiosos monumentos como as pirâmides, isso há mais de dez mil anos, isso por que valorizavam a administração e a organização, pois sem isso jamais seriam capazes de alcançar os seus objetivos.

O filósofo Confúcio (551 a.C. – 479 a.C.) foi capaz de elaborar parábolas onde se identificam caminhos estruturados para a administração pública, continha em seus escritos as recomendações sobre a seleção de pessoas para atuar nos cargos públicos, quais deveriam ter as virtudes de honestidade e desinteresse por bens. Vejamos que há mais de 2.500 anos, Confúcio ditou regras de administração pública, as quais indicavam a necessidade dos governantes estudarem os problemas para só assim terem a capacidade de decidirem a respeito, tudo isso para o alcance da melhor solução. Confúcio já fazia naquela época uma menção à ética profissional, pois para enfrentar os problemas deveria se agir por meio objetivo e com extrema imparcialidade. Para Confúcio os problemas econômicos deveriam ser encarados como uma forma de se atuar com solidariedade, onde toda a coletividade é atingida, e que o cérebro de quem governa jamais deveria parar de trabalhar, pois

o governante é detentor de uma conduta nobre, jamais por qualquer interesse pelas vantagens que possam existir no cargo. O filósofo também entendia que a essência de um bom governo é não resolver os problemas de forma precipitada e em hipótese alguma deve tirar proveito próprio. (Dias, 2017)

Pegoraro (2006) faz considerações sobre aspectos de conduta humana na Grécia Antiga, é de concluir que a sociedade ateniense, com o funcionamento de seus conselhos, cortes populares, funcionários administrativos e força militar, revela a atenção dada aos princípios de administração, especialmente no que tange ao aspecto moral. Existe uma verdadeira trilogia quando nos reportamos à Grécia Antiga no que concerne ao pensamento filosófico, pois os filósofos gregos Sócrates, Platão e Aristóteles contribuíram sobremaneira em relação ao comportamento ético voltado para a administração política.

Marcondes (2000) trouxe o entendimento quanto ao que esses filósofos clássicos tinham como base. Sócrates acreditava numa administração como habilidade pessoal distinta do conhecimento técnico e da experiência, enquanto Platão, um discípulo de Sócrates, trazia a administração ao vínculo da democracia e às relações contratuais públicas, por fim Aristóteles procurava distinguir formas de administração pública, as quais designou por monarquia, aristocracia e democracia.

Platão, trouxe em sua obra A república uma conceituação de virtude do cidadão sendo aquela *“que mantém cada cidadão nos limites de sua própria tarefa, ou seja, quando a classe dos homens de negócios, a dos guerreiros e a dos magistrados exercem sua função própria e só se ocupam dessa função é que tornam a cidade justa”* (Platão, 1997, p. 132-134).

A administração atingiu um patamar mais complexo no Império Romano, em razão da extensão da atividade e da distância de territórios governados, com isso havia uma exigência de considerável desenvolvimento das técnicas de gerenciamento. Exemplos de arquiteturas de nível elevado de organização e planejamento para sua execução foram os aquedutos que possuíam a finalidade de conduzir água a distâncias grandiosas, as vias romanas, assim como o Coliseu. O

planejamento gerencial alcançava a administração da justiça romana, pois os magistrados possuíam áreas de autoridade divididas em diferentes graus de importância. A delegação de autoridade e o princípio hierárquico foram primordiais para o desenvolvimento e a manutenção do poder da cidade de Roma, por isso o reconhecido império, fruto de uma administração de eficiência de grau jamais visto até então. (Dias, 2017).

2.1.1. A evolução histórica da gestão pública – idade média

O Estado é conceituado por diversos pensadores na história, ele surge vinculado à ideia e à prática da soberania no século XVI, o que o diferencia do conceito de império e da polis, os quais haviam sido formas políticas particulares da Antiguidade. Mas, a intrigante missão de conceituar o Estado vem de longe, vejamos a literatura de Bonavides:

Até mesmo a expressão Estado, ao redor da qual se levanta vastíssima e respeitável literatura já centenária, trazendo o selo de contribuição monumental de afamados pensadores e filósofos, não pôde forrar-se ao círculo vicioso de incertezas e objeções, quanto à determinação exata do significado de que se reveste.

Compilam-se da antiguidade aos nossos dias, nos textos mais autorizados da reflexão filosófica e jurídica, copiosos conceitos que servem apenas de atestar quão longe nos achamos ainda da caracterização satisfatória.

Daí porque Bastiat, com fina ironia, anunciava em meados do século XIX, prêmio de 50.000 francos a quem lhe respondesse a contento a interrogação que ele fizera ao pedir que lhe definissem o Estado. (Bonavides, 2000, p. 40).

É nítido que o Estado é um produto de um amplo e complexo processo histórico, tanto o seu desenvolvimento, como a consolidação de seu conceito não ocorreram de forma simultânea nos diferentes países. O Estado foi formado por um processo não linear, até porque teve que superar a

coexistência de impérios e cidades-Estados quando de seu surgimento.

No mundo antigo os Estados não se deparavam com as dificuldades surgidas no Estado moderno. As diversas sociedades que constituíam os seus respectivos Estados, transpondo-o de uma polis para Estado-cidade. Os detentores da política grega pretendiam determinar o limite, o quantum mínimo para a existência do Estado, conquanto fixavam ao seu próprio entendimento em cerca de vinte, trinta ou quarenta mil habitantes. Vejamos, pela ordem atual que a fixação do mínimo da população visando reconhecer a ordem estatal não é critério na Ciência Política, ou seja, a quantidade de habitantes foi destituída de importância. (Dias, 2017).

No século XIII foram identificadas as instituições pioneiras integradas por gestão profissional, visto que na Inglaterra, Portugal, França e Espanha foram desenvolvidos departamentos e cortes de justiça. O Estado Moderno passou a surgir por meio da progressiva centralização do poder, sendo esta uma das suas principais características, tudo foi se consolidando por meio de um processo histórico, especialmente ocorrido entre os séculos XIV e XV, foram sendo superadas a ideia de império, a dependência à igreja, assim como a dispersão de poder medieval.

Até o século XI existiam direitos particulares de cada território feudal, tendo sido a partir dali verificada uma tendente necessidade de elaboração de um direito geral para todo o reino. Normas de Direito para todo o reino foi um fator primordial para a afirmação do poder real, especialmente sobre os senhores feudais. Dessa forma havia a emergente obrigação do Estado em concentrar suas forças militares, estabelecer padrões burocráticos, controlar a economia de forma ampla, tudo em um só centro, portanto, assim seria diferenciada a específica organização política na Idade Média, que se apoiava no pluralismo de poderes, para um novo modelo político, agora com a centralização do poder, configurando o Estado moderno.

2.1.2. A gestão pública na idade moderna

A centralização do poder político como tendência passa a ser um dos traços primordiais do Estado moderno. Vejamos que pelo destaque dado ao assunto essa consolidação de poder ocorreu de forma progressiva e lenta, pois ainda no século XVI, não estava totalmente finalizada. Alguns fatores foram responsáveis pela monopolização e unidade do poder, dentre os quais podemos citar: a instituição de um exército permanente, a formação de uma estrutura de gestão burocrática que contava com funcionários permanentes e divisão delimitada de competências e obedientes a uma estrutura hierárquica. (Heller, 1968).

Por meio da burocracia alcançou-se importante papel na consolidação dos Estados, haja vista a organização por estrutura hierárquica, o que veio a facilitar a consolidação da então tendente centralização do poder. Isso permitiu que as funções do Estado fossem estendidas a todo o território. Para que houvesse uma melhor ligação entre a Monarquia e os súditos, fazia-se valer os aspectos das burocracias, o que facilitou até mesmo, no período imperial, que os monarcas deixassem de depender das contribuições voluntárias da nobreza, haja vista que foi possibilitada a criação de tributos para todo o reino, assim como foi necessário o estabelecimento de sistema jurídico único em todo o território. (Heller, 1968).

O Estado moderno, durante o seu processo de formação e consolidação recebeu algumas formas e primeira delas foi caracterizada pelo Estado absolutista, o qual foi conceituado como um poder uno atuante sobre os planos político, social e jurídico. No que concerne à natureza política, o Estado na forma absolutista avoca para um único centro toda a autoridade política, eliminando quaisquer funções políticas autônomas das cidades, cortes ou espécies de corporações, não há mediação política entre os súditos e o príncipe, o qual passa a ser o portador da vontade superior. Quando mencionamos o plano social, o Estado na forma absolutista se torna o Estado gestor, onde o príncipe conta com a moderna burocracia, a qual compreende a atuação de maneira racional e eficiente com uma finalidade, tendo a sua disposição toda a operacionalidade que a estrutura lhe oferece, se

fundamenta no princípio da divisão do trabalho, na competência e na especialização. Quanto à natureza jurídica, confia-se a produção de normas jurídicas ao Estado que por ser soberano detém o monopólio para a edição das leis, não podendo existir um direito vigente acima do poder estatal que tenha o objetivo de limitar sua vontade (Bobbio, 1995).

Não se pode negar que o Estado é de criação da cultura humana, por isso abrange uma estrutura funcional para atender os seus integrantes, com limite e objetivo geral. O Estado não é uma pessoa, mas uma entidade formada por uma estrutura social, jurídico-administrativa, para se obter a institucionalização do poder político. Jean Jacques Rousseau (1712-1778) indicou que o homem é consciente da necessidade de um poder e por isso faz anuência tácita ao contrato social: “*Cada um de nós põe em comum sua pessoa e toda a sua autoridade, sob o supremo comando da vontade geral, e recebemos em conjunto cada membro como parte indivisível do todo.*” (ROSSEAU, 1757). É de se destacar que não seria possível a convivência política sem limites individuais, sem a adoção de medidas que fossem voltadas ao coletivo, o poder do Estado não pode em hipótese alguma atentar contra a liberdade, pois o poder garantido à soberania estatal deve ser exercido em função da liberdade do cidadão, a serviço da sociedade, jamais sobre ela, pois é a sua garantia de equilíbrio.

Estado e sociedade andam juntos, e cada um tem seu papel, a sociedade se refere à pluralidade de pessoas que convivem em determinado espaço territorial, com ideais, cultura e desígnios comuns, enquanto o Estado é que possui a prerrogativa de exercício do poder. A sociedade faz com que o Estado a represente, visto que faz uso dos meios para dar ao ente a sua representação política (Dias, 2017).

2.1.3. A visão de gestão pública na idade contemporânea

Na atualidade é presente a assertiva de que todos os habitantes do planeta estão vinculados aos seus respectivos Estados, e essa constituição determina a unidade política fundamental. O Estado se

apresenta como um território ocupado por um povo designado por nação, trata-se de uma organização social de natureza complexa e que se fundamenta em um ordenamento jurídico que abrange a vida social do povo, o Estado é detentor de um poder independente e soberano perante os outros Estados.

O Estado, atualmente, constitui-se na principal forma de organização política. O Estado é sujeito de personalidade própria, de estrutura que possa garantir-lhe o poder político, não podendo somente ser caracterizado por um poder legislativo, judiciário, um executivo com determinada burocracia administrativa ou até mesmo um governo. Na verdade, ele constitui-se pelo poder de organização da sociedade, a qual deve reconhecê-lo como Estado.

O conceito atual de Estado tem a capacidade de explicar de maneira convincente o poder político como um fenômeno social, e em relação a isso, a estrutura política e administrativa se propõe a tornar possíveis todas as nuances das funções do poder. Max Weber, fez apontamentos em relação ao exercício da atividade política do Estado, quando e na medida em que seu quadro administrativo reivindica com êxito o monopólio legítimo da coação física para realizar as ordens vigentes. Para o autor o Estado se compara a uma associação de dominação, a qual nomeia como associação política, pois a sua subsistência e a vigência de suas ordens, dentro de determinado território geográfico, estão garantidas de modo ininterrupto por meio da ameaça e a aplicação da coação física por parte do quadro administrativo responsável pela gestão. (Weber, 1991).

Para o Estado se concretizar faz-se necessária a criação de uma estrutura voltada às relações de poder, neste sentido ele é organizado por um grupo de funcionários e para a consumação do poder requer a existência de órgãos e agentes públicos, os quais tem o objetivo de tornar possível o funcionamento, e por consequência o reconhecimento da existência do Estado. O Estado moderno é originado pela institucionalização do poder, que é exercido pelos governantes, e controlado pelo soberano: o povo no Estado democrático, o rei no Estado absolutista. O poder do Estado é exercido por representação, ou seja, não é uma pessoa que exerce o poder por si, mas uma entidade, com isso, os

governantes até podem representar o Estado, mas o seu poder é exercido em nome do soberano, incorrendo em responsabilidade em caso de excessos ou não atendimento ao objeto da representação.

O Estado é uma organização representativa por natureza. O Estado é quem normatiza a legislação voltada à conduta social, pois se trata de um ente dotado de uma vontade. E a função de legislar representa a manifestação da vontade do Estado em nome da coletividade. As normas produzidas pelo Estado indicam a manifestação da vontade comum, com isso ele é dotado de poder para fazer com que sejam cumpridas as normas por intermédio da atuação do poder executivo. A própria sociedade dá garantia ao Estado, por processo democrático, para que ele concretize a sua vontade via norma, sempre com a motivação de interesse da coletividade em regime representação política por substituição, no Brasil o Exemplo é o Congresso Nacional, órgão que produz as leis que orientem os limites das condutas sociais.

A representação política configura a vontade geral da sociedade sendo exercida pelo Estado. Dessa forma, o que é produzido pelo poder legislativo expressa por intermédio das normas do Estado a manifestação de toda a sociedade, trata-se de uma relação bilateral, ou seja, o Estado também deve se submeter a essa vontade geral. Quer dizer que o Estado deve apreço às normas e que cada Nação deve possuir um documento escrito que determina o limite de poder, que tenha o condão de estabelecer e regular a relação entre os governantes e governados, isso é uma condição essencial ao reconhecimento da existência do Estado.

Durante o iluminismo (Sec. XVII e XVIII), surgiu a ideologia liberal. Com ela, desenvolveram-se algumas teorias políticas e econômicas, ambas favoráveis às liberdades individuais com a limitação da intervenção estatal nas relações dos cidadãos. John Locke, considerado o pioneiro dos conceitos de liberalismo, entendia que os governos tinham a mera missão de garantir direitos básicos à população, os quais dividiu em três: vida, liberdade e propriedade. Adam Smith, se aprofundou nos conceitos do liberalismo econômico, conquanto passou a defender a não-intervenção

estatal na economia, em sua obra *A Riqueza das Nações*. Na Europa, os regimes absolutistas foram sendo substituídos pelo liberalismo e paralelo, os países europeus, ao longo dos séculos XVIII e XIX, foram iniciando seus respectivos processos de industrialização. (Smith, 1983).

Em contraponto ao liberalismo surgiu o conceito de Estado do bem-estar social, em que o Estado toma para si a obrigação de oferecer os serviços e direitos de uma grande parte da população mais necessitada, o que visa reduzir a desigualdade social. Esse modelo de Estado se trata de um fenômeno mais recente, tendo obtido grande impulso em algumas partes do mundo, especialmente na Europa, no século XX, como consequência das crises econômicas, guerras e demais conflitos o que foge à normalidade social ocasionando dificuldades para grande parte da população, com isso a intervenção estatal tornava-se a solução imediata para reaver à normalidade ou ao menos minimizar os problemas surgidos.

A ideia de Estado de bem-estar social passou a existir a partir do século XIX, devido ao enfrentamento de alguns grupos sociais no intuito de garantirem aspectos voltados ao princípio da igualdade dentre os cidadãos. Em especial a classe dos trabalhadores iniciou uma grande luta pelo reconhecimento de seus direitos em escala internacional. A partir daí e, notadamente, no século XX, face a eventos como por exemplo a Grande Depressão de 1929 ou a Primeira e Segunda Guerras Mundiais, passa a ser considerada a noção de um Estado que tende a se encarregar da provisão quanto às necessidades da parcela da população mais humilde ou menos favorecida com a prestação de determinados serviços e maior apreço à assistência social, o que tinha por objetivo complementar a lacuna deixada pelo implemento do sistema capitalista, que cada vez mais evidenciava a injustiça e a desigualdade social. (Bonavides, 1996).

John Maynard Keynes, reconhecido economista britânico, grande defensor do intervencionismo do Estado, publicou em 1936 a obra *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*. Os Estados Unidos da América passaram a aderir, após o fim da Segunda Guerra Mundial aos

ideais intervencionistas com mais intensidade, quando passaram a dar apreço maior à doutrina *keynesiana*. O sueco Gunnar Myrdal, também economista, passou a conceituar um modelo semelhante ao desenvolvido por Keynes, visando difundir e empregar nos países da Europa, guardadas às peculiaridades políticas e econômicas. O modelo de Estado de Bem-estar Social passou a ser conhecido no mundo como *Welfare State*, que retrata a atuação do governo como um protagonista na promoção e manutenção do bem-estar político e social do país, acolhendo a todos os seus cidadãos.

Com a implementação desse modelo passou-se a garantir um padrão mínimo de vida aos cidadãos, passando o Estado a atuar na adoção de políticas sociais com o objetivo de extinguir ou ao menos reduzir a marginalização de determinados grupos sociais. A implementação e consolidação do Estado de bem-estar social na concepção dos seus defensores se justifica haja vista a intervenção estatal na economia é uma forma de regular e controlar a atuação do mercado nas relações socioeconômicas, evitando-se a crescente riqueza de uns poucos em prol do sacrifício de grande parcela da população, configurando desequilíbrio, o que normalmente é fator crucial para desencadear grandes crises.

Pelas considerações realizadas é possível concluir que o Estado de bem-estar social possui a prerrogativa de regular situações como a moradia, a produção, o emprego, o acesso à educação e à saúde, entre outros inúmeros aspectos sociais. É bem verdade que esse modelo de atuação do Estado requer grandes gastos orçamentários, o que pode em certo modo favorecer o descontrole e por consequência desencadear a corrupção institucional, com isso essa forma de governar possui certo descrédito atualmente, culminando em uma tendência a preferir os sistemas híbridos, os quais combinem o acesso ao público com atuação significativa do setor privado.

No Brasil, até a promulgação da chamada Constituição cidadã, em 05 de outubro de 1988, havia ocorrido muito lentamente um processo de expansão das políticas sociais, essas prerrogativas foram deixando de ser privilégio dos trabalhadores do setor formal para também atingir setores mais amplos da população. Para exemplificar podemos indicar administrações recentes da história brasileira,

vejam que o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) deu ênfase ao modelo Neoliberal como característica da sua administração do país, pois permitiu a atuação do setor privado em grande escala no controle de mercado, em contraponto, o seu sucessor, Luís Inácio “Lula” da Silva, preferiu recuperar as ideias do Estado Providência, pois fez investimentos em políticas sociais que resultaram na diminuição dos índices de pobreza, infelizmente os investimentos relacionados às políticas sociais ainda são ínfimos e mal administrados no Brasil.

2.2. Peculiaridades da Administração Pública

Inicialmente convém esclarecer que governo e Estado são conceitos diferentes. O governo tem a capacidade de alcançar o poder na estrutura das democracias, por intermédio de eleições livres, e a partir daí tem a prerrogativa de exercer sua função no período de tempo pré-estabelecido, obrigando-se a se retirar para dar lugar a outro que o sucederá durante certo tempo, a considerar as normas estabelecidas no país.

Já o Estado não se altera, é perene em sua essência, ainda que seja submetido a sucessivos governos. O Estado oferece a administração dos seus negócios ao governo, o qual pode realizar com as prerrogativas a ele garantidas pelo povo. Sendo assim, o governo pode administrar os negócios do Estado durante o período de tempo que lhe for garantido. No Brasil, a troca de governo ocorre por meio de eleições, as quais são realizadas de quatro em quatro anos. O governo possui, na administração do Estado, a função de aplicar as leis e políticas públicas por meio do poder executivo e do judiciário e, com o poder legislativo realizar a complementação ou modificação dessas normas. (Pereira, 2010)

É importante ressaltar que a administração pública tem sua origem com o advento do Estado moderno, e para o fortalecimento da estrutura estatal é necessário que o seu desenvolvimento esteja atrelado às mudanças políticas e socioeconômicas que tendem a ocorrer na sociedade. A administração pública é originária da necessidade de descentralização das atividades gerenciais do Estado, visto que

passa a ser um instrumento de gerenciamento capaz de atingir a eficiência que somente um ente não seria capaz de alcançar. É fato que a história relata que as administrações pioneiras possuíam um caráter militar e de natureza fiscal, pois procuravam manter os absolutistas o controle pleno de toda a administração.

Para superar a ideia de Estado liberal, a administração pública propriamente dita recebeu sua dimensão mais razoável quando passou a atender aos aspectos sociais, especialmente no período de implementação do Estado do bem-estar social, pois passou a exercer as tarefas relevantes do ponto de vista social, procurando atingir ao interesse da totalidade da sociedade, e em casos peculiares a cada cidadão em particular. A conceituação de administração pública está relacionada ao Estado como um sistema construído pela sociedade visando produzir serviços com critérios que tenha por fim o interesse comum. (Alexandrino e Paulo, 2011).

A referência da administração pública são os valores sociais, os quais superam o interesse particular ou específico de setores ou grupos isolados. A sociedade é a detentora dos benefícios da administração e seu objetivo é realizar o bem comum. Nesse viés, a administração pública não representa meramente o produto final ou só serviço público ou então somente a prestação de serviço, o seu conceito é muito mais complexo, vejamos a conceituação de Alexandrino e Paulo (2011):

Administração pública em sentido amplo abrange os órgãos de governo, que exercem função política, e também os órgãos e pessoas jurídicas que exercem função meramente administrativa. Deve-se entender por função política, neste contexto, o estabelecimento das diretrizes e programas de ação governamental, dos planos de atuação do governo, a fixação das denominadas políticas públicas. De outra parte, função meramente administrativa resume-se à execução das políticas públicas formuladas no exercício da referida atividade política. (Alexandrino e Paulo, 2011, p. 18).

A atividade pública tem que ser administrada por meio de tratamento igualitário, justo, equânime e solidário para a sociedade. O Estado, por ter natureza instrumental, se estrutura num conjunto de instituições e organizações que visam atingir objetivos que sejam necessários para a sociedade. São planejados, pelas administrações públicas, uma gama de objetivos, os quais se caracterizam como as necessidades públicas devidamente definidas na Constituição, nas demais normas e nos programas políticos de governo.

A sociedade confere prerrogativas às administrações públicas, as quais exercem a autoridade que lhes foi conferida. Para exercer a autoridade faz-se necessária a vinculação aos projetos de políticas públicas apoiadas na criação e administração de sistema jurídico de normas. Há limitação do poder exercido pela administração pública, as quais são submetidas às leis, em razão do princípio da legalidade, que estabelecem os limites de atuação no exercício do poder impositivo sob a outorga da sociedade, quem define o âmbito de sua atuação concreta, a qual só poderá ser justificada sob a hipótese de “interesse público”. (Gasparini, 2003).

Os órgãos do Estado passam a ser seus instrumentos, que, devendo-lhe obediência. Quando são atribuídas competências, também são delimitados os limites de atuação segundo a vontade estatal, que é o interesse geral, se não cumpridas adequadamente as funções pelos órgãos, eles incorrem em omissão, transgredindo com isso as regras estabelecidas para o âmbito de sua competência, podendo enquadrar-se em desvio ou excesso de poder. A gestão administrativa do Estado é realizada em todos os entes da estrutura estatal, federal, estadual e municipal. Essa administração possui renovação a cada quatro anos nos diferentes níveis. No Brasil, as eleições que objetivam eleger os chefes dos poderes executivos no âmbito federal e estadual coincidem de quatro em quatro anos, já as eleições que visam nomear os representantes dos respectivos governos municipais são realizadas dois anos após as de Presidente da República e Governadores dos estados. Em todos os casos citados é possível a reeleição, a qual só pode ocorrer uma vez. (Di Pietro, 2018).

2.3. O modelo de gestão pública do Brasil

A partir da década de 1990, o Brasil viu-se em meio a uma verdadeira reconstrução social, especialmente quando em 1995 deu início à reforma gerencial, com determinado atraso, pois com a promulgação da Constituição atual em 1988, os direitos dos cidadãos passaram a receber um fortalecimento que mantinha sintonia com os tratados e convenções internacionais de direitos humanos, o que fazia o país capaz de estabelecer com sólido convencimento a sua soberania como nação perante os outros estados nacionais. Com isso, o Brasil demonstrava ao mundo que estava na condição de um Estado de garantia social e humanitária, sendo por isso capaz de exercer a autonomias e soberania, inclusive gerencial, perante qualquer outro país. (Pereira, 2010).

A gestão pública no Brasil é assegurada pelas regras constitucionais e delineada pelas normas de direito administrativo, segundo Alexandrino e Paulo (2011) “*Administração pública em sentido estrito só inclui os órgãos e pessoas jurídicas que exercem função meramente administrativa, de execução dos programas de governo.*” Para os autores os órgãos políticos e as funções políticas ficam excluídos dessa estrutura.

No Brasil as normas dependem de validade e eficácia para que produzam os seus efeitos, para tanto faz-se necessário que os atos elaborados pelos gestores possuam todos os elementos necessários exigidos formalmente, sob pena de ser considerado inválido. A eficácia só será apreciada se o ato for aprovado no item validade, para esclarecer vejamos a doutrina jurídica:

Eficácia é uma consequência da validade: é a força do ato para produzir os efeitos desejados. Só o ato válido, revestido de todos os seus elementos essenciais, tem força para alcançar os seus objetivos. O ato nulo, inválido, que nasceu defeituoso, com falta de um de seus elementos, não tem força para tal, não produz efeitos, sendo, portanto, ineficaz. (Cavaliere Filho, 2000, p. 80).

A reforma gerencial tem acontecido especialmente nos países em desenvolvimento, na América Latina temos os exemplos do Brasil e do Chile que tem procurado desenvolver estudos mais voltados à ciência política e particularmente à teoria do Estado para trabalhar as práticas de gestão, tendo sido aos poucos afastadas as ideias trazidas da administração de empresas privadas.

Para compreendermos a reforma gerencial do Estado faz-se necessário fazermos uma análise das principais forças que moldaram a sociedade contemporânea a partir do século XX. Faz-se notória a compreensão de que o capitalismo, por meio da globalização, se tornou dominante em escala mundial, e com isso os mercados foram abertos para a competição do capital. Os países se viram obrigados a se tornarem competitivos com vias a serem notados economicamente, e o modelo de Estado Democrático também teve acréscimo de Estado Gerencial.

A partir da segunda metade do século XX, especialmente na Europa, os Estados passaram a observar a obrigação de se voltarem às discussões relativas à democracia social, o que de forma prática fez com que os países passassem a valorizar os direitos sociais, tendo sido criados serviços sociais e científicos de educação, saúde, pesquisa, previdência e assistência social, o que moldou a administração pública em busca da eficiência no lugar da efetividade tão somente, essa mudança foi primordial para que a administração pública burocrática abrisse espaço à administração pública gerencial.

A reforma burocrática ocorrida na Europa no século XIX foi um bom parâmetro capaz de orientar a transformação do serviço público profissional, conhecidas como a primeira grande reforma administrativa do Estado moderno, foi transformada para garantir os direitos civis ou liberdades individuais, porém continuava essencialmente com a característica de Estado autoritário, pois negava aos menos afortunados o direito universal ao voto. (Weber, 2000).

Dentre os estudos realizados para obter informações relacionadas à evolução histórica do modelo gerencial da administração pública do Brasil, é conclusivo que a evolução história da gestão

passou por um processo de formação que teve ao menos três etapas fundamentais de adoção de um modelo de gestão, quais sejam: o patrimonialista, o burocrático e o gerencial.

O patrimonialismo, o qual trataremos adiante foi muito condenado pelos demais modelos de gestão, especialmente pela dificuldade que tinha o administrador em diferenciar o que era público do privado, e infelizmente, alguns gestores públicos ainda mantém essas práticas até hoje, como o nepotismo ou o clientelismo, dificultando a evolução mais efetiva da gestão pública.

Quanto ao modelo burocrático de administração, entendemos que foi necessário durante algum tempo, porque foi capaz de contribuir para uma gestão pública mais racional, uma vez que foi responsável por introduzir novas práticas que foram essenciais para o melhor funcionamento da administração pública, exemplificamos a instituição dos concursos públicos, a racionalização do serviço e o reconhecimento quanto à necessidade de capacitar tecnicamente os funcionários.

Quanto ao gerencialismo, trataremos com mais minúcias, haja vista ser o modelo entendido como o ideal para a realidade da gestão pública no Brasil. Entende-se a importância quanto à preponderância de um modelo de gestão em determinados períodos conforme trataremos adiante, mas é reconhecidamente claro que o patrimonialismo, a burocracia e o gerencialismo convivem na administração atual.

2.3.1. A era da gestão patrimonialista no Brasil

O Brasil do período colonial teve predominância da administração patrimonialista, naquele período a própria estrutura do Estado não permitia fazer distinção entre os bens públicos e privados. Os benefícios que o Estado deveria aproveitar exclusivamente em prol da coletividade também se fazia prerrogativa para o governante que administrava a riqueza do governo. Somente alguns poucos privilegiados gozavam de maneira diferenciada da apropriação dos tributos, o que tornava a administração pública desacreditada, pois o governo não cumpria a sua obrigação como responsável

por oferecer dignamente os serviços públicos.

Embora a gestão patrimonialista tenha feito parte da história e até sido considerada como um dos modelos de administração do Estado, há de convir que ela não pode ser considerada pública, haja vista que se afasta inteiramente do interesse público. Esse modelo de administração era muito praticado nas monarquias absolutistas, as quais precederam a democracia. Era comum para esse modelo de administração que se confundisse o patrimônio público com o privado do monarca sob o comando do Estado. Há ainda resquícios desse tipo de administração nos regimes democráticos que tendem a sobreviver com o clientelismo e nepotismo. (Pereira, 2010).

Quando o Brasil instituiu as capitanias hereditárias no período de 1534 a 1759, podemos compreender a divisão como o primeiro sistema gerencial no Brasil, pois as capitanias possuíam certas autonomias, embora com grandes limitações, para atuar numa espécie de concessão para a exploração de serviços. No entanto, essa estrutura era muito mais política do que propriamente administrativa, pois não visava o interesse geral, mas se constituía na distribuição de cargos conforme os critérios de afinidade e possibilidade de troca de favores.

Nos idos de 1750 até 1777, no período da administração do Marquês de Pombal, as experiências paternalistas do absolutismo tradicional foram dando espaço para o racionalismo marcado pelos regimes monárquicos despóticos esclarecidos. Naquele período houve uma maior centralização do poder, haja vista que as capitanias retornaram ao domínio direto da coroa e passaram a ser controladas por funcionários de nomeação do rei, isso, acabou por enfraquecer as chamadas câmaras municipais, os órgãos que detinham o exercício do poder local (Andrews e Bariani, 2010).

Uma nova era administrativa e comercial surgiu durante a colônia com a efetivação da transferência da capital do Brasil para o Rio de Janeiro (1763). Com isso, as aulas régias as quais compreendiam o estudo das humanidades passaram à responsabilidade do Estado, acabando com a exclusividade de sua oferta pela Igreja. Em seguida, foi instituído o subsídio literário, tratava-se de um

imposto que incidia sobre a produção de carne e vinho e era destinado à manutenção dessas aulas, no mesmo período foram extintas as Capitânicas Hereditárias, as quais foram transformadas em capitânicas gerais, tendo sido criadas as Juntas de Justiça nas sedes das capitânicas.

Em 1808 ocorreu a transferência da corte portuguesa para o Rio de Janeiro, com isso a decorrente elevação do Brasil como parte integrante do Reino Unido de Portugal, o que serviu para constituir as bases para a construção do Estado Nacional, assim como da administração pública brasileira. Milhares de pessoas vieram acompanhando a corte portuguesa e trouxeram consigo todo o aparato necessário ao funcionamento do governo. Dessa forma, a nova sede do reino se iniciou com uma estrutura de administração pública nos moldes da que já era praticada em Portugal. A herança deixada para a administração pública brasileira foi o modelo de burocracia, patrimonialismo, distribuição de cargos e a centralização do poder (Andrews e Bariani, 2010).

A continuidade desse tipo de administração patrimonialista, herdada da colonização, teve no Brasil imperial (1822-1889) e na República Velha (1889-1930), uma elevação da prática do clientelismo, que trouxe consequências nefastas ao serviço público, pois, na maioria das vezes, os cargos públicos eram ocupados por pessoas não qualificadas para exercê-los. Naquele período as elites se apropriaram do aparelho do Estado e passaram a utilizar a administração pública para abrigar parentes e outras pessoas mais vinculadas afetivamente, o que fortaleceu relações baseadas no nepotismo e no clientelismo, quando o beneficiado fica devendo favores a quem o beneficiou.

Embora tenha sido decretada a independência do Brasil em relação a Portugal, não foi alterada de modo significativo a administração pública, mantendo-se essencialmente a mesma característica patrimonialista. Ressalta-se que a primeira Constituição do Brasil foi outorgada por D. Pedro em 1824, resultado da discussão da Constituinte eleita em 1823. Aquela Constituição estabelecia um governo monárquico, hereditário, constitucional e representativo. O traço mais significativo dela foi a instituição de um quarto poder, o moderador, que era exclusivo do Imperador, ao lado dos poderes

executivo, legislativo e judiciário.

Na Constituição outorgada, o órgão máximo do poder legislativo era a Assembleia Geral, o que pode ser comparado atualmente ao Congresso Nacional, composto pelo Senado e pela Câmara dos Deputados, os quais tinham seus integrantes escolhidos pelos votos dos cidadãos. O requisito para ser eleitor era possuir renda anual mínima 100 mil réis e, preenchida essa condição, eram obrigados a votar. Os candidatos a cargos políticos tinham que ser católicos (Costin, 2010). A administração no Império, primeiro reinado (1822-1831), foi marcada por um período de guerras internas e externas, ocorrendo a insolvência do Banco do Brasil, o crescimento da dívida pública, a criação dos Conselhos Gerais das Províncias e a criação do Supremo Tribunal de Justiça.

Já o segundo reinado (1831-1889) foi caracterizado por uma mudança na forma de administrar, ali foi criada a Lei do Ventre Livre, foi realizada a reforma de pessoal e criado o serviço dos Correios, também foram editadas as normas para promoção dos militares, a criação de um novo quadro de pessoal dos empregados do Tesouro e da Fazenda, o primeiro recenseamento geral da população e a criação de escolas públicas primárias na Corte.

Em 1891 uma nova Constituição foi promulgada no advento da República, a qual foi responsável por consagrar o regime republicano, tendo sido introduzido o federalismo, no lugar do Estado unitário até então vigente. Isso significou para a Administração Pública “uma descentralização sem precedentes na nossa história”. A carta constitucional chegou, inclusive, a vedar o poder central de intervir nos estados federados, tendo elencado algumas poucas exceções (Costin, 2010).

Ainda que tenham ocorrido alterações relevantes quanto à forma de governo, e por conseguinte, à maneira de administração no Brasil, as práticas de nepotismo e clientelismo continuaram. Foi com o surgimento do período conhecido como Primeira República ou República Velha (1889-1930) que o país passou a ser caracterizado pela intensa troca de votos por cargos públicos num sistema que ficou conhecido como “voto de cabresto”. Nesse sistema, um fazendeiro rico,

conhecido como “coronel”, que detinha poder econômico e militar sobre determinada região, obrigava os eleitores a escolherem os candidatos apoiados pelo líder local. Como o voto era aberto, era possível identificar cada eleitor, que era pressionado, ameaçado e fiscalizado pelos coronéis.

Durante o período da República Velha, o patrimonialismo, diante das mudanças políticas e sociais, passa a assumir novas feições. Com a descentralização do poder, a política local e regional ganha força e consolida cada vez mais o poder dos coronéis. Foi nesse período, que o coronelismo se constituiu como um sistema político peculiar historicamente, embora muitas “regras” dele fossem informais. Os coronéis passaram a ter controle sobre os recursos públicos e, por conta disso, obtinham a lealdade dos eleitores, necessária para a conservação do poder. O “acesso ao serviço público é um desses recursos controlados pelos coronéis, cuja moeda de troca era a lealdade política” (Andrews e Bariani, 2010, p. 32-33).

Dois fatores contribuíram para a redução drástica da prática do coronelismo, tais quais a Revolução de 1930, assim como a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, dessa forma, combateu-se a prática do senhorio, haja vista a entrada em vigor do primeiro Código Eleitoral do Brasil, o que serviu para dar garantia ao voto secreto, reduzindo muito o poder praticado pelas elites rurais.

No capítulo seguinte foi reservada uma abordagem minuciosa acerca do planejamento das aquisições e das contratações públicas realizadas pela administração brasileira, com procedimentos e normas que determinam os caminhos a serem seguidos para uma prática eficaz de emprego do orçamento público.

3. PLANEJAMENTO DAS AQUISIÇÕES E DAS CONTRATAÇÕES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Nesta seção serão tratados os aspectos do planejamento das aquisições e das contratações na Administração Pública, tanto sob a perspectiva prática, quanto normativa e técnica, o que tem por finalidade analisar o papel da administração do orçamento público, por intermédio do agente

administrativo, na função social para o bem coletivo, como estímulo aos princípios de cidadania, assim como para atingir os objetivos delineados pelo princípio constitucional da eficiência.

Para se entender de planejamento na administração pública é muito importante trazermos à tona conceitos utilizados na administração de empresas na iniciativa privada. Ressalta-se que, muitas são as situações nas empresas onde ocorrem perdas, seja de tempo ou de recursos, e isso implica em gastos econômicos que podem ser quantificáveis de forma direta ou indireta. Alguns autores procuram discutir em seus estudos sobre a medição da dissipação do esforço de trabalho em atividades cujo valor acrescentado não as ampara.

É importante lembrar que, tradicionalmente, a complexidade das organizações decorre da sua própria dimensão, da sua história ou de uma união de ambos. Ressalta-se que a dimensão das organizações é resultado da carga de trabalho que se pode suportar, o que permite traduzir em número de fornecedores existentes, na quantidade de clientes que se possa alcançar, na proporção de vendas, seja em quantidade ou até mesmo na complexidade de produtos. É necessário estar atento à análise do tipo de atividade, haja vista ser um fator que contribui para a complexidade, pois é comum às organizações terem o mesmo tipo de atividade, porém diferenças notórias na estruturação dos seus respectivos setores.

Num mundo tão global, onde requer-se uma visão dinâmica em todos os segmentos, deve existir nas organizações uma predisposição para se adaptar e acompanhar a dimensão resultante da sua atividade fim, com olhos atentos ao planejamento, coordenação dos objetivos e do desempenho que pretende atingir com eficiência. É fato que o ambiente exterior à organização busca impor restrições, tanto no plano econômico como no plano relativo à transitoriedade do tempo, os quais condicionam a eficácia do sistema. Ressalta-se que uma organização é resultado da união das atividades desenvolvidas em sua história, e isso adquire uma dimensão com qualidades e restrições que moldam sua característica, o que tem por condão torná-la única, trazendo-lhe a identidade.

Assim como nas organizações privadas a Administração Pública necessita se estabelecer com bom planejamento no sentido de atingir os objetivos principais para a execução dos serviços, até porque a Administração Pública para funcionar necessita contratar particulares para atender as demandas básicas, pois isso implica viabilizar a execução das atividades com o objetivo de atingir a satisfação do interesse público. A Administração Pública depende da atuação do particular para adquirir bens, produtos, receber prestação de serviços, locar imóveis, realizar obras e reformas, dentre outras atividades.

O Poder Público, por força do Artigo 37, da Constituição da República Federativa do Brasil deve apreço ao princípio da estrita legalidade, por conta disso só pode fazer aquilo que esteja prescrito na norma, como consequência não pode contratar diretamente com particulares, exceto em hipóteses excepcionais, que devem estar devidamente previstas em lei, isso a diferencia do particular, o qual possui ampla liberdade de escolha e tudo pode fazer ou deixar de fazer, desde que a lei não proíba. Essa cautela se deve à necessidade de controle dos gastos de verbas públicas, pois requer uma série de regras e procedimentos a serem executados de forma pré-determinada, o que reflete a necessidade de rigoroso controle na aplicação do orçamento público.

O termo “contratação na Administração Pública” deve ser analisado por diferentes vieses, e por isso, não se deve reduzi-lo tão somente a um mero contrato administrativo celebrado entre o Poder Público e o particular, assim como não se deve entendê-lo somente como o procedimento licitatório realizado pela instituição, embora seja este bem abrangente.

A Administração Pública deve obediência a outro princípio primordial para a sua atuação, qual seja o Princípio da Supremacia do Interesse Público, pois os órgãos governamentais obrigatoriamente devem agir para garantirem o interesse coletivo, e a finalidade essencial do processo de contratação pública é satisfazer o interesse público, traduzido na necessidade da Administração, e isso implica obter a melhor relação custo-benefício valendo-se de tratamento isonômico a todos

aqueles, terceiros interessados, que tenham por objetivo firmar contrato com o Poder Público. Vejamos a lição de Alexandrino e Paulo (2018):

O princípio da supremacia do interesse público é um princípio implícito. Embora não se encontre enunciado no texto constitucional, ele é decorrência das instituições adotadas no Brasil. Com efeito, por força do regime democrático e do sistema representativo, presume-se que toda a atuação do Estado seja pautada pelo interesse público, cuja determinação deve ser extraída da Constituição e das leis, manifestações da “vontade geral”. Assim sendo, lógico é que a atuação do Estado subordine os interesses privados. (Alexandrino e Paulo, 2018, p. 184).

Para balizar os procedimentos relativos às aquisições e contratações públicas a Administração deve valer-se do estipulado na Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, a qual institui as regras a serem seguidas para efetivação das licitações e celebração de contratos. Inicialmente, devemos ressaltar que o procedimento licitatório é previsto na Constituição Federal, sendo minuciosamente tratada na Lei Geral de Licitações e Contratos (Lei 8.666/93) e demais normas correlatas. A licitação tem por finalidade, dentro do procedimento administrativo, a seleção da proposta mais vantajosa, entretanto deve estar revestida por princípios e normas objetivas, sendo respeitada a isonomia entre os participantes:

Art. 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 e, também, ao seguinte:

[...]

XXI - 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.

[...] (Brasil, 1988)

Podemos observar que a própria Constituição da República obriga o Poder Público a licitar nos casos de aquisições e contratações e essas regras são de natureza vinculada, conquanto o agente público não pode se afastar, devendo seguir criteriosamente todos os pormenores estabelecidos nas normas.

A contratação pública se dá por intermédio das seguintes fases: 1) rigoroso planejamento dos itens que a Administração pretende adquirir, o que é reconhecida como fase interna; 2) a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, quando são verificadas também as condições pessoais dos licitantes, também conhecida por fase externa; e, 3) a fase conhecida por contratual, na qual o contratado cumpre com sua obrigação e a Administração lhe confere à contraprestação. (Di Pietro, 2018).

As fases mencionadas devem ser cumpridas criteriosamente, pois sem o conhecimento efetivo e preparo adequado dos procedimentos necessários à contratação desejada, a Administração corre o risco de definir exigências desnecessárias, sem qualquer finalidade prática, que pode acarretar práticas arbitrárias e danosas à correta utilização do recurso público.

A carência do planejamento ou sua execução inadequada pode ocasionar falhas no processo de aquisição e contratação, e por consequência, resultar em diversos incidentes indesejáveis,

acarretando em prejuízos e consequências nefastas na prestação do serviço, como por exemplo: obras com duração muito superior ao tempo normal de execução, contratações emergenciais que podem traduzir a má gestão do orçamento, entre outros eventos que podem acarretar a responsabilização dos agentes públicos gestores e demais envolvidos.

Para que se garanta a efetividade dos resultados no processo de contratação, ou seja, atender perfeitamente às necessidades da Administração fazendo uma associação ao menor gasto de recursos financeiros, faz-se necessário um correto planejamento, o qual seja adequadamente capaz de envolver os aspectos fundamentais para atender o princípio da eficiência na prestação do serviço. Para tanto, deve-se ater às seguintes particularidades: a) identificação e motivação da necessidade; b) definição detalhada da obrigação; c) estudo minucioso dos possíveis riscos; e d) fixação adequada de todas as regras necessárias para seleção da melhor proposta. Todos esses pormenores deverão estar previstos no edital de convocação, sendo alguns deles ao menos considerados, ainda que implicitamente para a consecução de seus fins.

A presente pesquisa apresentará, nos próximos tópicos do capítulo, a abordagem sobre os principais aspectos atinentes ao processo de aquisição e contratação de serviços de natureza pública, quando serão delineadas as normas vigentes que orientam as atividades de planejamento, execução e usufruto dos bens e serviços, conquanto serão apreciados os atos que consistem nas diversas fases, desde a apresentação do documento de formalização da demanda, elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico, pesquisa de valores no mercado, descrição do objeto, conforme prelecionam as normas e orientações dos órgãos de fiscalização e controle estatal.

3.1. As normas de planejamento para as aquisições e contratações públicas

A atividade contratual do Estado foi definida e autorizada por normas elementares, e dentre as fundamentais citamos, primeiramente, a Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, conhecida como a lei

geral de licitações, visto que possui uma ampla especialidade para a abordagem de todos os tipos de contratação, em seguida, fazemos menção à Lei 10.520, de 17 de julho de 2002, que introduziu a modalidade pregão, determinando a obrigatoriedade de sua execução para aquisição de bens e serviços comuns. Contudo, as normas mencionadas não esgotam o assunto sendo complementadas por Decretos Regulamentares, os quais citaremos, além de Instruções Normativas, em especial a IN nº 01, de 10 de janeiro de 2019 (IN 01/2019), assim como a IN nº 05, de 26 de maio de 2017 (IN 05/2017), que surgiu no sentido de garantir destaque à fase de planejamento das contratações públicas, uma vez que as normas fundamentais foram muito imprecisas ao tratarem do planejamento, pois, guardaram maior ênfase somente ao procedimento licitatório, ou seja, à fase externa do processo de contratação.

A IN 01/2019 estabelece todos os procedimentos relativos ao chamado Plano Anual de Contratações (PAC), que representa o documento com a finalidade de consolidar todas as compras e contratações que o órgão ou entidade pretende realizar ou prorrogar, no ano subsequente, o planejamento diz respeito às aquisições e contratações, isto é, aos bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação. Cada Unidade Administrativa de Serviços Gerais (UASG), a qual possua autonomia orçamentária e financeira, ou seja, poder de realizar compras e contratar serviços, a qual pertença aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional, deve elaborar anualmente seu PAC.

Os detalhes mais minuciosos do planejamento para a contratação ou prorrogação de contratos para execução de serviços de natureza continuada atualmente estão por conta da Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017 (IN 05/2017), pois nela estão dispostos de maneira pormenorizada e bem definida o planejamento da contratação. Nesta Instrução Normativa o planejamento passou a receber tratamento próprio, com grau de importância de mesmo patamar que as demais etapas da contratação, quais sejam, a seleção do fornecedor e a gestão do contrato.

Importante ressaltar que a definição dos procedimentos para a fase interna nos processos de

contratação pública eram dispostos pela Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008 (IN 02/2008), a qual havia sido elaborada pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, porém o planejamento era tratado de maneira tímida, pois, as regras e diretrizes para a contratação de serviços eram dispostos de forma generalista, porém, recentemente, a IN 05/2017, publicada em 26 de maio de 2017, elaborada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) veio a revogar a IN 02/2008.

Para ressaltar a maneira generalista em relação ao planejamento que tratava a IN 02/2008, fazamos menção ao que conceituava o artigo 2º daquela norma revogada:

As contratações de que trata esta Instrução Normativa deverão ser precedidas de planejamento, em harmonia com o planejamento estratégico da instituição, que estabeleça os produtos ou resultados a serem obtidos, quantidades e prazos para entrega das parcelas, quando couber.

Contudo, a IN 05/2017 trouxe uma visão muito mais ampla de contratação pública, pois passou a considerar o processo de maneira integrada e precisa, ao passo que estruturou todo o processo em três fases distintas muito bem definidas: a fase interna, chamada de planejamento; a fase externa, vinculada à seleção da melhor proposta para a Administração, em relação ao custo-benefício; e, por fim, a terceira fase, que configura a execução contratual.

A fase a qual atribuiremos maior ênfase neste trabalho será a interna, pois se destina a realizar o planejamento detalhado da aquisição e da contratação, onde os estudos irão conduzir os atores a definirem o melhor modelo, fixar as regras, procedimentos, a realizar estudo a respeito das possibilidades de reduzir riscos, e isso tudo servirá de subsídio para formalizar todas as condições do edital, que segue criteriosamente o princípio da vinculação ao instrumento convocatório. Cabe ressaltar que um planejamento bem elaborado permitirá que a fase externa possa correr perfeitamente, seguindo com as atribuições de apurar as condições pessoais dos licitantes, identificação da melhor relação

custo-benefício para a Administração. Já a fase contratual, representa o momento em que o encargo é cumprido pela empresa contratada e a contraprestação é realizada pela Administração, conforme os termos dispostos no edital.

Com o advento da IN 05/2017, passou-se a olhar o processo de contratação com um viés onde centraliza-se a ideia de que a fase mais importante de todo o processo é o planejamento, enquanto a visão tradicional do modelo antigo de gestão priorizava a fase externa, a licitação, ou até mesmo o contrato administrativo como itens de maior grau de importância, ocasionando em algumas oportunidades o mal emprego do recurso público por falha na fase de planejamento.

A IN 05/2017 deixou cristalino o quanto era carente a fase de planejamento nas contratações anteriores, pois definiu todos os procedimentos obrigatórios necessários a acerca a contratação de uma garantia de melhor prestação de serviço, visto que na fase de planejamento são resolvidos ou amenizados os grandes problemas, as dificuldades que poderão surgir, isso tudo antes da celebração do contrato, por este novo modelo nota-se que as outras fases dependem de um perfeito atendimento ao planejamento bem feito.

Nesse novíssimo momento de contratação de serviços públicos garante-se maior certeza de que é no planejamento, ou seja, na fase interna que se pode realizar um prognóstico, o que condiciona todas as demais fases e etapas do processo de contratação, podendo daí ser extraído o sucesso do trabalho. Dessa forma, conclui-se que o planejamento possui o maior grau de importância dentre todas as fases do processo de contratação pública.

3.2. O plano anual de contratações – in 01/2019

Embora a IN 01/2019 em termos cronológicos esteja localizada após a IN 05/2017, didaticamente há de se compreender que os procedimentos relativos ao Plano Anual de Contratações (PAC) significam uma fase anterior ao planejamento das contratações específicas previstas na IN

05/2017, uma vez que é pré-requisito para a realização de aquisições ou contratações de serviços a devida inscrição no PAC para a devida execução no ano subsequente, assim como define a norma.

Em 11 de janeiro de 2019, foi publicada no Diário Oficial da União (DOU), a nova Instrução Normativa 01, a qual passou a dispor sobre o Plano Anual de Contratações (PAC), destinado à aquisição de bens, contratação de serviços, execução de obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações no âmbito da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional e sobre o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações.

Nestes termos, ficou a cargo de cada Unidade de Administração de Serviços Gerais (UASG) a elaboração anual do respectivo PAC, devendo constar todos os itens que pretende contratar no exercício seguinte. Pela nova Instrução Normativa todos os setores requisitantes terão o prazo limite de até o dia 1º de abril do ano para incluir no Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratação (PGC) todas as informações sobre as contratações que pretendem realizar no ano seguinte. (Brasil, 2019).

A Instrução Normativa em comento define procedimentos, os quais obrigam a muitos agentes envolvidos no processo de contratação a participarem do planejamento, exemplo disso é que durante o período de 1º de janeiro a 15 de abril do ano de elaboração do PAC, já entra em ação o setor de licitações, pois terá a responsabilidade de analisar as demandas encaminhadas pelos setores requisitantes. Em seguida, temos definida a aprovação da autoridade máxima, a qual deverá acontecer até o dia 30 de abril do ano de sua elaboração. Dessa maneira, fica nítido o envolvimento de diversos agentes e setores da Administração Pública no planejamento das aquisições e contratações de serviços, vejamos a ratificação da norma:

Consolidação do Plano Anual de Contratação

Cronograma

Art. 7º Até o dia 1º de abril do ano de elaboração do PAC, os setores requisitantes

deverão incluir, no sistema PGC, acompanhadas das informações constantes no art. 5º, as contratações que pretendem realizar ou prorrogar, na forma do art. 57 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, no exercício subsequente e encaminhar ao setor de licitações.

Art. 8º Durante o período de 1º de janeiro a 15 de abril do ano de elaboração do PAC, o setor de licitações deverá analisar as demandas encaminhadas pelos setores requisitantes, consoante disposto no art. 6º, e, se de acordo, enviá-las para aprovação da autoridade máxima do órgão ou entidade ao qual integra ou a quem esta delegar.

§ 1º Até o dia 30 de abril do ano de sua elaboração, o PAC deverá ser aprovado pela autoridade máxima de que trata o caput e enviado ao Ministério da Economia por meio do Sistema PGC.

§ 2º A autoridade máxima poderá reprovatar itens constantes do PAC ou, se necessário, devolvê-los para o setor de licitações realizar adequações, observada a data limite de aprovação e envio definida no § 1º.

[...] (Brasil, 2019)

Já é sabido que anualmente o Congresso Nacional tem que aprovar a Lei Orçamentária Anual (LOA), conforme previsto na Seção II, da Constituição da República Federativa do Brasil (artigo 165 e seguintes), conquanto ali se define o orçamento disponibilizado a cada órgão, com seus correspondentes limites. A IN 01/2019 tem por finalidade auxiliar o planejamento orçamentário e financeiro do órgão, tendo por finalidade primordial aprimorar os procedimentos de aquisições e contratações de serviços, com a implementação do Plano Anual, com determinada adequação ao cotidiano dos setores de compras das Unidades Administrativas.

Vejamos que, primeiramente, foi elaborada a Instrução Normativa com finalidade específica de definir os atos obrigatórios para a contratação de serviços de natureza continuada, tal qual

a IN 05/2017. Porém, percebeu-se a necessidade de criação de um plano de contratações efetivamente profissional, a qual consolide a utilização do princípio constitucional da eficiência, que foi elevado à natureza constitucional no ano de 1998, por meio da Emenda Constitucional nº 19 (Brasil, 1988). O Plano Anual de Contratações permitiu à Administração Pública Federal a possibilidade de melhor organizar e utilizar os orçamentos públicos relativos às contratações federais, uma vez que a obrigatoriedade legal da elaboração do plano proporcionou melhorias consideráveis nas etapas de gestão.

A edição da IN 01/2019 permite aos órgãos e entidades a elaboração de seus orçamentos com maior responsabilidade, não somente como cumprimento de uma obrigação, pois fica vinculada à preocupação com a realidade atual, trazendo perspectivas para o futuro. Com essa prática evita-se que os órgãos realizem as compras com base nas intenções individualistas, mas se configura como uma ferramenta para o melhor atendimento ao interesse coletivo.

Não se pode estruturar o orçamento às demandas que venham a surgir, na verdade a Administração deve se antecipar aos problemas e otimizar cada dia mais a prestação do serviço público, esse modelo de administração não coaduna com os preceitos de interesse público, ou seja, não há espaço para a gestão por crise, deve-se ater ao planejamento bem elaborado, definido e padronizado.

A preocupação legislativa na boa prestação do serviço público é de tamanha importância, isso fica nítido em diversos dispositivos normativos que tratam o assunto, Alexandrino e Paulo (2019) realçam o destaque ao que preceitua o artigo 175, da Constituição da República Federativa do Brasil (CF/1988), vejamos o que diz a norma:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado. (Brasil, 1988, sem grifos no original)

Um planejamento adequado e antecipado evita que as contratações atrasem, pois não se irá pensar nelas somente no momento em que há a efetiva necessidade pública, isso evita críticas demasiadas da sociedade, pois otimiza a prestação do serviço. Com a prática adequada de antecipação do planejamento, reduz-se a probabilidade de atraso na entrega de materiais e execução dos serviços para efetivamente cumprirem a finalidade pública.

É de se destacar que maior a ênfase ao planejamento em prol das outras fases processuais da contratação garante o aumento do grau de eficiência do serviço público. Exemplo disso é a instituição das normas que determinaram a obrigatoriedade da execução das compras públicas via pregão, o que inicialmente aparentava que iria proporcionar maior celeridade nas contratações, o que infelizmente não se pode confirmar. Dessa forma, cresce o grau de importância da elaboração da IN 01/2019, pois tanto essa norma quanto a IN 05/2017 vieram para otimizar as etapas da fase externa.

Com o Planejamento Anual de Contratações a gestão passou a ter a oportunidade de dispor, antecipadamente, de maneira organizada, de tudo aquilo que será extremamente necessário no futuro, evitando desgastes que eram comuns. Vejamos que Giacomoni e Pagnussat (2006, p. 10) retratam o planejamento como uma tomada de decisão: *O planejamento caracteriza-se como uma forma de tomada de decisão antecipada, um processo cognitivo que utiliza a razão técnica para explorar e avaliar possíveis linhas de ação.*

Com a obrigatoriedade do planejamento mais efetivo, todos os agentes públicos envolvidos

estarão obrigados a pensar, analisar e apresentar possíveis soluções, com determinada antecedência, sobre as efetivas necessidades. É claro que, com isso as providências serão adotadas de forma tempestiva, evitando-se desgastes com ajustes desnecessários.

Visando garantir um aperfeiçoamento do próprio planejamento foi estipulado na IN 01/2019 um período para revisão e redimensionamento do PAC, o que permite uma atuação muito mais próxima de se atingir a eficácia, pois o planejamento principal finalizado no primeiro semestre possui possibilidade de ser revisto e ajustado adiante, ressaltando que ajustes não podem ser confundidos com refazer o trabalho. Vejamos a letra da norma:

Revisão e redimensionamento

Art. 9º Poderá haver a inclusão, exclusão ou o redimensionamento de itens do PAC, pelas respectivas UASG, nos seguintes momentos:

I - Nos períodos de 1º a 30 de setembro e de 16 a 30 de novembro do ano de elaboração do PAC, visando à sua adequação à proposta orçamentária do órgão ou entidade ao qual se vincular a UASG;

II - Na quinzena posterior à aprovação da Lei Orçamentária Anual, para adequação dos PAC ao orçamento devidamente aprovado para o exercício.

§1º A alteração do PAC, nas hipóteses deste artigo, deverá ser aprovada pela autoridade máxima de que trata o art. 8º, ou a quem esta delegar, e enviada ao Ministério da Economia por meio do Sistema PGC, dentro dos prazos previstos no *caput*. (Brasil, 2019)

Outro dispositivo muito importante a ser destacado na IN é o disposto no artigo 5º, o qual define a atuação do requisitante, que obrigatoriamente deve definir, entre outras coisas, a data desejada para a compra/contratação, definindo uma boa estimativa para o planejamento. O artigo 13 ratifica essa disposição relacionada ao prazo, pois define que as demandas constantes do PAC deverão ser definidas

com antecedência necessária, com a finalidade de cumprir essas datas.

A Administração Pública tem obrigação de se ater aos prazos, por isso é tão importante que as normas contenham uma base temporal para facilitar o planejamento, importante ressaltar que quando a IN obriga que o Plano Anual deve ser finalizado até o final do mês de abril do ano anterior, não significa que não possa haver ajustes ou respostas a fatos supervenientes, ou seja, a regra é o cumprimento do prazo perfeitamente, a exceção é realizar ajustes quando estritamente necessário e devidamente motivado.

Embora a Administração Pública se atenha à natureza vinculada de seus atos, é de se reconhecer que quanto ao PAC estamos diante de um processo dinâmico, isso dá mostra de que a Administração Pública não pode seguir procedimentos de maneira estática, e as IN 01/2019 e 05/2017 são exemplos contundentes de que há espaço para mudança significativa na cultura da gestão pública, pois, se temos hoje a perspectiva de melhores resultados na adoção dos procedimentos propostos, é importante e prudente se render às modificações para o bem do serviço público.

3.3. As contratações de serviços na administração pública – in 05/2017

É inegável que a IN 05/2017 transformou sobremaneira os procedimentos relativos ao planejamento das contratações de serviços de natureza continuada, ela foi editada para definição das regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

A IN 05/2017 trouxe uma nova dinâmica do planejamento, acercando de responsabilidade o setor requisitante, o qual passou a ter o dever de elaborar documento próprio com a motivação acerca da necessidade de contratar determinado serviço, o chamado documento de formalização de demanda (DFD). Passou a ser obrigatória também a constituição de uma equipe específica responsável pela condução do planejamento da contratação, devendo se ater aos estudos preliminares para procurar se

aproximar da melhor solução possível que possa atender a solicitação realizada.

A equipe de planejamento passou a ter responsabilidade sobre diversos atos da fase interna, todos eles muito bem especificados pela IN, devendo realizar estudos de soluções, inclusive econômicas, disponíveis no mercado, obrigação de realizar o gerenciamento de riscos, por meio da elaboração de mapas que possam auxiliar na efetividade da contratação, para no fim elaborar o Termo de Referência ou Projeto Básico.

Após a elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico, dá-se a fase de seleção do fornecedor, a chamada fase externa, momento no qual há a participação de outros agentes, que não os públicos, no andamento do processo de compra, o que restará evidenciar o momento em que é definido, inclusive, o modo que será selecionado o fornecedor, espécie de licitação, definição dos termos contratuais, tudo com detida vinculação orçamentária ao PAC.

Devemos ressaltar que, muito recentemente, foi publicada a Instrução Normativa nº 40, de 22 de maio de 2020 (IN 40/2020), que dispôs acerca da elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares (ETP), com a finalidade de planejar a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, a qual também disciplinou sobre o Sistema ETP digital.

Seguidamente, também foi publicada a Instrução Normativa nº 49, de 30 de junho de 2020 (IN 49/2020), a qual alterou alguns dispositivos da IN 05/2017, e significou um complemento da IN 40/2020. Importante destacar nestas Instruções Normativas mais recentes que ambas se propuseram a considerar a necessidade de planejamento minucioso e padronizado de todas as aquisições realizadas pelo serviço público, o que anteriormente só era considerado para a contratação de serviços.

Sendo assim, cumpre ressaltar que os novos dispositivos relacionados acima trouxeram um adendo ao planejamento, uma vez que vieram a incluir a aquisição de bens na obrigatoriedade de realização de estudos preliminares disciplinando os procedimentos fundamentais, entretanto, excluiu a

possibilidade de realização de estudos preliminares da forma tradicional, pois desta feita, no intuito de estipular um único padrão elaborado pela Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, senão vejamos:

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 49, DE 30 DE JUNHO DE 2020

Art. 1º A Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 24. Com base no documento que formaliza a demanda, a equipe de Planejamento da Contratação deve realizar os Estudos Preliminares, conforme estabelecido em ato do Secretário de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia." (Brasil, 2020)

De toda a forma, as normas recentes apenas vieram para complementar, aperfeiçoar a IN 05/2017, com a finalidade de estimular o planejamento bem elaborado evidenciando a sua importância nos processos de aquisições de bens e contratações de serviços pela Administração Pública. Sendo assim, passaremos a realizar as considerações relativas aos atos necessários para planejamento das contratações, conforme estipulado na IN 05/2017.

O objetivo da pesquisa trata acerca do planejamento, com isso a ênfase do trabalho está direcionada na fase interna. Porém, a forma de seleção do fornecedor, assim como a fase de Gestão do Contrato serão mencionadas em menor grau, embora possuam seu tratamento em grande parte no âmbito dos anexos da norma, onde são apresentadas até mesmo as diretrizes para a elaboração do instrumento convocatório. A IN 05/2017 retrata o seguinte em seu artigo 20:

Art. 20. O Planejamento da Contratação, para cada serviço a ser contratado, consistirá nas seguintes etapas:

I - Estudos Preliminares;

II - Gerenciamento de Riscos; e

III - Termo de Referência ou Projeto Básico. (Brasil, 2017)

Dentre as novidades relacionadas à fase externa, a norma trouxe de maneira expressa algumas novas figuras responsáveis pela fiscalização, pois delimitou as espécies técnica, administrativa, setorial, além da realizada pelo público usuário, deixando bem claro que as atividades de gestão e fiscalização da execução do contrato tem que ser realizadas de maneira rotineira, sistemática e preventiva, tendo definido, inclusive, quais as condições de fiscalização realizada por servidores, seja por uma equipe de fiscalização, ou único servidor, desde que, sejam bem definidas as figuras do gestor e do fiscal de contratos, conquanto no exercício dessas atribuições, esteja assegurada a distinção dessas atividades e, em razão do volume de trabalho, não comprometa o desempenho de todas as ações relacionadas à Gestão do Contrato.

A seguir serão apresentadas definições, de relevante importância, contidas na norma, pois se tratam dos novos instrumentos de gestão e melhores práticas para que os fins públicos sejam atingidos, até por que em relação às regras já existentes ocorreu um impacto jurídico e prático apresentado pela nova instrução. Busca-se a otimização do processo de contratação, devendo todos os envolvidos estarem atentos na correta identificação das principais necessidades, na definição adequada dos quantitativos, dos prazos, da vantajosidade, na delimitação adequada do objeto, entre outros atos.

3.3.1. Os estudos preliminares

O artigo 24, da IN 05/2017 define quanto à obrigatoriedade da realização dos estudos preliminares a ser realizado por uma específica equipe de planejamento, que deve ser nomeada pela autoridade competente do órgão, vejamos a norma e seu alcance:

Art. 24. Com base no documento que formaliza a demanda, a equipe de Planejamento da Contratação deve realizar os Estudos Preliminares, conforme estabelecido em ato

do Secretário de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia. (Brasil, 2017)

Ressaltamos anteriormente sobre a importância do planejamento da contratação, fase na qual se recebe como insumo uma necessidade e que é responsável em transformar esse objetivo na possibilidade de formalização do contrato futuro, para tanto vai subsidiar a elaboração do edital, termo de referência ou projeto básico e na proposta de contrato.

Um planejamento correto consiste na adequada definição do objeto, pois sua complexidade pode acarretar problemas futuros na contratação, por isso é tão relevante uma exata fixação do que se deva comprar ou contratar, isso possui relação direta com outras atividades importantes, as quais possuem etapas distintas. A questão importa tamanha relevância que pela definição do objeto e de sua natureza, tem-se a adequação à modalidade da licitação. É de se ressaltar outro fator imprescindível, qual seja, o resultado do valor estimado para a contratação, pois, assim como exigências relacionadas aos requisitos de qualificação técnica e econômico-financeira, também possui a qualidade de determinar a modalidade do certame.

A IN 05/2017 está em sintonia com a lei geral de licitações, Lei 8.666/1993, e a ela deve subordinação por conta da hierarquia das normas, e quanto à delimitação específica do objeto vejamos o que a lei geral menciona: *Art. 14. Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.* (Brasil, 1993).

Pela letra fria da lei geral nota-se que todas as aquisições de bens ou contratação de serviços deverão passar por prévia definição do item que se pretende adquirir, devendo a especificação ser minuciosa, conquanto a IN 05/2017 veio a ratificar essa obrigatoriedade com muito mais ênfase, ressaltando, ainda, que todos os processos de aquisição de bens e prestação de serviços a serem deflagrados pela Administração devem contar com a previsão de recursos para a realização da despesa.

A Administração Pública deve apreço a muitos princípios contidos desde a Constituição Federal até em outras normas esparsas, dentre os quais está o princípio da proporcionalidade, que impõe à Administração Pública a permanente adequação entre os meios e os fins, por meio deste princípio os órgãos ficam impedidos da aproximação de medidas abusivas nos atos públicos, o administrador público está obrigado a sacrificar o mínimo para preservar o máximo de direitos. (Di Pietro, 2018)

No caso da adequada identificação do objeto, guarda-se apreço tanto aos comandos normativos quanto aos princípios determinantes e o da proporcionalidade é um deles, o que se aproveita para fundamentar a necessidade de adequar as exigências normativas, sendo a correta definição do objeto ou do encargo indispensável para garantir o sucesso do certame.

Cabe ressaltar que sobre a descrição do objeto está vedada uma descrição muito específica, a qual possa ensejar o direcionamento da licitação ou a limitação indevida da competitividade:

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

[...]

§ 5º É vedada a realização de licitação cujo objeto inclua bens e serviços sem similaridade ou de marcas, características e especificações exclusivas, salvo nos casos em que for tecnicamente justificável, ou ainda quando o fornecimento de tais materiais e serviços for feito sob o regime de administração contratada, previsto e discriminado no ato convocatório. (Brasil, 1993)

Entende-se que a Administração Pública, de certa forma, deve encontrar a devida adequação na descrição do objeto, haja vista que, embora deva observar o dispositivo legal acima transcrito, entende-se que uma descrição muito genérica pode implicar no risco de contratar algo não almejado ou de qualidade duvidosa, por esse motivo os membros da equipe de planejamento devem

observar muito bem a descrição realizada no documento de formalização de demanda elaborado pelo setor demandante e verificar a necessidade de qualquer adequação.

Por isso, devemos considerar determinante para a otimização dos processos de aquisições de bens e contratações de serviços o comando normativo contido na IN 05/2017, que inaugurou a formalização da responsabilidade de cada ator responsável pelas etapas processuais. Ou seja, a fim de que sejam evitados problemas futuros, especialmente na fase contratual, é condição imprescindível que o setor requisitante e equipe de planejamento investiguem com acuidade o objeto pretendido, já apresentando as respectivas propostas de soluções com base no resultado do estudo.

A IN 05/2017 em seu artigo 24, já com nova redação disposta pela IN 49/2020, indica a importância de se observar a padronização, a qual ratifica a previsão do art. 15, inciso I, da Lei 8.666/1993. É destacável que a uniformização dos produtos a serem adquiridos tende a propiciar pontual eficiência na prestação ao serviço público, pois enseja a redução dos custos, haja vista a apresentação de propostas mais econômicas e vantajosas.

Cabe à equipe de planejamento estipular, por meio de estudos, o valor estimado da contratação, o que deverá ocorrer por intermédio de pesquisa de mercado. A atividade mencionada permite à Administração a devida averiguação quanto à existência de orçamento planejado para a execução das despesas, assim como verificar se as ofertas propostas são exequíveis.

Torna-se imprescindível a definição do valor de referência pela equipe de planejamento, pois, será utilizado como parâmetro para a execução do processo licitatório, daí a importância da correta realização da pesquisa de preços, com devida precisão quanto aos valores de mercado, no sentido de subsidiar a realização da fase de escolha dos fornecedores, a legislação define os procedimentos, vejamos o disposto no artigo 7º, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993: *existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários*; (Brasil, 1993).

Em relação aos procedimentos administrativos fundamentais atinentes à realização da

pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços estão disciplinados na Instrução Normativa nº 05, de 27 de junho de 2014 (IN 05/2014), a qual foi elaborada pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SLTI/MPOG, tendo sido alterada, posteriormente, pela Instrução Normativa nº 03, de 20 de abril de 2017 (IN 03/2017).

3.3.2. O gerenciamento de riscos

O artigo 25, da IN 05/2017 define quanto aos procedimentos relativos ao gerenciamento de riscos, que deverá ser realizado pela equipe de planejamento, porém, com apoio de outros agentes nomeados para apoio:

Art. 25. O Gerenciamento de Riscos é um processo que consiste nas seguintes atividades:

I - identificação dos principais riscos que possam comprometer a efetividade do Planejamento da Contratação, da Seleção do Fornecedor e da Gestão Contratual ou que impeçam o alcance dos resultados que atendam às necessidades da contratação;

II - avaliação dos riscos identificados, consistindo da mensuração da probabilidade de ocorrência e do impacto de cada risco;

III - tratamento dos riscos considerados inaceitáveis por meio da definição das ações para reduzir a probabilidade de ocorrência dos eventos ou suas consequências;

IV - para os riscos que persistirem inaceitáveis após o tratamento, definição das ações de contingência para o caso de os eventos correspondentes aos riscos se concretizarem; e

V - definição dos responsáveis pelas ações de tratamento dos riscos e das ações de contingência.

Parágrafo único. A responsabilidade pelo Gerenciamento de Riscos compete à equipe de Planejamento da Contratação devendo abranger as fases do procedimento da contratação previstas no art. 19. (Brasil, 2017)

Pelo que se extrai da norma supracitada o gerenciamento de riscos trata de um processo que o órgão deve conduzir, por meio de agentes especificamente nomeados, no sentido de estabelecer estratégias que sejam capazes de identificar na futura contratação eventos em potencial, capazes de afetá-la, podendo administrar os riscos de modo a possibilitar à organização uma razoável garantia do cumprimento dos objetivos planejados.

Segundo entende o Tribunal de Contas da União (TCU) as melhores práticas internacionais de gestão recomendam a adoção de sistemas de gerenciamento de riscos que devem estar sempre vinculados aos processos de planejamento, conseqüentemente, de tomada de decisão, além da execução dos trabalhos relevantes, o que visa garantir que as finalidades almejadas pelos órgãos públicos sejam alcançadas de fato, com relação custo-benefício satisfatória. (Brasil, 2018).

Para que o processo de aquisição de bens ou contratação de serviços tenha efetivo sucesso no seu planejamento, é necessário obedecer aos preceitos relativos ao gerenciamento de riscos. Embora a IN 05/2017 tenha disposto o assunto de maneira específica somente nos artigos 25, 26 e em seus respectivos incisos, há uma preocupação plausível dos órgãos de controle no sentido de valorizar o trabalho da equipe de planejamento na execução do estudo relativo à gestão de riscos. Vejamos que o TCU dispôs com detido critério sobre o assunto em manual próprio, podemos contemplar algumas orientações no capítulo 5, relativo ao processo de gestão de riscos:

Para realizar a gestão de riscos de quaisquer objetos, as seguintes etapas devem ser seguidas:

- estabelecimento do contexto;
- identificação dos riscos;

- análise dos riscos;
- avaliação dos riscos;
- tratamento dos riscos;
- comunicação e consulta com partes interessadas;
- monitoramento;
- melhoria contínua. (Brasil, 2018, p. 18).

Há de se reconhecer que a natureza da gestão de riscos é multidisciplinar, sendo assim, o Tribunal de Contas da União recomenda que o processo deva ser conduzido, preferencialmente, de maneira coletiva, sendo disposto em grupos de trabalho, contando com servidores que conhecem o processo, projeto ou a natureza do objeto a ser adquirido pela Administração.

3.3.3. Termo de Referência / Projeto Básico

Os artigos 28 até 32, da IN 05/2017 definem, especificamente, procedimentos necessários e orientações relativas à elaboração do Termo de Referência / Projeto Básico, que constitui no resultado final do trabalho realizado pela equipe de planejamento. Embora seja de responsabilidade do setor requisitante a elaboração do documento, ele deve ser baseado em todo o conteúdo obtido pelos estudos preliminares, sendo obedecidos os limites dispostos no mapa de riscos.

Para que sejam alcançados os objetivos estipulados no planejamento, torna-se imprescindível a elaboração do termo de referência, que constituirá como o subsídio para a preparação do edital. No documento serão descritas, de forma precisa e adequada, quais as necessidades identificadas para que a Administração justifique a contratação que almeja. A IN 05/2017 definiu de maneira criteriosa os itens mínimos que devem estar presentes no termo de referência:

Art. 30. O Termo de Referência ou Projeto Básico deve conter, no mínimo, o seguinte conteúdo:

- I - declaração do objeto;
- II - fundamentação da contratação;
- III - descrição da solução como um todo;
- IV - requisitos da contratação;
- V - modelo de execução do objeto;
- VI - modelo de gestão do contrato;
- VII - critérios de medição e pagamento;
- VIII - forma de seleção do fornecedor;
- IX - critérios de seleção do fornecedor;
- X - estimativas detalhadas dos preços, com ampla pesquisa de mercado nos termos da Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014; e
- XI - adequação orçamentária. (Brasil, 2017).

Termo de referência é formal e prévio ao procedimento licitatório, onde obrigatoriamente deve constar todas as informações imprescindíveis à futura contratação, tem que constar uma descrição minuciosa do objeto, a motivação da sua necessidade e as obrigações fundamentais entre as partes da avença. O termo de referência é um dos instrumentos mais importantes da fase interna, pois acarreta uma repercussão em cadeia em todas as posteriores etapas do processo, seja qual for a espécie de contratação. A IN 05/2017 elaborou o anexo I, que se propôs a trazer as definições dos principais conceitos utilizados na norma, assim dispôs sobre o termo de referência:

XVIII - PROJETO BÁSICO OU TERMO DE REFERÊNCIA: documento que deverá conter os elementos técnicos capazes de propiciar a avaliação do custo, pela Administração, com a contratação e os elementos técnicos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o serviço a ser contratado e orientar a execução e a fiscalização contratual. (Brasil, 2017).

Pelo que se depreende o termo de referência, obrigatoriamente, deve conter todos os elementos que reúnam condições mínimas de definirem o objeto, devendo ser de forma clara, concisa e muito objetiva, apresentando um nível de precisão adequado para que se caracterize o bem ou o serviço.

No ano de 2000 foi editado o Decreto nº 3.555, o qual aprovou o regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, com aquele ato pela primeira vez se propôs a mencionar e definir o termo de referência, senão vejamos:

Art. 8º A fase preparatória do pregão observará as seguintes regras:

I - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou a realização do fornecimento, devendo estar refletida no termo de referência;

II - o termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato; (Brasil, 2000)

O Decreto nº 5.450/2005, expedido para regulamentar o pregão na forma eletrônica, também apresentou menção e definição para a expressão termo de referência, o que elevou ainda mais o seu grau de importância:

Art. 9º Na fase preparatória do pregão, na forma eletrônica, será observado o seguinte:

[...]

§ 2º O termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de

acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva. (Brasil, 2005).

É reconhecido na Administração que a elaboração do termo de referência trata-se de uma atividade muito complexa, o que requer atenção às minúcias na elaboração de estudos específicos sobre o item que se pretende adquirir, além da observância às peculiaridades do mercado. Por isso, a praxe recomenda que o termo de referência deva ser elaborado por um profissional de técnica apurada relacionada ao objetivo específico da contratação ou por uma equipe multidisciplinar, cujos membros detenham conhecimento satisfatório das peculiaridades do item que se pretenda adquirir, ou do serviço a ser contratado.

Conclui-se que o planejamento configura uma etapa de enorme e fundamental importância para os processos de contratações públicas, o que pelos requisitos abordados trata de condição imprescindível para que ocorra o processo, pois requer conhecimento, responsabilidade, empenho, além de apurada técnica por parte dos responsáveis pela sua realização, e um planejamento bem elaborado é certeza de sucesso para as etapas posteriores.

4. METODOLOGIA

René Descartes nos convida ao pensamento crítico na obra *Discurso sobre o Método*, pois, expõe a necessidade de que ocorra um determinado afastamento do senso comum para alcançar a possibilidade de julgarmos o verdadeiro do falso, entretanto tem-se que fugir dos pré-conceitos, consolidados por muitas sociedades ou culturas, devamos nos valer de paciência suficiente para conduzirmos com ordem e planejamento os nossos pensamentos e ideias, mas para tanto é necessário contar com a ciência, que nos permite a liberdade de duvidar dos princípios que nos foram impostos pela história. (Descartes, 2002).

A contribuição com a ciência vem por meio da pesquisa. Uma análise deve ser bem planejada, os seus caminhos corretamente delineados, os métodos mais adequados devem ser levados em consideração para o alcance da eficácia do trabalho. A pesquisa caminha ao lado método científico, sem o qual não há pesquisa. O método é dinâmico e, devido às suas inevitáveis transformações, requer atualizações por meio das investigações. É de se destacar que, historicamente a ciência tem seu reconhecimento como matéria dinâmica, para tanto, é importante observar os elementos conceituais admitidos por Francis Bacon, conforme ressalta Chalmers (2010, p. 15):

A filosofia da ciência tem uma história. Francis Bacon foi um dos primeiros a tentar articular o que é o método da ciência moderna. No início do século XVII, propôs que a meta da ciência é o melhoramento da vida do homem na terra e, para ele, essa meta seria alcançada através da coleta de fatos com observação organizada e derivando teorias a partir daí. Desde então, a teoria de Bacon tem sido modificada e aperfeiçoada por alguns, e desafiada, de uma maneira razoavelmente radical, por outros.

4.1. O enfoque da pesquisa

Collado, Lucio e Sampieri (2013) entendem que a medida mais imediata em termos metodológicos para a pesquisa é a definição do seu enfoque, seja qualitativa, quantitativa ou mista. A importância dessa definição garante a segurança para a continuidade da análise, pois assim saberemos de que maneira os dados serão coletados e analisados, teremos ciência da amostragem que se pretende manipular, assim como outros elementos que compreendem o trabalho.

Superada essa etapa, o pesquisador poderá envolver-se muito mais com o objeto da pesquisa, pois terá uma visão sobre a melhor estratégia que deva adotar. Collado, Lucio e Sampieri (2013) identificam, nos preceitos teóricos, quatro tipos de pesquisa, quais sejam: a exploratória,

descritiva, correlacional e explicativa.

No que concerne ao enfoque a presente pesquisa abrange a teoria apontada por Collado, Lucio e Sampieri (2013) e é definida por pesquisa qualitativa. Embora, a pesquisa contenha também alguns poucos recortes de análise quantitativa, especialmente no que concerne ao número de unidades e de servidores pesquisados, só que para uma análise estatística seria necessária a utilização de uma amostra mais robusta, dessa forma, é muito notável que ao longo da abordagem da pesquisa os dados foram manipulados com o emprego da análise qualitativa. Vejamos o que os autores citados comentam:

Conforme explicamos no Capítulo 1, o foco da pesquisa qualitativa é compreender e aprofundar os fenômenos, que são explorados a partir da perspectiva dos participantes em um ambiente natural e em relação ao contexto. O enfoque qualitativo é selecionado quando buscamos compreender a perspectiva dos participantes (indivíduos ou grupos pequenos de pessoas que serão pesquisados) sobre os fenômenos que os rodeiam, aprofundar em suas experiências, pontos de vista, opiniões e significados, isto é, a forma como os participantes percebem subjetivamente sua realidade. (Collado, Lucio & Sampieri 2013, p. 376)

Ao tratar os dados obtidos, fez-se uma abordagem quantitativa, inicialmente, demonstrando, por meio de gráficos, a quantidade de colaboradores das Unidades, conforme suas tendências numéricas extraídas. Noutro momento, de forma mais criteriosa, deu-se a interpretação dos dados obtidos, traçando-se os parâmetros qualitativos, buscando-se compreender a interação do entrevistado com os estudos existentes acerca do assunto. Destaca-se que a pesquisa foi alvo de interpretação pela técnica de análise de discurso.

A pesquisa também foi desenvolvida sob o enfoque da leitura materialista histórica, pois trouxe à tona a essência do pensamento crítico, tendo defendido conceitos históricos como parâmetros para o desenvolvimento do estudo, o qual se baseou na crítica interdisciplinar na qual são encontradas

problematizações filosóficas, históricas, sociológicas e jurídicas. Esta concepção nos dá a possibilidade de estabelecer uma perspectiva analítica que vai de encontro à racionalidade estruturante do pensamento científico e filosófico das sociedades modernas a partir do século XIX. (Augustin, Belo, Lima, 2014).

Os conteúdos investigados presentes nas referências bibliográficas nos possibilitaram buscar as premissas que fortalecessem as justificativas para uma melhor condução do estudo dos parâmetros do processo de aquisições e contratações no serviço público, especialmente no que concerne à sua aplicabilidade na Universidade Federal de Rondônia, conforme trataremos com minúcias no capítulo seguinte. E o materialismo histórico pressupôs a base didática para o desenvolvimento da pesquisa, pois os colaboradores participantes serão considerados por sua opinião social estruturante dentro da organização pública, e a sua natureza de cidadão preterirá a sua formação meramente profissional.

Visando solidificar os estudos acerca dos procedimentos das contratações públicas e sua finalidade, buscou-se realizar uma pesquisa de cunho teórico quanto à evolução histórica do seu próprio conceito, de suas nuances, a evolução histórica do conceito para atingir o contexto atual, uma abordagem dos principais autores da história em contraponto à coleta de dados necessários à correlação que visa dar fundamento às conclusões da tese.

O assunto da pesquisa pressupõe discussão sob perspectivas, tanto históricas como filosóficas, o que tornou imprescindível percorrermos um caminho em busca da construção do seu conceito no tempo com a necessidade de abordar o entendimento de alguns autores de posicionamento filosófico, além dos fundamentos normativos das regras vinculadas ao tema.

Por isso essa perspectiva foi considerada eficaz para o desenvolvimento do trabalho, pois as pesquisas fundamentadas sob o enfoque materialista-histórico, apresentam a historicidade do fenômeno em contraponto às suas relações. Possuem o condão de situar o problema dentro de um contexto

complexo, e, ao mesmo tempo, estabelecer as contradições possíveis dentre os fenômenos investigados, pois o que era problema num dado período histórico pode ser a solução atualmente ou vice-versa (Borges, Dalbério, 2006).

A pesquisa foi desenvolvida a partir da abordagem qualitativa, sob os aspectos teóricos apontados por Collado, Lucio e Sampieri (2013). Há de se destacar que o trabalho envolveu uma investigação de cunho descritivo e teórico, a qual temos como objetivo primordial a definição das características de determinado grupo ou fenômeno, realizando um estabelecimento de relações entre variáveis (Gil, 1987).

Dá-se à abordagem de pesquisa um desenho incrustado concomitante de método dominante, o que se constitui numa vantagem, segundo Collado, Lucio e Sampieri (2013), haja vista que os dados coletados e interpretados trazem ao pesquisador uma visão muito mais completa do problema de estudo, podendo obter os pontos fortes de cada uma das análises, especialmente com apoio de matrizes como a SWOT (FOFA).

A pesquisa também se configura como teórica e bibliográfica, até porque se baseou em autores de literatura internacional e também a brasileira. Pela lição de Lakatos e Marconi (2003) a pesquisa bibliográfica é referente às fontes secundárias e requer o levantamento da bibliografia publicada sobre o assunto, pois com isso convida o pesquisador a se aprofundar quanto ao objeto de sua pesquisa. Segundo Collado, Lucio e Sampieri (2013), o marco teórico ou a perspectiva teórica têm por característica a integração com as teorias, enfoques teóricos, estudos e antecedentes em geral, que se refiram ao problema de pesquisa.

Ainda foi feita uma pesquisa documental, analisando-se a legislação do Brasil que estabelece normas relativas aos procedimentos quanto ao desenvolvimento da questão relativa aos procedimentos que são levados em consideração nas aquisições e contratações públicas no Governo Federal, tendo sido analisados os parâmetros contidos nas legislações que se referem ao tema, e um

requisito primordial para que as legislações estejam em vigor é sua publicação no Diário Oficial da União.

Segundo a lição de Gil (2002) a pesquisa documental é semelhante à bibliográfica, sendo a fonte de dados o ponto crucial que as diferencia:

A pesquisa documental assemelha-se muito à pesquisa bibliográfica. A diferença essencial entre ambas está na natureza das fontes. Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não recebem ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa. (Gil, 2002, p. 45)

A pesquisa qualitativa propõe ir a campo para investigar, irrompe conceitos, perspectivas, posições, envolve disciplinas e temas. Essa abordagem traz elementos de significações historicamente construídas, individuais ou sociais, e tem por finalidade desenvolver teoria ou padrões. Pode ser aplicada em perspectivas de participação colaborativa, os dados colhidos possuem a finalidade desenvolver temas pelo pesquisador (Creswell, 2007).

Tendo concebido o tema da pesquisa, definido a ideia a ser estudada coube buscar aprimorar a familiaridade com o assunto. Segundo Collado, Lucio e Sampieri (2013) o enfoque qualitativo é indutivo, devendo estar apoiado num conhecimento prévio e devidamente aprofundado durante a pesquisa, deve ser trabalhado com exímia propriedade, caso contrário não atingirá os objetivos. Nessa esteira foram trabalhados na abordagem aspectos formais, conceituais, históricos-filosóficos, ampliados à percepção da pesquisadora.

4.2. Tipo de pesquisa

A pesquisa teve abordagem qualitativa, com realização de entrevista por meio de roteiro

pré-determinado, uma pesquisa de campo capaz de inserir o pesquisador na relação com o objeto, quando se abre a possibilidade de interagir com os colaboradores da pesquisa, por intermédio da mediação do diálogo entre o que se extrai como objeto e a teoria preconcebida. (Monceau, 2005).

Para Collado, Lucio e Sampieri (2013), a presente pesquisa pode ser classificada pelo tipo não experimental, transversal descritiva e explicativa. A natureza descritiva da presente pesquisa se evidencia pela sua intenção em identificar os assuntos problemáticos, trazendo à tona suas características gerais, traçando as nuances do fenômeno estudado. Houve uma aproximação no sentido de dimensionar o objeto, sem que, necessariamente, se estabeleçam as relações entre as variáveis ou compreensão definitiva das suas causas. O que se tem é uma descrição, de forma adequada, do parâmetro apontado pelos entrevistados. A pesquisa impôs, por intermédio da pesquisadora, a definição clara de quais os tópicos seriam capazes de fornecer dados.

Além de descritiva, o que fica a cargo da parte quantitativa da pesquisa, é possível identificar o tipo explicativo, também proposto por Collado, Lucio e Sampieri (2013), no decorrer das análises, pois, o trabalho foi muito além da descrição de conceitos ou fenômenos, não se tratou de meras respostas às causas dos fatos estudados, pois, buscou-se também a compreensão dos dados estabelecidos. A pesquisa explicativa, segundo Collado, Lucio e Sampieri (2013), é a mais estruturada entre todos os tipos, pois possibilita uma melhor compreensão dos fenômenos, os quais foram desafiados por diferentes perspectivas teóricas, conforme se depreende no referencial teórico, além das abordagens metodológicas diversas.

Uma das finalidades da pesquisa foi investigar os problemas de interesse do grupo colaborador, o que propôs responder a uma necessidade da comunidade acadêmica por meio da dialética que recomenda captar os fenômenos históricos que sofrem conseqüente evolução, esse tipo de pesquisa proporciona uma discussão acerca de determinado lado conflituoso da realidade social. Daí se depreende a participação dos pesquisados, pois, eles constituem sujeitos sociais (Monceau, 2005).

Desta feita, a entrevista torna-se ideal para que coletivamente os envolvidos possam contribuir na resolução de um problema buscando alternativas ligadas à participação, convidando os colaboradores ao criticismo dialético. Para que fosse viabilizada a pesquisa foi realizada uma seleção de servidores da Universidade Federal de Rondônia (UNIR), os quais tinham vinculação direta com o assunto abordado para que a abordagem do assunto pudesse contar com conhecimento técnico e prático dos envolvidos, especialmente no que tange à dimensão estrutural do processo de aquisição de bens ou contratação de serviços públicos.

Importante ressaltar que todas as pesquisas de campo devem ser desenvolvidas com base na capacidade em que o pesquisador deve se organizar no sentido de estar em relação com o objeto, mediando-lhe o diálogo com os participantes, devendo manter um mínimo distanciamento crítico, mas tendo noção de que as interações entre os colaboradores da pesquisa, objeto e pesquisador são o que proporcionam o sentido da pesquisa pela articulação entre a produção do conhecimento e a subjetividade mútua. (Sant'ana, 2010).

Quanto ao levantamento dos dados, o trabalho se constituiu em entrevistas realizadas aos gestores de unidades autônomas da UNIR para que pudessem expor as suas respectivas opiniões acerca do assunto, tudo aliado ao embasamento teórico dos diversos autores estudados. A quantidade de entrevistado foi de 08 (oito) integrantes, todos pertencentes ao quadro de servidores da UNIR.

A escolha dos colaboradores da pesquisa fundamentou-se devido à natureza das atividades que exercem na unidade de pesquisa, assim como o nível de responsabilidade que possuem na Universidade, todos os entrevistados fazem parte da gestão vinculada ao planejamento das contratações públicas em suas respectivas unidades administrativas.

Para o desenvolvimento do tema da pesquisa, foi realizado inicialmente um convite aos participantes. Em seguida foi apresentado o objeto, passado o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) e o Termo de Autorização de Uso de Áudio e Imagem, por fim, foi realizada a

entrevista acerca do tema abordado.

As entrevistas abordaram essencialmente a dimensão do assunto relacionado ao processo vinculando ao planejamento das aquisições de bens e contratações de serviços, trazendo os conceitos normativos e procedimentos práticos, mencionando-se soluções por meio dos seus agentes e a construção de debates voltados ao tema. As perguntas foram realizadas com foco nos preceitos de planejamento público.

O roteiro de entrevista consta no Anexo I, os colaboradores fizeram seus apontamentos, os quais foram transcritos no capítulo 5, o que serviu de apoio ao levantamento de dados, obtidos por meio das entrevistas, que se deu por formulário semiestruturado, tendo sido os dados compilados com o complemento da pesquisa bibliográfica, tudo foi consolidado por meio da pesquisa descritiva, realizada com os gestores, servidores da Universidade Federal de Rondônia.

4.3. Unidade de análise

A unidade de análise definida para a pesquisa foi a Universidade Federal de Rondônia - UNIR, cuja sede está localizada na Avenida Presidente Dutra, 2965, Centro, Porto Velho - RO. Foram entrevistados servidores dos seguintes *campi*: Cacoal, Ariquemes, Rolim de Moura, Ji-Paraná, Porto Velho e Presidente Médici, além das Pró-Reitorias de Administração e de Planejamento.

A Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR) foi criada pela Lei nº 7.011, em 09 de julho de 1982, conforme termos contidos no Anexo II (documento de criação da UNIR). Consta em seu sítio eletrônico a informação de que é a única universidade pública na cidade de Rondônia.

Atualmente, a UNIR conta com oito *campi*, os quais estão localizados nos municípios de Ariquemes, Cacoal, Guajará-Mirim, Ji-Paraná, Porto Velho, Presidente Médici, Rolim de Moura e Vilhena, estando localizada a sua sede administrativa na cidade de Porto Velho, que é a capital do Estado de Rondônia. Em Porto Velho estão a Reitoria e as Pró-Reitorias de Administração (PRAD), de

Cultura, Extensão e Assuntos Estudantis (PROCEA), de Graduação (PROGRAD), de Planejamento (PROPLAN) e de Pós-Graduação e Pesquisa (PROPESQ).

A UNIR possui como princípios organizacionais: balizamentos para o processo decisório e para o comportamento da organização no cumprimento de sua missão. Os seus valores correspondem aos preceitos essenciais e permanentes de uma organização. Como um pequeno conjunto de princípios de orientação perenes, não requer nenhuma justificativa externa: têm valor e importância intrínsecos e são importantes para aqueles que fazem parte da organização.

4.4. As técnicas de coletas de dados e o universo da amostra

Collado, Lucio e Sampieri (2013) definem a importância da coleta de dados, diante da correta formulação do problema de pesquisa, o que restará apoiado na teoria do referencial da pesquisa, além dos resultados e ensaios pré-existentes, trazendo ênfase à utilização adequada das técnicas de coleta de dados escolhidas para a abordagem, além das análises estatísticas apropriadas, o que culminará na correta interpretação dos resultados, levando em consideração os conhecimentos prévios, os quais também constituem ferramenta de apoio à pesquisa.

A avaliação da importância do estudo acerca do planejamento das aquisições de bens e contratações de serviço na UNIR trata-se de um tema extenso, subjetivo e muito complexo, em decorrência disso houve a necessidade de recortes metodológicos para tornar o trabalho viável. Entre eles, a pesquisa apresenta diretamente a percepção dos gestores das Unidades autônomas. Para tanto foram propostos, por meio da entrevista sobre os assuntos de grande relevância que contornam os conceitos de planejamento nas contratações públicas.

Os envolvidos deixaram seus apontamentos quanto ao assunto proposto e trazendo a sua percepção, assim como a dos demais agentes públicos subordinados, tudo ao que concerne ao tema objeto da pesquisa. Foram utilizados recursos de mídia com vias à gravação de áudio para subsidiar a

coleta de dados. A análise dos dados se apoiou em fundamentos teóricos, valendo-se dos escritos de autores que tratam do assunto.

O Levantamento de Literatura é a localização e obtenção de documentos para avaliar a disponibilidade de material que subsidiará o tema do trabalho de pesquisa. Este levantamento é realizado junto às bibliotecas ou serviços de informações existentes. Sampieri, Colado e Lucio (2006) enfatizam esta etapa do trabalho científico como sendo o marco teórico, a construção de uma perspectiva teórica. É neste capítulo do trabalho que pode se efetivar o modo de contextualizar o problema de pesquisa científica elaborado. É marco porque aqui são definidos o conceito de teoria e outros conceitos relacionados com a elaboração de teorias, que, por sua vez, estão relacionados com os enfoques qualitativos e quantitativos da pesquisa (Kauark, Manhães, Medeiros, 2010, p. 47-48).

É imprescindível a busca pelo aprimoramento de uma estratégia de investigação, haja vista a necessidade de relevar as diferenças sociais que despontam dentro do grupo escolhido para pesquisa, pois o conceito estudado tem base externa à escola, uma vez que o meio em que vive o entrevistado pode servir como parâmetro para a construção da definição dos procedimentos vinculados ao planejamento das contratações públicas em sua visão particular (Prates, 2012).

O instrumento foi formulado a partir dos construtos ratificados pela pesquisa documental e revisão de literatura. As entrevistas contemplaram a variável quantitativa. O universo da amostra para a aplicação do instrumento foi formado por gestores, os quais são servidores da Universidade Federal de Rondônia.

As expectativas quanto ao resultado da pesquisa, e a relação doutrinária apontada nas referências bibliográficas nos estimulou a realizar uma investigação que se justificou numa melhor condução do estudo dos procedimentos relativos ao planejamento das contratações públicas na UNIR.

Dada à natureza da pesquisa, em face de limitação do tempo, os colaboradores foram escolhidos por amostragem para serem submetidos à entrevista, sendo todos os colaboradores com intuito voluntário em contribuir com o desenvolvimento da pesquisa, com isso, representaram apenas uma parte da comunidade acadêmica da UNIR, tendo sido a amostra uma parcela convenientemente selecionada do universo, conforme recomendam Lakatos e Marconi (2003).

Collado, Lucio e Sampieri (2013), informam quanto à técnica de entrevista, a qual foi escolhida para a efetivação da presente pesquisa. Segundo os autores é importante destacar a respeito do contexto de aplicação do questionário, especialmente no seu viés quantitativo. Os mesmos autores também discriminam as questões principais relacionadas à entrevista qualitativa, a qual sugerem ser mais íntima, flexível e aberta, segundo a lição, a entrevista qualitativa é definida como uma reunião para conversar e trocar as informações entre o entrevistador e o entrevistado.

Collado, Lucio e Sampieri (2013) também evidenciam que a entrevista, com as perguntas e respostas são capazes de proporcionar uma comunicação e ao mesmo tempo a construção de significados a respeito de um tema. Para o trabalho em epígrafe fizemos a utilização de entrevistas semiestruturadas, as quais se basearam em um roteiro de perguntas, onde o entrevistador possui a liberdade de fazer outras perguntas para definir melhor os conceitos ou obter mais informação sobre os temas desejados.

4.5. Análise dos dados

A análise dos dados foi processada pelas seguintes etapas: a) Pré-análise; b) Exploração do material; c) Tratamento dos resultados obtidos e d) interpretação, como mecanismo para analisar os dados que foram levantados.

Os dados foram analisados a partir da coleta das informações obtidas nas entrevistas, que se refere ao principal material colhido, tudo foi analisado para entender o que os gestores percebem a

respeito da temática e sua importância e com base nestas informações, as quais foram descritas e analisadas.

A partir da transcrição das entrevistas, iniciou-se o processo de análise dos dados obtidos, os quais foram sistematizados a partir de parâmetros inter-relacionados à documentação relacionada à legislação brasileira voltada aos preceitos de planejamento, assim como à literatura dos autores, os quais dedicam-se à pesquisa, especialmente no que concerne aos processos licitatórios. Para atingir o objetivo, foi aplicado o método da análise de discurso para avaliar os dados, o que possibilitou identificar os aspectos do trabalho desenvolvido para a execução do planejamento nas contratações públicas, na visão dos profissionais vinculados às atividades de gestão.

O procedimento escolhido para tratar os dados obtidos foi o de análise específica, que segundo Collado, Lucio e Sampieri (2013), é a denominada teoria fundamentada, a qual se caracteriza pela descoberta fundamentada nos dados obtidos. A teoria fundamentada, segundo os autores, é considerada não linear, visto que sabe-se onde está o começo (as tarefas iniciais), porém há determinada dificuldade em se estabelecer onde irá terminar. É o tipo de pesquisa que se dá à iteração, pois há necessidade de repetir procedimentos, retomar conceitos ou avançar a outros limítrofes.

Para tratamento dos dados, especialmente no que concerne à abordagem qualitativa, houve-se por considerar a análise do discurso, que diz respeito à situação de enunciação que compreende o eu no momento que se expõe a opinião, num sentido mais amplo reveste-se da correlação que envolve o contexto sócio-histórico-ideológico onde estão situados os interlocutores, o lugar de onde falam, a imagem que fazem de si, do outro e do objeto de que estão tratando. Todos esses aspectos devem ser levados em conta quando procuramos entender o sentido de um discurso. (Figaro, 2012).

O assunto objeto da pesquisa é revestido de substancial natureza jurídica, pois, todos os principais procedimentos necessários ao planejamento das contratações estão previstos criteriosamente no ordenamento normativo, o que possui um sentido de dar maior segurança à aplicação dos princípios

que se quer valer na persecução dos objetivos traçados. Quanto ao interesse da pesquisa, deu-se vazão à atividade funcional dos colaboradores participantes, que ideologicamente possuem condições de traduzir suas experiências, o que coaduna com as palavras de Figaro (2012):

Por formação ideológica entende-se o conjunto complexo de atitudes e representações que não são nem individuais nem universais, mas dizem respeito, direta ou indiretamente, às posições de classe social, política, econômica de onde se fala ou escreve e têm a ver com as relações de poder que se estabelecem entre os indivíduos e que são expressas quando interagem entre si. Cada formação ideológica pode compreender várias formações discursivas em interação. É nesse sentido que podemos falar em uma formação ideológica colonialista, uma formação ideológica capitalista, neoliberalista, socialista, religiosa, etc. (Figaro, 2012, p. 23).

Bakhtin (1997, p. 119) expõe seu estudo acerca dos gêneros de discurso, quando em uma análise pontual relaciona a seriedade da vida em contraponto ao infinito interior, o qual não deve irromper no sentido de tornar-se prejudicada a própria tranquilidade social, pois a individualidade de quem expõe argumentos perde sua segurança e pode ser percebida como irresponsável se não fundamentada e sustentada pelo contexto. O autor complementa:

Estas são as condições para a participação do autor no acontecimento existencial, para a força e a fundamentação da sua posição criadora. Ninguém jamais provará seu alibi no acontecimento da existência. Quando esse alibi serve de premissa para a criação e para o discurso, nada de responsável, de sério e de significante pode produzir-se. Uma responsabilidade especial é necessária (no domínio autônomo da cultura) - não se pode começar a criar tal e qual, completamente sozinho, sem nada; mas essa especialização da responsabilidade só pode edificar-se sobre a profunda confiança numa instância suprema que abençoa a cultura, confiança em que outro - acima de

mim - responde pela minha responsabilidade especial, em que não atuo no vazio dos valores. Fora dessa confiança, haverá apenas vã pretensão. O ato realmente criador (e todo ato, aliás) evolui nas fronteiras (nas fronteiras dos valores) do mundo estético, da realidade do dado (a realidade do dado é uma realidade estética), nas fronteiras do corpo, nas fronteiras da alma, evolui no espírito; quanto ao espírito, ele ainda não existe; para o espírito, tudo ainda está por-vir e o que já é, para ele, já foi.

A profundidade do discurso e sua conseqüente análise denota a necessidade de compreender os aspectos históricos, a sociologia, os aspectos linguísticos, e, principalmente, o contexto, tudo apoiado ao conhecimento acumulado pela experiência de vida do emitente. O contexto para Foucault (1996) seria o conjunto de todos os aspectos descritos anteriormente, provenientes da própria condição do opinante, pois, o enquadramento social de quem está enunciando, aliado à sua maneira de verbalizar, assegura determinada confiabilidade do discurso.

É claro que, colocando-nos, no interior de um discurso, ao nível de uma proposição, a partilha entre o verdadeiro e o falso não é nem arbitrária, nem modificável, nem institucional, nem violenta. Mas, numa outra escala, se nos pusermos a questão de saber, no interior dos nossos discursos, qual foi, qual é, constantemente, essa vontade de verdade que atravessou tantos séculos da nossa história, ou, na sua forma muito geral, qual o tipo de partilha que rege a nossa vontade de saber, então talvez vejamos desenhar-se qualquer coisa como um sistema de exclusão (sistema histórico, modificável, institucionalmente constrangedor). (Foucault, 1996, p. 14).

Foucault (1996) propõe, primeiramente, uma verdade ideal, denominada lei do discurso, além de uma racionalidade indissociável como princípio de seu desenvolvimento, isso reconduz a uma ética do conhecimento, a qual se fundamenta na verdade ou no próprio desejo da verdade conduzindo o emissor somente ao poder de pensá-la. Esses parâmetros reforçam a realidade específica do discurso

em geral.

Devemos ressaltar que para atingir o objetivo da pesquisa foi necessário compreender os discursos obtidos na entrevista, considerando o contexto cultural e intelectual de quem o expõe, e, por conseguinte, a direção do poder por trás desses discursos. Reafirma-se que a análise do discurso foi realizada numa perspectiva crítica, sendo assim uma evolução do conceito conhecida como Análise do Discurso Crítica (ADC).

Para Castilho (2013) a ADC possui extrema relação com as mudanças sociais contínuas, não seria por outro motivo que carrega o termo crítica no nome, pois não necessariamente investiga unidades linguísticas, mas, em conjunto estuda os fenômenos sociais que são traduzidos por uma abordagem multidisciplinar e multimetodológica. A autora reafirma os seus argumentos:

Uma característica da ADC é considerar que todos os discursos são historicamente situados e, por isso, devem ser compreendidos em seus contextos, sendo estes cruciais para as análises, que incluem explicitamente componentes sociais, psicológicos, políticos e ideológicos. São as relações analíticas desses componentes provenientes de outras áreas que tornam a ADC interdisciplinar. (Castilho, 2013, p. 27).

5. ANÁLISE DOS RESULTADOS DA PESQUISA

O presente capítulo tem por finalidade apresentar e discutir os resultados alcançados com o objetivo de responder aos problemas de pesquisa propostos. Para tanto, por questões didáticas, dividimos a apresentação em duas etapas, visando dar melhor entendimento ao conceito e contextualização do assunto abordado em consonância com o espírito da legislação brasileira que concerne ao planejamento das aquisições e contratações públicas. Na primeira etapa estão dispostos os resultados relativos aos aspectos do planejamento e gerenciamento das contratações/aquisições; na segunda etapa da análise estão sendo apresentados os aspectos da avaliação dos efeitos no modelo de

planejamento e gerenciamento das contratações/aquisições.

A conclusão foi consequência da conexão entre a análise dos resultados discutidos e a fundamentação teórica disposta ao longo dos capítulos o que nos possibilita responder aos anseios da pesquisa na persecução dos objetivos apresentados, buscando trazer com efetiva propriedade a interpretação dos dados.

Explicitados os conceitos inerentes à abordagem da pesquisa, conforme descrito no percurso metodológico, passaremos a trazer elementos dos resultados propriamente ditos, elucidando os conceitos já expostos e realizando o enquadramento correto das respostas obtidas, na medida em que os colaboradores trataram do assunto com determinado domínio em suas respectivas funções e/ou atividades desempenhadas na UNIR, especialmente no que concerne à análise dos procedimentos utilizados para o planejamento das aquisições e contratações públicas.

É importante ressaltar que as entrevistas foram realizadas sem o conhecimento prévio do entrevistado sobre o conteúdo das perguntas, sendo apenas informado o motivo da entrevista e o assunto objeto da pesquisa. Foram explicitados, antes de todas as entrevistas, os deveres do entrevistador e os direitos do entrevistado, conforme termo de consentimento livre e esclarecido, com o intuito de deixar os colaboradores informados. A entrevista foi devidamente gravada por meio de equipamento de captação de áudio. O quadro abaixo representa o roteiro utilizado para orientação das entrevistas:

Quadro 1 – Roteiro de entrevista

ROTEIRO DE ENTREVISTA
1) A sua Unidade Administrativa segue um Plano Anual de contratações de serviços ou aquisições de materiais?
2) Todas as <u>contratações de serviços</u> para a sua Unidade Administrativa são precedidas de estudos preliminares?

3) Todas as contratações de serviços para a sua Unidade Administrativa são alvo de estudo e gerenciamento de risco?
4) Todas as <u>aquisições de materiais</u> para a sua Unidade Administrativa são alvo de estudos preliminares?
5) Todas as <u>aquisições de materiais</u> para a sua Unidade Administrativa são alvo de estudo e gerenciamento de risco?
6) Na sua Unidade Administrativa existe uma fiscalização quanto à execução dos serviços contratados?
7) Na sua Unidade Administrativa existe uma avaliação quanto eficiência da contratação no decorrer ou no encerramento da execução do <u>serviço contratado</u> ?
8) Os servidores envolvidos nas fases de planejamento e gerenciamento possuem nível de conhecimento satisfatório no que diz respeito às normas que orientam as <u>contratações de serviços e demais aquisições públicas</u> ?
9) Qual o tempo que a sua Unidade gasta em média para a fase de planejamento de uma contratação de serviço?
10) Qual o tempo que a sua Unidade gasta em média para a fase de planejamento de <u>aquisição de material</u> ?
11) O planejamento e gerenciamento adotado pela sua Unidade contribui para a redução de custos do orçamento público?
12) O planejamento e gerenciamento adotado pela sua Unidade contribui para otimizar a prestação do serviço ao cidadão?
13) Os procedimentos exigidos pelas normas para as contratações públicas facilitam a fase de planejamento?
14) Os efeitos do planejamento e gerenciamento adotados pela sua Unidade atendem a finalidade pública?
15) Os aspectos formais exigidos para a contratação de serviço e aquisição de material na Administração Pública interferem de maneira positiva ou negativa? Por quê?

Fonte: Elaborado pela autora da pesquisa

Nos tópicos seguintes foi realizada uma divisão didática para melhor compreensão das análises. O roteiro de entrevista comporta temas, os quais foram dispostos da seguinte forma: O item 5.1 trará apreciações quanto aos aspectos do planejamento e gerenciamento das

contratações/aquisições, tendo sido analisadas as questões de número 1) até a 10) No item 5.2 estão sendo apresentados os aspectos da avaliação dos efeitos do modelo de planejamento e gerenciamento das contratações/aquisições, quando foram analisadas as questões de número 11) até 15).

Foram entrevistados 08 (oito) servidores, profissionais da educação e componentes da gestão da UNIR, dentre os quais 05 (cinco) são Docentes do quadro permanente do Magistério Superior, todos atuantes em funções diretamente relacionadas à gestão de suas respectivas Unidades, seja na Direção Geral de *campus* ou nas Pró-Reitorias. Os outros 03 (três) entrevistados são servidores do quadro permanente de Técnicos Administrativos em Educação (TAE), todos atuantes nas áreas de gestão pertinentes ao assunto desenvolvido na pesquisa. Os servidores participantes pertencem às seguintes Unidades ou Setores da UNIR: Pró-Reitoria de Planejamento, Pró-Reitoria de Administração, *campus* Cacoal, *campus* Ji-Paraná, *campus* Rolim de Moura, *campus* Porto Velho, *campus* Presidente Médici e *campus* Ariquemes.

Para fins didáticos e no sentido de preservar a identidade dos colaboradores da pesquisa, adotamos as seguintes nomenclaturas:

Quadro 2 – Abreviaturas dos colaboradores

SIGLA	NOMENCLATURA
PROPLAN	Servidor(a) da Pró-Reitoria de Planejamento
PRAD	Servidor(a) da Pró-Reitoria de Administração
CCAC	Servidor(a) do <i>campus</i> Cacoal
CJP	Servidor(a) do <i>campus</i> Ji-Paraná
CRM	Servidor(a) do <i>campus</i> Rolim de Moura

CPV	Servidor(a) do <i>campus</i> Porto Velho
CPM	Servidor(a) do <i>campus</i> Presidente Médici
CAQ	Servidor(a) do <i>campus</i> Ariquemes

Fonte: Elaborado pela autora da pesquisa

5.1. Aspectos do planejamento e gerenciamento das contratações e aquisições

Para exercer a função de natureza pública no intuito de servir à coletividade faz-se necessário estar revestido de determinada capacidade de reflexão, além do dever de agir sob o fundamento relacionado à moralidade pública. E os servidores públicos posam diuturnamente como se estivessem em uma vitrine, pois devem respostas à sociedade. Esse parâmetro social-histórico pré-determina a conduta dos agentes públicos e sua atuação vai determinar o resultado prático na prestação de serviço ao cidadão, daí a necessidade de apreço aos parâmetros normativos, especialmente no que tange ao assunto aqui estudado, qual seja, a análise dos procedimentos relativos ao planejamento das aquisições e contratações de serviços de natureza pública, que tem por finalidade servir à sociedade, à coletividade.

Passaremos à análise propriamente dita da pesquisa, sendo, neste tópico, abordados os aspectos do planejamento e gerenciamento das contratações/aquisições. Dessa forma, traremos os recortes extraídos de algumas falas dos colaboradores da pesquisa, com isso, façamos uma análise quanto à questão de número 1, conquanto os entrevistados foram perguntados da seguinte forma: “*A sua Unidade Administrativa segue um Plano Anual de contratações de serviços ou aquisições de materiais?*”



Neste item denota-se apropriada convergência das respostas, visto que, foi unânime a resposta afirmativa pelas Unidades Administrativas, sendo que algumas já elaboravam um planejamento próprio, mas com a implantação do Plano Anual de Contratações – PAC, vieram apenas a realizar algumas adaptações. Vejamos algumas transcrições no sentido de procurar entender suas peculiaridades:

Sim, atualmente está em vigor o PGC, que o governo determinou para todas as entidades federais, e aí a nossa unidade teve que elaborar o seu plano para aquisição que é consolidado com o plano de toda a Instituição (CPV)

Temos, a gente tem um plano que é o PGC e um plano orçamentário que é vinculado ao plano global do campus, então a gente tem uma previsão do que vai ser adquirido. (CJP)

Bom, de um ponto de vista técnico a gente não tem um plano, não tem como trabalhar com um plano exatamente, a exceção de 2020 que, por imposição do Governo Federal, que a partir de 2019 implementou um sistema que fomos obrigados, impelidos a aderir ao sistema e propor as nossas contratações e aquisições para 2020,

2021 e sequenciais. (PRAD)

Olha, Gislaine, a partir do momento que eu assumi a gente tem feito sim, com base em que? Não sei se vai vir uma outra pergunta. Primeiramente, em função do PGC, do Plano Governamental de Compras, ele nos obriga a fazer um levantamento prévio para lançarmos no sistema essa programação prévia. [...] (CCAC)

Segue, a minha visão é que com relação a este campus, ela segue mais em relação aos serviços continuados, porque nosso campus é de uma estrutura muito antiga, então a previsão que fazemos em um ano não basta para o outro ano, por que temos muitos problemas hidráulicos e de fiação elétrica e essa parte é difícil prever. (CPM)

Pelas respostas apresentadas, infere-se que os agentes envolvidos nos processos de compras e contratações têm observado as inovações normativas e demonstrado conhecimento quanto aos preceitos obrigatórios trazidos pelas regras jurídicas atuais no que tange ao planejamento, pois vejamos que alguns dos entrevistados citaram diretamente o PGC ou o PAC como o plano diretor das compras e contratações, isso demonstra consonância com o artigo 2º, da IN 01/2019: *Art. 2º Cada Unidade de Administração de Serviços Gerais - UASG deverá elaborar anualmente o respectivo PAC, contendo todos os itens que pretende contratar no exercício subsequente.*(Brasil, 2019).

Vimos que, as Unidades trouxeram à tona importância de se trabalhar com o planejamento, haja vista o cenário de corrupção que tem assolado Brasil há tempos, e a otimização das práticas diárias no serviço público figura como um complemento voltado à formação de natureza profissional, denotando o sentido primordial do tema que é solidificar a boa prestação dos serviços públicos, elencando valores que impliquem em melhorias para a sociedade.

É nítida a relevância da abordagem técnica para estimular o desenvolvimento da competência e habilidade dos agentes envolvidos na administração dos recursos públicos, entretanto, há

de ser reconhecida a importância do enfoque relativo ao incentivo quanto à aplicação de princípios e práticas que estimulem a boa prática dos procedimentos administrativos relacionados à utilização eficaz dos recursos públicos, pois, o contexto atual exige sobremaneira essa reflexão.

Alguns dos participantes deixaram claro que antes da obrigatoriedade do PGC e PAC já se adotavam procedimentos vinculados a um mínimo planejamento, especialmente com base no que alguns colaboradores denominaram de plano de ação, vejamos algumas transcrições:

[...] Sim, a gente tem obedecido piamente os planos de ações que são elaborados junto com a PROPLAN no início do ano. (CAQ)

Exatamente, nós tivemos recentemente a implantação do PAC e do PGC, nós sabemos que é uma sistemática que se propõe para este momento e a Universidade se enquadra como uma instituição que seguirá o PCG, assim como as demais instituições. Inclusive nós estivemos em Brasília recentemente com os próprios gestores, eu diria mentores do sistema PGC de fato a partir de agora de 2020 estamos seguindo esse plano, anteriormente seguíamos o plano de ação, aquilo que estava estabelecido no plano de ação de cada unidade. (PROPLAN)

Segue, com base no plano de ação anual, então ali a gente já prevê o que basicamente a gente já pretende adquirir para o campus. (CRM)

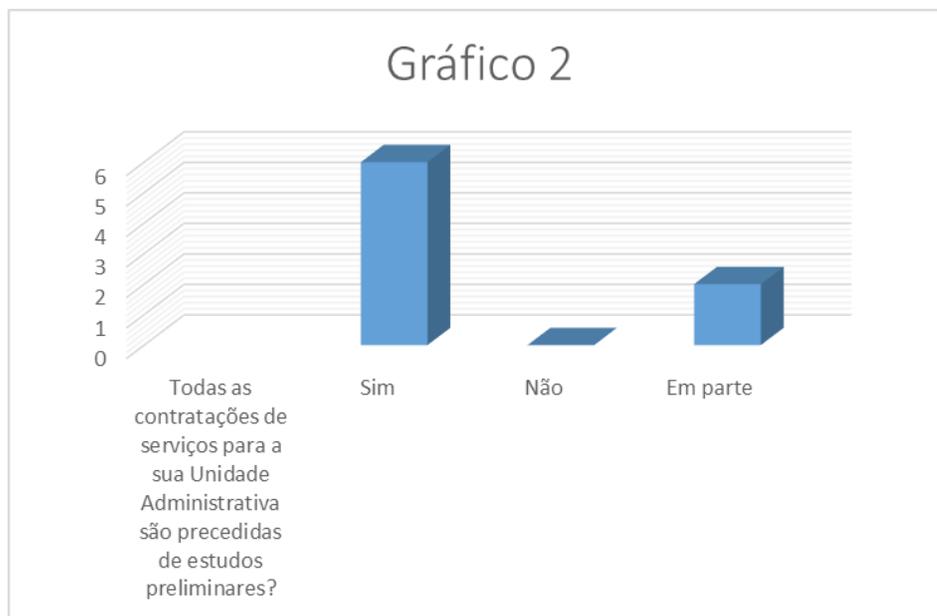
Importa ressaltar que a nova visão relacionada ao planejamento das contratações, viabilizadas por meio do PGC, para algumas unidades apenas funcionou no sentido de adaptação, de ajustes ao que já se trabalhava, não ocasionando tanta dificuldade na implantação do sistema e isso funcionou para asseverar o valor da fase interna do processo no sentido de se obter maior êxito no objetivo final perseguido pela instituição. O reconhecimento quanto à necessidade em se aprimorar o planejamento constitui em determinante aspecto de adequação do serviço público ao princípio da

eficiência, insculpido no *caput*, do artigo 37, da Constituição Federal:

Art. 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 e, também, ao seguinte: [...] (Brasil, 1988)

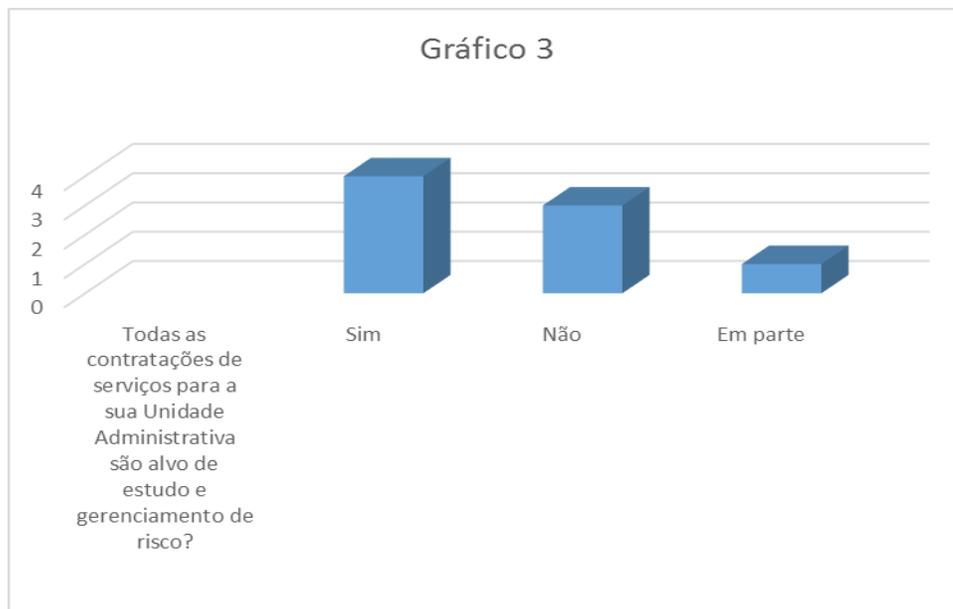
A compilação de dados para os questionamentos seguintes trabalhou a junção das questões de número 2 até 5, devido à correlação existente entre estes aspectos do planejamento, pois tanto os estudos preliminares, quanto o gerenciamento de risco fazem parte de atividades orientadas pela equipe devidamente nomeada para realização do planejamento da contratação, sendo assim, uma questão é complemento da outra, sendo que a maioria dos colaboradores responderam os referidos questionamentos num único bloco, para fins didáticos faremos uma breve representação gráfica quanto às respostas obtidas em cada item, em seguida a compilação interpretativa:

2) *Todas as contratações de serviços para a sua Unidade Administrativa são precedidas de estudos preliminares?*



Com base a representação gráfica denota-se que todas as Unidades realizam os estudos preliminares para realização das contratações públicas relacionadas aos serviços. Ainda que dois *campi* tenham informado que seguem somente em parte os procedimentos exigidos, identifica-se a importância dada por todas as Unidades ao procedimento, o que adiante faremos maiores considerações.

3) *Todas as contratações de serviços para a sua Unidade Administrativa são alvo de estudo e gerenciamento de risco?*



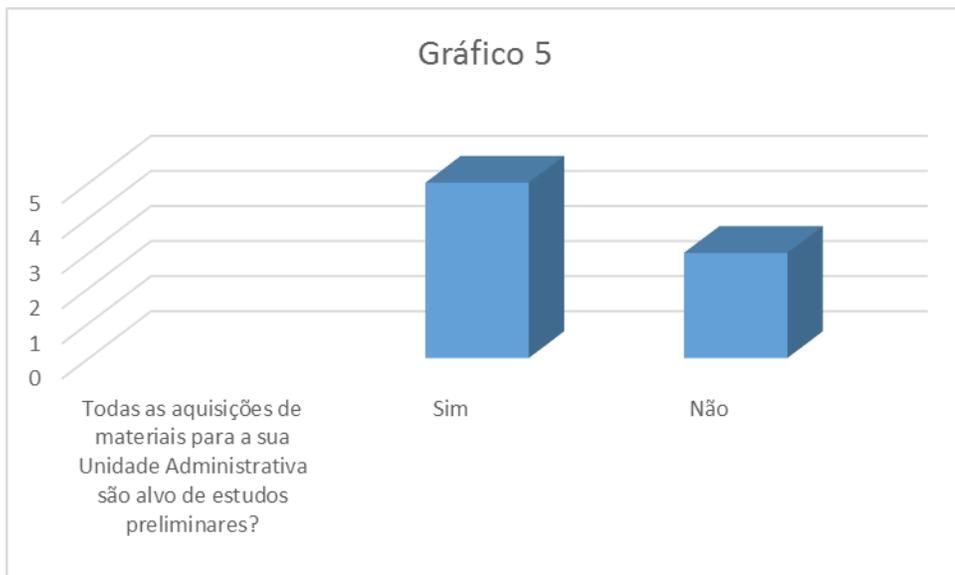
A questão acima demonstra uma determinada dificuldade que as Unidades enfrentam quando o assunto é gerenciamento de riscos, veremos adiante as complicações apontadas pelos gestores no que tange ao ponto, pois foram realizados contrapontos com a prática exigida para a realização dos estudos preliminares.

4) *Todas as aquisições de materiais para a sua Unidade Administrativa são alvo de estudos preliminares?*



Verifica-se que tanto a questão 4 quanto a 5 traduzem a diferença da abordagem na contratação de serviços em relação ao processo de aquisição de materiais, o que é minuciosamente trabalhado nesta pesquisa nas análises de discursos dos entrevistados colaboradores.

5) *Todas as aquisições de materiais para a sua Unidade Administrativa são alvo de estudo e gerenciamento de risco?”*



É importante destacar que, conforme devidamente delineado no Capítulo 3, os procedimentos relativos ao planejamento das contratações de serviços ou aquisição de materiais

deverão seguir de maneira criteriosa todos os pormenores indicados nas Instruções Normativas, especialmente a IN 05/2017 e IN 01/2019, com base nessa obrigatoriedade, após a identificação gráfica (quantitativa) fazamos uma análise mista quanto às perguntas 2) até 5), com a apreciação dos discursos dos respondentes, inicialmente destacamos algumas das transcrições, conforme a seguir:

Sim, todas, mais por uma obrigação de legislação, pois até pouco tempo atrás não fazíamos esse tipo de controle, tanto o estudo preliminar ou o gerenciamento de risco não era feito, mas, a partir da implantação da Instrução Normativa 05/2017 passou a ser obrigatório, então passamos a utilizar. (CPV)

Na verdade, é o seguinte: já vem, na verdade é uma linha de produção, está andando, os gestores de contrato, por exemplo o da limpeza quando está próximo do vencimento já tem sido feito o ato de verificar se tem necessidade da contratação daquela quantidade. Agora em relação à avaliação de riscos nós não temos discutido. (CCAC)

Eu diria que sim, a gente tem até alguns documentos com esses estudos preliminares, mas com uma deficiência qualitativa nessas análises, em algum momento eu percebo alguma fragilidade nesses estudos preliminares, pela falta de agilidade e qualificação do pessoal que trabalha com isso. [...] nós temos os materiais de consumo comum, materiais de consumo específico, materiais permanentes. Quanto ao material de consumo de uso comum, deverão ter dentro do almoxarifado, que é para onde esse material vai, dentro do almoxarifado deveria haver uma expertise com relação a esse material e determinar eles de uma forma mais científica. [...] Análise de gerenciamento de risco, isso já é também uma imposição que a gente vem sofrendo por parte dos órgãos de controle, principalmente no Tribunal de Contas da União que

vem exigindo análise de risco preliminar nas contratações, mas os próprios demandantes, o próprio TCU é genérico em relação ao gerenciamento de risco. (PRAD)

Sim, para as contratações de serviços e bens comuns sim, mas tivemos dificuldades nas contratações relacionadas ao serviço de engenharia. [...] aquilo que se pede nas normas de contratações públicas a gente procura seguir sim. Eu penso que nós podemos avançar. (PROPLAN)

Então, a gente faz a demanda de forma discutida pela comunidade, então a gente levanta as demandas da comunidade para fazer a compra, mas o valor é tão baixo que o risco em cima disso também é muito pequeno. (CJP)

Olha, nem todas, depende o tipo da contratação, mas eu acredito que aqui no campus eu não tenho propriedade pra dizer, não sei se alguma contratação teve o planejamento prévio de risco, talvez o da segurança, mas ele já está vigente há muito tempo. (CRM)

Os *campi* de Ariquemes e Presidente Médici responderam objetivamente “sim” para todas as 04 perguntas analisadas neste item. Dessa forma, podemos concluir que as unidades possuem mais propensão à aplicação dos preceitos relativos aos atos relacionados aos estudos preliminares, pois as tratativas relacionadas aos aspectos de gerenciamento de risco nas contratações foram tratadas de maneira mais evasiva.

Pelo diagnóstico dá-se a entender que para planejar a contratação a fase de estudos preliminares tem mais facilidade em ser identificada e atendida, como visto na análise da questão de número 1), algumas Unidades já eram acostumadas a trabalhar com um planejamento criterioso visando aquisições ou contratações futuras. Em sentido oposto está a adaptação à obrigatoriedade em se

realizar o estudo quanto ao gerenciamento de riscos.

Percebamos que o(a) respondente do *campus* Porto Velho deixou nítido que a prática do gerenciamento de risco é inovadora: [...] *o gerenciamento de risco não era feito [...]*, no mesmo sentido o *campus* Cacoal: [...] *Agora em relação à avaliação de riscos nós não temos discutido*, como também o *campus* Rolim de Moura: [...] *não sei se alguma contratação teve o planejamento prévio de risco*.

Nota-se que, por enquanto, a prática de gerenciamento de riscos está sendo realizada proforma, apenas para atender os parâmetros inseridos na legislação, notadamente no artigo nº 20, inciso II, da IN 05/2017, pois trata-se de algo novo na rotina administrativa do setor público, embora seja um conceito em evolução no mundo corporativo.

É inegável que o controle de riscos na gestão constitui um assunto relativamente novo, e segundo informações no site do Tribunal de Contas da União, foi iniciado somente ao final do século XX. Um marco considerado importante foi a publicação do artigo “*The Risk Management Revolution*”, na revista *Fortune*, em 1975, pois ali foi sugerido que se estabelecesse a coordenação das várias funções de riscos existentes na corporação, aliando-se à aceitação pela alta administração da responsabilidade gerencial com a implementação de políticas, visando manter uma mínima supervisão sobre as funções coordenadas. (Tribunal de Constas da União, n.d.)

Porém, é de igual forma importante destacar que a Administração Pública depende do aperfeiçoamento da prática relacionada ao estudo dos riscos nas compras e contratações para melhor utilização do recurso destinado ao bem coletivo, à finalidade pública, conquanto, para atingir um nível satisfatório de eficiência faz-se necessário se aprimorar no assunto em epígrafe, o qual é parte imprescindível do bom planejamento.

Pelas análises expostas, depreende-se que os colaboradores entrevistados apontam extrema relevância dos estudos preliminares, até porque reconhecem a necessidade, inclusive, de aperfeiçoar a prática para uma melhor atuação dos agentes públicos, em contraponto, há uma relativa necessidade de

melhor compreensão por parte dos servidores envolvidos nas contratações quanto à abordagem da gestão de riscos, pois nota-se que ainda não foi alcançado um parâmetro que possa garantir que os agentes possuem conhecimento da filosofia do risco na contratação, o que no nosso entender pode dificultar a busca de plena eficácia na utilização do orçamento público.

Na continuidade da análise das respostas dos colaboradores fazemos uma apuração dos dados relativos aos questionamentos seguintes, de forma que procuramos trabalhar a correlação das questões de número 6 e 7, nas quais são abordados os aspectos de fiscalização do contrato, o que atualmente com a edição da IN 05/2017 também passou a fazer parte do planejamento, senão vejamos:

Art. 21. Os procedimentos iniciais do Planejamento da Contratação consistem nas seguintes atividades:

I - elaboração do documento para formalização da demanda pelo setor requisitante do serviço, conforme modelo do Anexo II, que contemple:

[...]

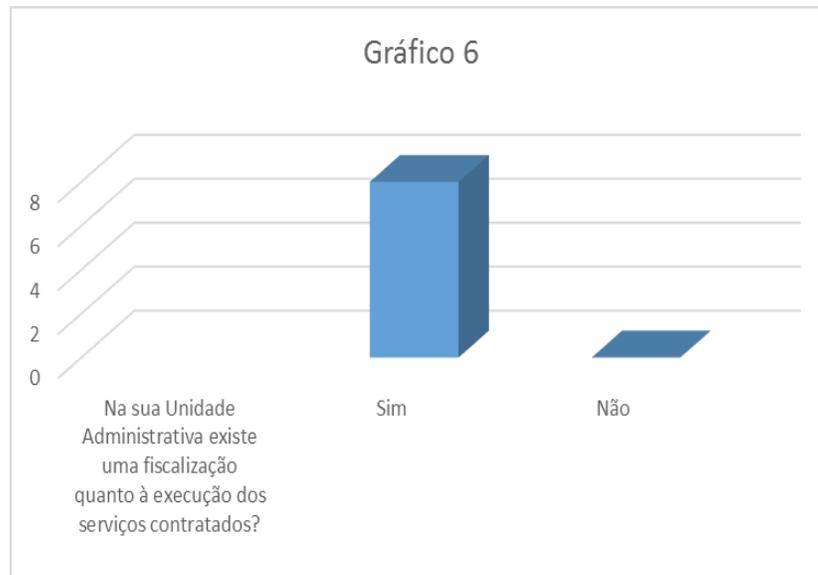
d) a indicação do servidor ou servidores para compor a equipe que irá elaborar os Estudos Preliminares e o Gerenciamento de Risco e, se necessário, daquele a quem será confiada a fiscalização dos serviços, o qual poderá participar de todas as etapas do planejamento da contratação, observado o disposto no § 1º do art. 22; [...] (Brasil, 2017, sem grifos no original)

Pelo dispositivo legal, denota-se que a fiscalização do contrato inicia antes de sua celebração o que num sentido lógico se justifica pela inserção do fiscal nas peculiaridades que fundamentam a contratação, isso certamente já o fará mais apto a atuar com plena segurança nas exigências normativas dirigidas ao contratado.

Nesta esteira, passamos a analisar as respostas dos colaboradores às perguntas 6 e 7,

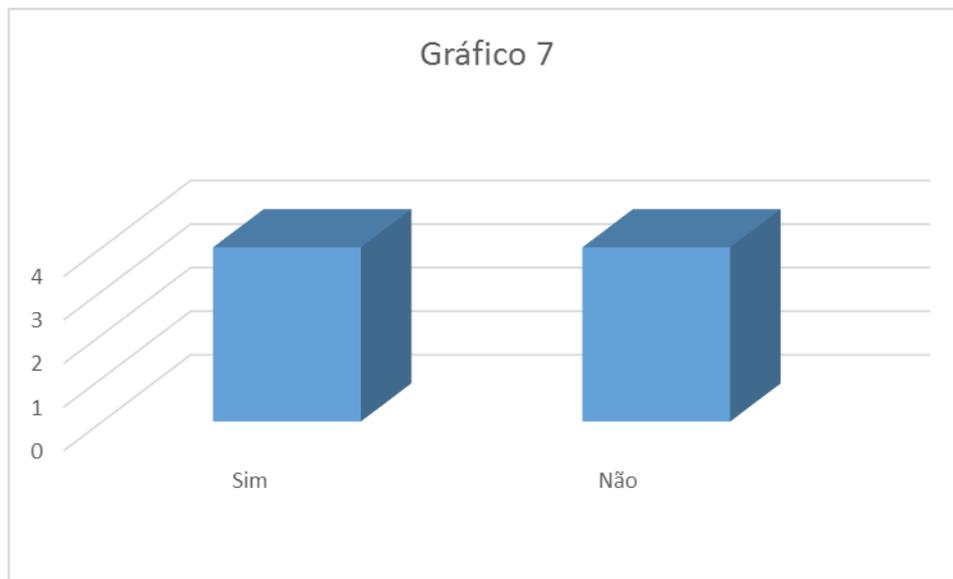
propriamente, as quais, como já exposto, abrangem aspectos relativos à fiscalização da execução contratual:

6) *Na sua Unidade Administrativa existe uma fiscalização quanto à execução dos serviços contratados?*



A questão em epígrafe traduz envolvimento pleno da Administração no que concerne à fiscalização, não se surpreende a resposta positiva unânime, haja vista que a prática de fiscalização é legalmente obrigatória e precede os demais atos administrativos normativos relacionados à prática de gestão pública. Adiante faremos uma análise especial quanto às respostas específicas das Unidades envolvidas.

7) *Na sua Unidade Administrativa existe uma avaliação quanto eficiência da contratação no decorrer ou no encerramento da execução do serviço contratado?”*



É importante evidenciar que a atividade de fiscalização de contratos não se trata de inovação da IN 05/2017, uma vez que já vem sendo aplicada no serviço público como um ato vinculado. O contrato administrativo, condição fundamental para a satisfação do interesse público, pois viabilizador do acordo manifestado entre as partes, trata-se de um instrumento no qual vigoram, sem restrições, a obrigação de cumprir o acordo, ademais, deve apreço ao Princípio da Supremacia do Interesse Público, quando o interesse da coletividade impera sobre o particular.

O registro da fiscalização, na forma prescrita em lei, é ato obrigatório da Administração Pública, o qual possui natureza vinculada, caracterizando-se como elemento essencial que autoriza as ações subsequentes e informa os procedimentos de liquidação e pagamento dos serviços, funciona como um controle fundamental que a administração exerce sobre o contratado, haja vista que por meio da fiscalização do contrato, os gestores obtêm informações sobre o cumprimento das especificidades anotadas no termo de referência, inclusive no que tange à conformidade da quantidade e qualidade contratadas e executadas.

Juridicamente é exigível o acompanhamento da execução contratual. A Lei 8.666/1993, em seu art. 67, ampara o conceito que conclui que o registro do fiscal ou comissão fiscalizadora é condição

essencial à liquidação da despesa, para verificação do direito do credor: *Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.* (Brasil, 1993). Interessa saber que a falta desse registro, ou seja, desse acompanhamento detalhado, propicia efetiva possibilidade de lesão ao erário, daí a importância desse ato desde a fase de planejamento.

Pelo fato da atividade de fiscalização já ter no serviço público um aspecto muito mais formal, exigível criteriosamente há tanto tempo, denota-se que os respondentes são unânimes em referenciar a atividade com resposta afirmativa quanto à execução, vejamos alguns exemplos:

Sim, todos os serviços contratados são fiscalizados, todos. (CPV)

Sim, cada contrato tem uma pessoa responsável que fiscaliza. (CAQ)

Todos os serviços, a fiscalização em si ela é aplicada para os serviços. (PRAD)

Sim, sim, todas as contratações, os contratos que estão firmados estão nomeados tanto o gestor, quanto o fiscal (PROPLAN)

Todos eles, temos fiscal de contratos, até porque é uma determinação legal, essa fiscalização de contratos eu gosto de escolher pessoas ou que tenham o curso de fiscalização ou que sejam administradores, pois o curso de administração já trabalha esse traquejo de fiscalização. (CJP)

Pelo histórico da atividade de fiscalização no serviço público e por seu posicionamento jurídico de relevância, especialmente no que tange à Lei Geral de Licitações, conforme já descrevemos, denota-se que essa atividade é criteriosamente satisfeita pelas Unidades pesquisadas, onde todas estão em perfeita consonância com as normas de apoio, restou evidente que quanto à fiscalização não há

quaisquer divergências ou dúvidas relacionadas ao seu desenvolvimento nas contratações de prestação de serviços na Administração.

Entretanto, no que concerne à avaliação da execução do serviço foi constatada certa dificuldade das Unidades Administrativas da UNIR no sentido de desenvolvimento dessa etapa. É importante destacar que o Anexo VIII, da IN 05/2017, que se refere à fiscalização técnica e administrativa, retrata a relevância da avaliação durante a execução dos serviços, haja vista que durante o acompanhamento do contrato deve-se ater a parâmetros objetivos, os quais indiquem se há eficiência na prestação do serviço. Vejamos o que comporta a Instrução Normativa:

ANEXO VIII-A

DA FISCALIZAÇÃO TÉCNICA

1. A fiscalização técnica dos contratos deve avaliar constantemente a execução do objeto e, se for o caso, poderá utilizar o Instrumento de Medição de Resultado (IMR), conforme modelo previsto no Anexo V-B, ou outro instrumento substituto para aferição da qualidade da prestação dos serviços, devendo haver o redimensionamento no pagamento com base nos indicadores estabelecidos, sempre que a contratada:

[...]

ANEXO VIII-B

DA FISCALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

1. A fiscalização administrativa, realizada nos contratos de prestação de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, poderá ser efetivada com base em critérios estatísticos, levando-se em consideração falhas que impactem o contrato como um todo e não apenas erros e falhas eventuais no pagamento de alguma vantagem a um determinado empregado. (Brasil, 2017)

Vejamos que, a norma indica o procedimento de avaliação durante todo o processo de

prestação de serviço, ou seja, enquanto houver vigência do contrato, é obrigatória a avaliação pelo fiscal do contrato, obedecendo-se aos parâmetros estipulados pela norma. É bom lembrar que essa avaliação é realizada de maneira monocrática, uma vez que somente a figura do fiscal realiza essa análise. Na pergunta 7) *Na sua Unidade Administrativa existe uma avaliação quanto eficiência da contratação no decorrer ou no encerramento da execução do serviço contratado?*” A maioria das Unidades reconheceu o ato realizado pelo fiscal como uma forma de avaliação, como veremos em algumas transcrições:

Olha Gislaíne, eu sempre acompanho os relatórios do fiscal administrativo e do fiscal técnico. (CPM)

Eu não diria de forma direta, pois a maioria dos nossos contratos nós aditamos. Poucos contratos não são aditados, lógico por período previsto na legislação, mas geralmente quando vamos aditar há a manifestação do gestor e do fiscal quanto à eficiência da prestação de serviço. (PROPLAN)

Tem, quando está próximo de encerrar existe essa consulta sobre o edital como foi, o contrato como foi, na perspectiva de fazer ou não a prorrogação do serviço, se a empresa cumpriu bem ou só fez o feijão com arroz e não trouxe nada de especial. (CJP)

Existe, os fiscais sempre fazem, aqui os servidores que trabalham com os contratos são muito zelosos no controle, nas atividades que são contratadas. (CRM)

Uma avaliação em si documentada não é feita, mas quando vamos fazer a nova contratação a gente avalia como foi a anterior, é um avaliar não formalizado. (CPV)

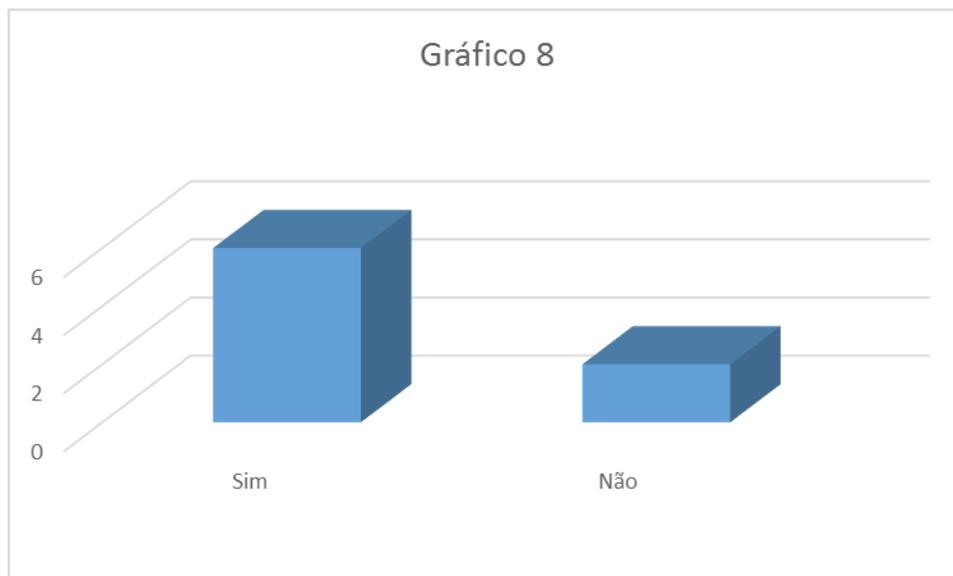
Olha eu nunca vi essa avaliação se existe. (CAQ)

Sim, sim é feita, nós tivemos a questão do ar condicionado, da própria limpeza.
(CCAC)

Não conheço nenhuma ferramenta que tenha tramitado dentro da instituição para verificar a avaliação da contratação. (PRAD)

É perceptível que os *campi* utilizam a atividade do fiscal, tanto técnico quanto administrativo para levar em consideração no momento de realizar uma análise quanto à qualidade do serviço que está sendo prestado, ou seja, trata-se de mais uma implementação normativa recente que tem surtido efeito, especialmente no planejamento para as prorrogações contratuais ou até mesmo para alimentar de subsídios novas contratações.

Seguindo a análise do questionário trataremos a questão de número 8) “*Os servidores envolvidos nas fases de planejamento e gerenciamento possuem nível de conhecimento satisfatório no que diz respeito às normas que orientam as contratações de serviços e demais aquisições públicas?*”.



Essa questão não trouxe maiores problemas interpretativos, notadamente porque os respondentes, em sua maioria, evidenciaram a boa atuação dos servidores, especialmente os técnicos, aqueles que diretamente lidam com as questões administrativas, especificamente com as ferramentas de

gestão, entretanto, ficou acentuada a necessidade de treinamento ou capacitação específica visando atualizar os conhecimentos em consonância com as normas mais recentes, o que visa aprimorar a apuração da técnica, ressalta-se que os *campi* de Ariquemes e Cacoal responderam objetivamente “sim”, enquanto o *campus* Presidente Médici respondeu “não”, ressaltando a necessidade de receberem treinamento, quanto às outras Unidades faremos as transcrições, senão vejamos:

Em relação à IN eu acho até satisfatório, o problema é em relação à especificação do serviço, porque tem muita coisa que a gente precisa contratar e que eu não tenho pessoal com conhecimento técnico necessário. (CPV)

Nós temos uma gestão que dentro da diretoria o domínio é pleno, é muito confiável. (PRAD)

Eu acredito que partindo para esse novo momento que estamos vivendo na Administração Pública no Governo Federal, as regras estabelecidas, as sistemáticas estabelecidas, devemos partir para um momento de aprimoramento, mas temos algumas dificuldades, temos uma carência de servidores para atuar nesse cenário, quando não os servidores estão muito ocupados em suas tarefas atuais, até para a indicação de um fiscal ou um gestor a gente tem uma certa dificuldade e muitas vezes o próprio servidor não tem aquela capacidade técnica ainda para atender aquela demanda e muitas vezes a gente tem uma certa dificuldade ainda nesse sentido, então não posso te dizer que todos estão capacitados ou preparados e que conhecem de fato as legislações. (PROPLAN)

Sim, possuem porque felizmente nós temos dois administradores no *campus* que cuidam dessa parte e o nosso Coordenador Administrativo que é contador, então são pessoas que entendem bastante das normas, então tecnicamente a gente está bem.

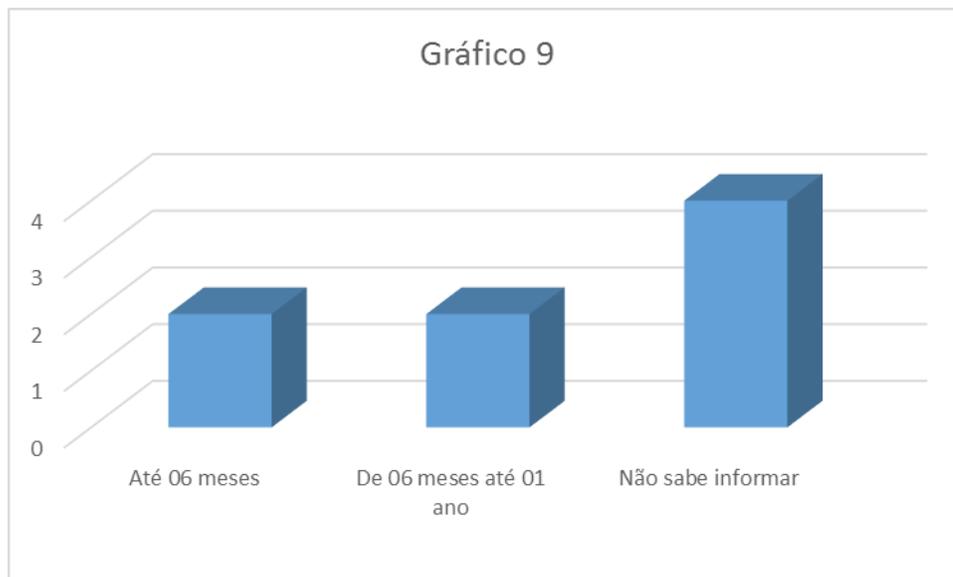
(CJP)

Olha, os servidores técnicos mais, porque eles inclusive fazem capacitação pra isso, os docentes aprendem com os servidores técnicos e apresentam dificuldade inicial, alguns tem que aprender o que ele têm que fazer, a temporalidade, a periodicidade, onde pegam as certidões, mas depois pegam o jeito e fazem. (CRM)

No que concerne à questão técnica a ideia principal extraída das entrevistas está relacionada à necessidade de aprimoramento dos servidores com relação aos procedimentos exigidos pelas orientações normativas mais novas. De toda forma, alguns colaboradores evidenciaram outros termos fora do planejamento que também necessitam melhoria na abordagem, como por exemplo: a definição mais específica do item, o que ocorre inicialmente com o demandante; a dificuldade na indicação de fiscais de contratos em face da carência no conhecimento técnico; a quantidade reduzida de servidores; entre outras implicações.

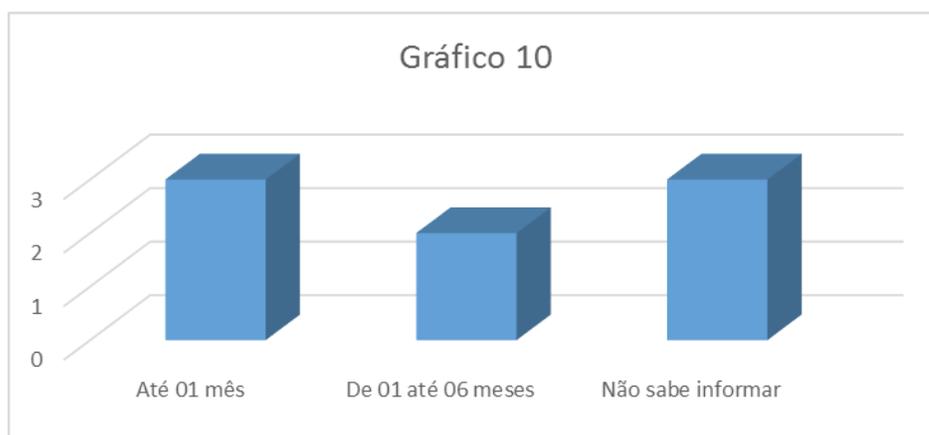
É fato que não foram poucas as mudanças ocorridas, dentre revogações ou inovações normativas e isso demanda um certo período de adaptação por parte dos servidores envolvidos, até porque percebemos a edição de muitas Instruções Normativas em curto período de tempo, o que não ocorria antes, isso certamente se constitui num dos fatores fundamentais para a insegurança ainda percebida pela gestão em relação aos operadores das práticas de planejamento das contratações públicas.

Para finalizar a abordagem deste subcapítulo, que trata quanto aos aspectos do planejamento e gerenciamento das contratações/aquisições, façamos a análise das questões de número 9) e 10), as quais traduzem o tempo gasto para o planejamento das contratações de serviços e aquisição de materiais, vejamos: “9) *Qual o tempo que a sua Unidade gasta em média para a fase de planejamento de uma contratação de serviço?*



Observa-se que metade das Unidades não conseguem precisar o tempo médio gasto para a execução da fase de planejamento da contratação de empresas prestadoras de serviço de natureza pública, sendo necessária uma atenção especial a esse resultado no levantamento, conquanto as análises qualitativas estão reservadas *a posteriori*.

10) Qual o tempo que a sua Unidade gasta em média para a fase de planejamento de aquisição de material?"



Embora as questões 09 e 10 aparentassem as mais objetivas e até mesmo com certa carga de simplicidade, se constituíram num dos questionamentos de maior divergência entre os respondentes, ocasionando determinada surpresa no sentido de que o tempo necessário para a realização do

planejamento não se institui como um ato padronizado entre as Unidades da UNIR, pois vemos que houve uma disparidade surpreendente entre o tempo respondido pelos colaboradores.

Embora as peculiaridades entre contratação de serviço e a aquisição de materiais sejam historicamente carregadas de pormenores que as diferencia, a pretensão da pesquisa se deu em verificar os atos vinculados ao planejamento, especialmente diante das normas atualmente em vigor, sendo assim é bom ressaltar que as regras jurídicas que temos trabalhado, principalmente as estudadas no capítulo anterior orientam um planejamento longo, criterioso, com muitas minúcias, o que se traduz na prática num período razoável para que se atinjam os princípios perseguidos pela Administração Pública.

Diante das razões expostas, voltamos a salientar que os prazos de planejamento indicados pelos colaboradores, tanto para a contratação de serviços quanto para aquisição de materiais aguçaram uma reflexão mais apurada, com isso, fazemos alusão às principais respostas dos servidores entrevistados, evidenciando que a natureza das duas perguntas estimulou que os respondentes englobassem ambas em suas respectivas respostas:

O que nasceu daqui na questão da parte de compras e materiais eu acredito que em torno de uma semana. (CAQ)

Olha, Gislaine, é rápido, eu fico com medo de dizer um tempo, mas tem sido rápido, eu prefiro não definir um período. (CCAC)

Pra serviço nós já tivemos a média de um ano entre o início e a efetiva contratação.

Mas, a última foi de 06 meses, de materiais entre 04 a 06 meses. (CPM)

Gislaine, eu não teria como estabelecer um prazo, pois cada contratação tem sua especificidade, eu não teria como falar pra você um prazo, tudo depende de um plano de ação, por exemplo o PGC, para você seguir aquilo que está no plano de ação, você

tem que seguir aquilo que está na disposição orçamentária, muito embora esse orçamento seja aprovado pelo Governo Federal existem os contingenciamentos, existe uma programação orçamentária do governo, então nem sempre as contratações são feitas no momento oportuno como nós necessitaríamos, então não tem como estabelecer um prazo pra você, porque têm processos que levam um tempo maior, outros que são processos relâmpagos de acordo com a necessidade. (PROPLAN)

Não sei te falar com precisão, aqui não demora nem uma semana. (CJP)

Olha, isso eu não saberia te dizer porque fica estritamente a cargo da Coordenadoria Administrativa, o que a gente tem feito é: faz o planejamento, a gente vem mudando o padrão, até porque a descentralização foi feita no PDI de 2014 a 2019, então de lá pra cá vieram mais servidores, o servidor foi ficando mais em cada setor. O que estamos fazendo: deixar o plano de ação o mais redondo possível, fazer o plano de compras e já compor o processo licitatório. (CRM)

Percebe-se que algumas Unidades planejam em apenas uma semana ou até menos, outras demoram meses para findar, algumas não se arriscaram em dizer o prazo para finalizar o planejamento seja para material ou serviço. Diante desse viés, é importante reforçar a conclusão da análise da questão de número 8), uma vez que restou evidente a extrema necessidade de capacitação para atualização dos envolvidos no processo de contratação pública.

É importante ressaltar que as normas mencionadas no presente trabalho convergem no sentido de realizar o planejamento de maneira cada vez mais atenta, conquanto, ainda que demore, se bem realizado, certamente vai ser o principal fundamento para garantir o sucesso da aquisição ou contratação. Dessa forma, é muito mais razoável um planejamento em que a equipe utilize um tempo maior, se afastando ao máximo de práticas chamadas urgentes, pois essas são as mais prováveis de

ocasionar prejuízos tanto na fase de estudos, quanto na execução propriamente dita.

5.2. Aspectos da avaliação dos efeitos do modelo de planejamento e gerenciamento das contratações e aquisições

Neste subcapítulo há uma vinculação quanto à etapa de avaliação dos procedimentos realizados nas contratações de serviços e aquisições de materiais, pois, os resultados relativos aos procedimentos executados, são capazes de definir ou consolidar a estratégia da instituição, podem realizar um diagnóstico de onde o Órgão está, balizando o caminho para onde ele quer ir num prazo curto, médio e longo. O bloco de perguntas que orientou esta análise procurou abordar itens relacionados à possibilidade de redução de gastos, otimização na prestação do serviço, atingimento da finalidade pública, e também realizou uma apreciação a respeito das questões formais exigidas nas inovações legislativas, dentre outros fatos.

Historicamente os processos de Avaliação da Qualidade da prestação do serviço, seja público ou privado, guardadas as suas específicas finalidades, têm sofrido reflexos no mundo global, haja vista que em pouco espaço de tempo as peculiaridades, especialmente tecnológicas, tem a capacidade de conduzir as alterações nos mais diversos cenários, sejam eles sociais, produtivos, científicos, tecnológicos ou econômicos. No ambiente corporativo ou na Administração Pública, quando o assunto é produção, as transformações devem ser constantemente observadas tanto na produção ou aquisição de bens quanto na geração ou contração de serviços. (Paladini, 2019)

[...] os contextos em que atuam as organizações vão registrando alterações conceituais contínuas, o que determina novas formas de entender, viabilizar, gerenciar, avaliar e controlar o projeto, o desenvolvimento e a gestão dos sistemas de produção. É evidente que em áreas como a Gestão da Qualidade, mais sensíveis às variações de elementos e de cenários externos às organizações (como as tendências

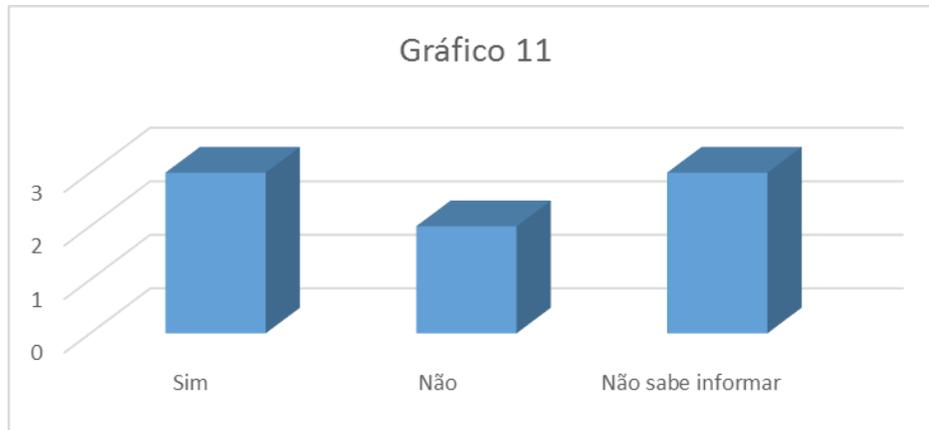
dos mercados e os novos valores e crenças da sociedade, por exemplo), as mudanças são mais sentidas. O que evidencia aquilo que sempre se soube: a Gestão da Qualidade é uma área em contínua evolução. A extrema dinamicidade de conceitos e métodos da Gestão da Qualidade se reflete na Avaliação da Qualidade. Assim, há sempre, a cada momento, novas informações e novas análises a fazer. (Paladini, 2019, p. 120)

Vejamos que a Administração Pública Federal tem observado atualmente algumas abordagens que para muitas Unidades são inéditas, e a maior dificuldade em se modificar padrões é incentivar os servidores a abandonarem práticas tradicionais, muitas das vezes ultrapassadas. Vejamos que as inovações legislativas que têm sido implementadas nas contratações públicas têm estimulado mudanças de valores, com necessidade de busca maior de conhecimento técnico, adoção de práticas novas, e a gestão necessita realizar o seu momento de verificação dos atos praticados por meio das ações da avaliação.

Paladini (2019) entende que gestão e avaliação são elementos cruciais no processo de evolução e sobrevivência de qualquer organização. Dessa forma, o presente subcapítulo objetiva trazer uma apresentação dos parâmetros de avaliação utilizados na UNIR, assim como faz uma análise prática de como são absorvidos os conceitos gerais relativos aos processos de avaliação da qualidade da prestação do serviço, com viés voltado aos efeitos produzidos pelo planejamento.

É necessário entender a importância da avaliação dos procedimentos administrativos vinculados aos preceitos de gestão, pois os processos de aquisição de materiais ou contratação de serviços, se bem planejados, possuem a capacidade de gerar boa qualidade. Passaremos à análise das questões da pesquisa que se referem à avaliação, ao *feed back* dos envolvidos no processo de planejamento, com isso, façamos, inicialmente, uma análise quanto à questão de número 11, de modo

que os entrevistados foram perguntados da seguinte forma: “*O planejamento e gerenciamento adotado pela sua Unidade contribui para a redução de custos do orçamento público?*”



Neste item observou-se que a maioria dos colaboradores demonstrou determinada insegurança ou incerteza no momento das respostas, embora a maior parte tenha manifestado que existe a redução dos gastos, as respostas não se fundamentavam com argumentos factíveis, vejamos algumas transcrições no sentido de procurar entender suas peculiaridades:

Eu creio que sim, que contribui, porque querendo ou não quanto a gente faz planejamento e principalmente na fase de pesquisa de preços a gente tenta pegar aquilo de menor preço pra ver se quando vai na licitação consegue algo com custo menor para a administração pública. (CPV)

Olha, nós fizemos aqui por exemplo uma alteração essa sala que estamos aqui hoje tínhamos ares de 60 mil BTUS, que o consumo e o gasto seriam muito maior e com todo o esforço da equipe técnica conseguimos junto à reitoria adquirir esses ares menores que gastam muito menos, esse é um dos exemplos que a gente conseguiu corrigir. (CAQ)

Olha, Gislane, eu penso que pode se estar reduzindo. (CCAC)

Olha Gislaine eu não sei te responder. (CPM)

Falando francamente, da minha parte sim, precisa dizer que, como a gente está no centro da ingerência desse plano a gente compreende isso e olha para as variáveis, então sim. (PRAD)

Sim, nós procuramos atender de uma forma muito coerente todas as demandas da instituição, com muita responsabilidade em relação às finanças da UNIR, toda a nossa execução, seja nos processos licitatórios, sejam para demandas de adesão a atas a gente costuma basear em todo um planejamento, tem que estar linkado no planejamento estratégico da instituição hoje. (PROPLAN)

Falando mais objetivamente, eu acho que a gente está longe de acontecer isso efetivamente de um modo geral, na verdade eu desejo, isso é uma questão que tenho batido na tecla com a PROPLAN, exemplo: eu sou professor da área ambiental e eu gosto de trabalhar com desenvolvimento sustentável e a gente tem dificuldade de implementar essas medidas aqui, por exemplo no nosso planejamento inicial a gente pediu para trocar para células fotovoltaicas para diminuir os custos fixos de energia. (CJP)

Olha, se contribui para a redução dos gastos públicos eu não saberia te dizer porque não tenho o acompanhamento do que foi comprado na instituição ao longo do tempo, então não teria condições técnicas de te dizer isso. (CRM)

É de fato importante ressaltar que um dos maiores desafios da Gestão Pública é atingir ou chegar próximo ao contexto esperado para o princípio da eficiência, a Administração deve, por obrigação, gerenciar corretamente os recursos públicos, devendo, por conseguinte, oferecer o melhor

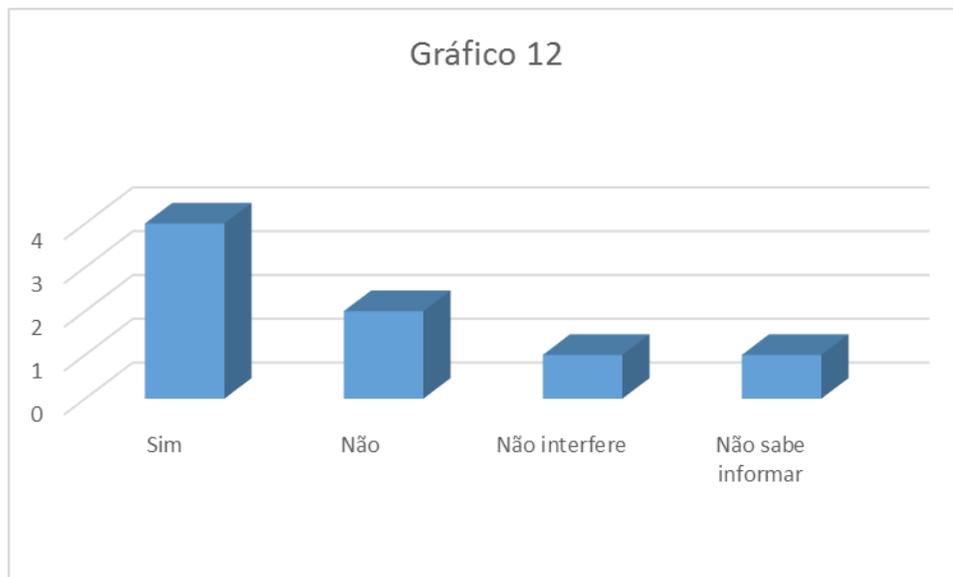
serviço possível com a mais vantajosa relação custo x benefício. E os agentes do processo de contratação devem estar extremamente afeiçoados nos pormenores da prática vinculada a esse conceito.

Pelo que se depreende das respostas, algumas Unidades não possuem conhecimento da evolução ou do possível retrocesso da utilização do dinheiro público. Daí a importância da fase de planejamento, pois ali tem-se o espaço para a realização de um prognóstico do que se pretende com o atingimento do objetivo traçado. Quem conhece e participa bem da fase de planejamento, certamente tem interesse em observar e avaliar os resultados alcançados.

Numa análise detida das respostas não restou clara a hipótese de redução ou até de aumento dos gastos, uma vez que alguns respondentes não possuíam conhecimento sobre a avaliação em suas respectivas Unidades, outros responderam com determinado tom de incerteza informando que acreditavam que havia redução e CPJ respondeu que a redução está longe de acontecer.

Entendemos que, pelas divergências e incertezas apresentadas pelos respondentes, a questão em si resta prejudicada, pois dificulta a análise dos discursos apresentados, até porque a maioria dos colaboradores apresentou em suas respectivas respostas o desconhecimento quanto ao resultado obtido, pois vemos que a pergunta em si demanda um conhecimento prévio que impõe um comparativo com anos anteriores para daí se ter um parâmetro de redução ou acréscimo.

Em torno da análise das questões da pesquisa que se referem ao presente subcapítulo atinente à avaliação, vejamos neste ato os parâmetros apresentados na questão de número 12, na qual os entrevistados foram perguntados assim: *“O planejamento e gerenciamento adotado pela sua Unidade contribui para otimizar a prestação do serviço ao cidadão?”*



Inferre-se que apenas a metade dos respondentes, representantes das Unidades Administrativas entenderam que há uma vinculação direta e consequente entre o planejamento e gerenciamento da contratação no que tange ao principal objetivo da Administração Pública, que é a prestação do serviço ao cidadão.

Neste item é bom que se revele duas observações: uma – de maneira implícita se quer saber qual é o parâmetro de planejamento que a Unidade adota, ou seja, ela já está adequada às inovações normativas, o que lhe permite uma facilidade em compreender se o serviço prestado atende aos anseios públicos; dois – se os colaboradores possuem entendimento acerca de qual nível se encontra a prestação do serviço no item satisfação do cidadão, que é o destinatário final, tudo com relação aos atos praticados na fase de planejamento e gerenciamento. Importante ressaltar as falas dos colaboradores:

A prestação de serviço final está diretamente ligada à disponibilidade de orçamento, porque como eu disse a gente faz todo o orçamento, planeja, mas chega na hora de adquirir, de executar não tem como porque não tem dinheiro. (CCAC)

A maioria das situações que a gente faz estudo da contratação é mais interesse nosso, interesse interno da Unidade, mas o que acaba refletindo na sociedade eu acredito que

tem sido atendido de maneira adequada. (CAQ)

Ele otimiza por que querendo ou não quando a gente faz uma contratação planejada a gente consegue especificar e detalhar de forma mais apropriada a prestação do serviço então você consegue trazer para a contratação uma segurança em relação aquilo que você está querendo contratar no mercado, então eu creio que essa parte do planejamento é muito importante e contribui sim para otimizar o serviço. (CPV)

Não consigo ver, eu sei que na medida que o plano vai sendo executado, as nossas ações, despesas vão para o portal da transparência. (PRAD)

Isso, de fato o planejamento está linkado a isso, é lógico que a Universidade está aprimorando, hoje temos um corpo técnico muito bom, antes nós não tínhamos, quando eu cheguei em 2007 tínhamos 170 técnicos e hoje temos quase 600 técnicos na instituição. Então acho que isso foi um grande avanço na Universidade e a gente parte para um momento crítico pelas políticas que estão sendo estabelecidas, pelas restrições financeiras, orçamentárias, mas eu acho que a Universidade tem avançado nesse sentido de cumprir com o seu papel e atender as demandas sociais, atendendo de fato o cidadão. (PROPLAN)

Eu acho que sim, porque o modelo que a gente usa, o modelo, o formato, porque qual que é o modelo? O modelo é: decisão colegiada, decisão dos conselhos de *campi* e núcleo e depois vai para o Conselho Superior. O formato é um sistema democrático. (CJP)

Nós, enquanto instituição de ensino, para que possamos ofertar aquilo que nos cabe que é formação em nível de graduação e pós-graduação, nós precisamos ter um *back*

ground, nós precisamos ter uma estrutura e essa estrutura só vai funcionar bem se formos atendidos com coisas que dizem respeito a nossa atividade fim que é ensino, pesquisa e extensão e também a administração, então assim, nesse sentido as compras vão funcionando com o mínimo de satisfação, até porque há diminuição de repasse de verbas. (CRM)

Infere-se das respostas que os colaboradores entendem pelo atingimento da satisfação do público alvo da prestação do serviço, trazendo a estrutura do planejamento como de fundamental importância para atingir esse objetivo. Algumas das respostas, pelo que se verifica, foram bastante enfáticas no sentido de que o bom planejamento pode trazer melhores resultados para a instituição.

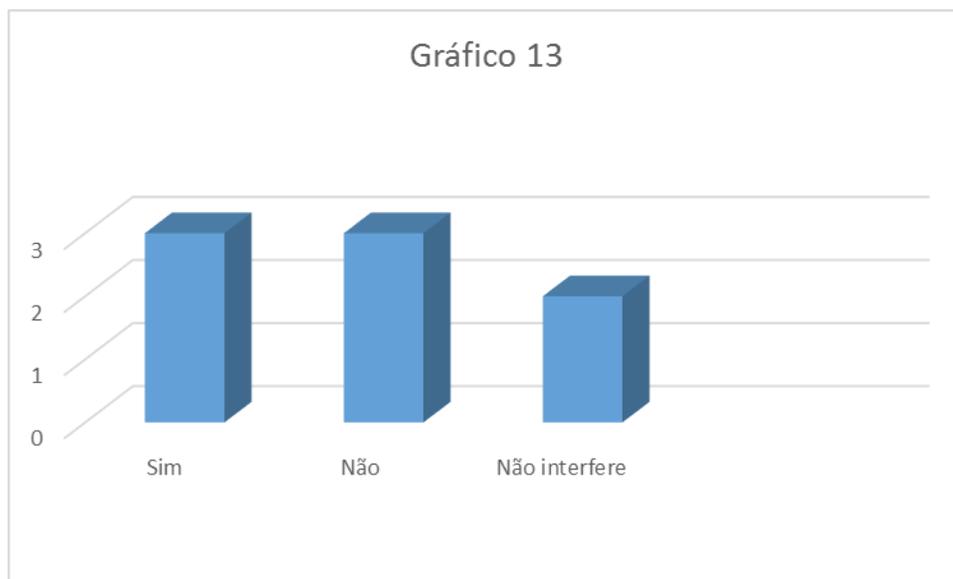
A otimização do serviço só será satisfeita com a implementação de padrões mínimos, para tanto as normas figuram com esse papel impositivo de procedimentos únicos, pois a Administração Pública trabalha de maneira vinculada aos comandos jurídicos formais, e com a obrigatoriedade do cumprimento de fases específicas do planejamento das contratações, agora dispostos em normas, essa fase passou a receber muito maior atenção.

Em contraponto ao otimismo na adequada prestação de serviço disposta na maioria dos discursos, enfrenta-se um problema muito evidenciado por alguns colaboradores, os quais citaram de maneira veemente sobre a restrição orçamentária que tem vivenciado a UNIR, tudo como resultado da política de diminuição de repasse a alguns setores públicos pelo Governo Federal e, infelizmente, a educação tem sido sobremaneira atingida.

Como denotado por alguns participantes, é cristalino o reconhecimento que a insuficiência de verbas públicas prejudica muito a satisfação do interesse público no que concerne às contratações, pois, dificilmente se terá a possibilidade de parametrizar as contratações e compras com base na relação custo x benefício, haja vista que sem orçamento o parâmetro será somente o custo, só o valor

interessará, com isso, o planejamento fica deveras afetado, o que certamente vai esbarrar na satisfação da prestação do serviço.

Dando sequência às análises das questões da pesquisa, fazemos uma abordagem aos pontos apresentados na questão de número 13, conquanto, os colaboradores receberam o seguinte questionamento: “*Os procedimentos exigidos pelas normas para as contratações públicas facilitam a fase de planejamento?*”



O presente questionamento apresenta, graficamente, uma ideia de que os procedimentos exigidos pelas normas tendem a não contribuir para facilitar o planejamento, entretanto, por meio da análise qualitativa das respostas observa-se um viés que pondera o limite entre formalismo e necessidade nas etapas do planejamento da contratação, como todas as perguntas, ela trouxe uma proposição aberta, quando se estimula a participação livre do respondente, o deixando à vontade para traçar os vínculos que fundamentam as respostas.

Depreende-se que o item dividiu sobremaneira a opinião dos participantes, que ficaram entre a força coercitiva da norma como bom paradigma para motivar o discurso e o seu suposto excesso de formalismo com exigências inéditas em relação ao assunto. Para melhor entendimento, vejamos o

que disseram os respondentes:

Pelo menos o pessoal que trabalha, maneja bem a linguagem jurídica e administrativa então eles não têm dificuldade, muito pelo contrário. (CRM)

Eu acho que as normas e procedimentos exigidos são importantes, é preciso ter porque a gente sabe que no Brasil tem muita corrupção, o histórico do Brasil é quando deixam as coisas muito soltas as pessoas elas acabam fazendo a coisa errada. Então eu acho que a norma é boa, especialmente para aquele que quer fazer a coisa certa, melhor ainda, pois ele seguindo a norma ele fica mais resguardado. (CJP)

Acredito que sim, como falei estive em Brasília agora e conversando com esse pessoal que foram os mentores do PGC eles falaram que nesse momento inicial nós teremos um certo constrangimento, uma certa dificuldade para adequar a essas normas, a essa nova sistemática, mas é uma forma de planejamento. (PROPLAN)

Sim, procedimento quando é normatizado facilita, porque alinha a linguagem e define os caminhos. (PRAD)

De verdade, eu vejo que só mais burocracia. Principalmente em relação ao PGC, é muito difícil pra nós aqui do *campus* de Ciências Agrárias estimar o que se vai comprar em 2021 porque no momento ainda estamos montando os setores. (CPM)

Na verdade, a fase do planejamento não é tão impactada em relação a isso, o grande problema é na fase de execução. São tantas as normas, tantas as imposições que dificultam muito a operacionalização, se nós tivéssemos menos normas, menos exigências nós precisaríamos de menos mão de obra, de menos tempo. (CCAC)

Eu acho que essas normas não facilitam nada, as normas no meu modo de ver como

gestor servem mais como segurança para que os caminhos sigam corretamente como devem ser seguidos, para evitar fraudes. (CAQ)

Nem tudo facilita, tem muita coisa que torna o procedimento mais burocrático e engessa a contratação da administração pública. (CPV)

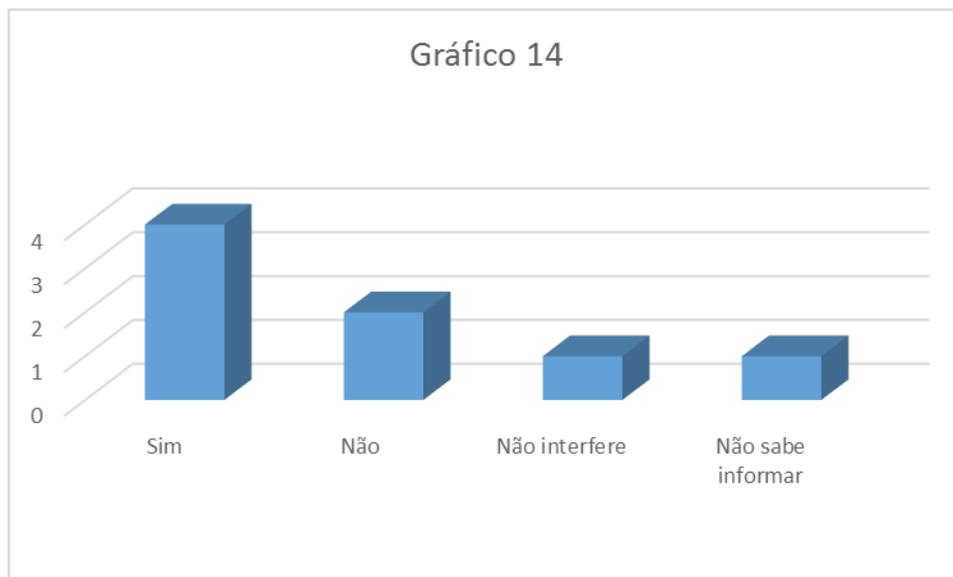
É até compreensível que parte dos colaboradores tenha alegado o excesso de exigências das normas mais atuais, eles se justificaram nas inovações normativas no que concerne às novas condições impostas, assim como a adoção de medidas formais jamais percebidas outrora. É perceptível que as inovações ocorridas vieram com intuito de melhor definir atos relativos aos procedimentos de planejamento das contratações públicas, com isso, há de se avaliar o verdadeiro objetivo das normas, pois vemos que as implementações na fase de planejamento têm por finalidade melhorar o resultado final, ou seja, uma garantia de melhores contratos.

Toda mudança normativa significa necessidade de aceitação da coletividade, especialmente daqueles que tenham que aplicar as regras nos seus procedimentos diários, e no caso específico das contratações públicas, identificam-se mudanças nem tanto graduais, já que se fizeram presentes de maneira abrupta, especialmente no que concerne aos procedimentos relacionados ao PGC. Nessa perspectiva, vale realizar uma reflexão sobre o contexto exposto por Montesquieu (1996) acerca da própria natureza da raça humana, que, de forma indispensável depende da atuação de lideranças que atuem no interesse geral, daí a fundamental necessidade do equilíbrio político, no qual o Estado possui a prerrogativa de impor aos administrados as práticas democráticas em prol da sociedade, ainda que sob possíveis limitações do poder de governar, notadamente no modelo republicano.

Pelo que se depreende, os discursos trazem uma interpretação de despreço por parte de alguns em relação à gama de novos procedimentos, como exposto anteriormente é muito provável que a forma abrupta de mudança tenha sido o principal motivo, o que deveria ter sido realizada de forma

gradual, visando menor desconforto para os envolvidos na fase de planejamento, o que culturalmente era muito relativizado e não possuía uma padronização. No entanto, foi muito evidenciada nas respostas o quanto é imprescindível serem trabalhadas medidas relacionadas à segurança na aplicação dos recursos, e nada melhor que a definição dos procedimentos para que essa garantia seja efetivada.

Na continuidade da abordagem deste subcapítulo, em atenção aos aspectos inerentes à avaliação dos efeitos no modelo de planejamento e gerenciamento das contratações/aquisições, passaremos para a análise da questão de número 14), qual seja: “*Os efeitos do planejamento e gerenciamento adotados pela sua Unidade atendem a finalidade pública?*”



A questão apresentada permite receber um *feed back* quanto ao principal objetivo proposto pela otimização dos procedimentos na fase de planejamento, pois nesta etapa vai se configurar diante dos atos da equipe de planejamento, especialmente no resultado obtido pelos estudos técnicos preliminares e gerenciamento de risco, a possibilidade de realizar o melhor negócio possível para a Administração Pública, traduzindo-se numa eficaz prestação de serviço ao cidadão, podendo ser verificado que a metade das Unidades entenderam que a finalidade é alcançada.

É muito importante fazer referência a um dos termos da pergunta, qual seja a finalidade pública, o qual no âmbito administrativo foi elevado à categoria de princípio, conquanto podemos extrair essa ratificação da própria norma jurídica, dessa forma é de fundamental importância destacar o que prevê a Lei nº [9.784/99](#), em seu art. [2º](#), “*caput*”:

“Art. 2º. A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.”
(Brasil, 1999, sem grifos no original)

Visando o melhor entendimento quanto ao contexto de finalidade pública na legislação brasileira, vejamos uma abordagem doutrinária que baliza de forma transparente o quanto a Administração Pública deve apreço aos objetivos definidos pelas normas, atendendo-se, obrigatoriamente, a função finalística do serviço público, qual seja agir no interesse da coletividade, para tanto façamos a seguinte menção:

Administração é a atividade do que não é senhor absoluto. Tanto na administração privada como na pública há uma atividade dependente de uma vontade externa, individual ou coletiva, vinculada ao princípio da finalidade; vale dizer que toda atividade de administração deve ser útil ao interesse que o administrador deve satisfazer. No caso da Administração Pública, a vontade decorre da lei que fixa a finalidade a ser perseguida pelo administrador. (Di Pietro, 2018, p. 37)

Diante dos parâmetros apresentados fica cristalina a obrigação dos órgãos públicos em agir em função da finalidade, que se configura como uma das razões de existir a prestação de serviço no âmbito administrativo. Nesta esteira, vejamos o que nos trouxeram os participantes da pesquisa, conquanto fizeram apontamentos específicos vinculados às suas respectivas Unidades Administrativas:

Atender de forma eficiente e eficaz não atende, as vezes a minha necessidade é para agora, mas a burocracia foi tamanha e eu vou demorar 06 meses pra fazer. As vezes o que eu vou conseguir já não é mais a minha demanda hoje. (CPV)

É indiferente. (CAQ)

Eu vejo que acaba sendo mais uma formalidade. (CCAC)

Nesse sentido atende. (CPM)

Nós temos passado uns momentos difíceis do ponto de vista econômico, o planejamento em si contribui, mas precisamos melhorar nossa fonte de renda. (PRAD)

Acredito que sim, como falei estive em Brasília agora e conversando com esse pessoal que foram os mentores do PGC eles falaram que nesse momento inicial nós teremos um certo constrangimento, uma certa dificuldade para adequar a essas normas, a essa nova sistemática, mas é um forma de planejamento, nós sabemos que agora eles estarão reduzindo as UASGs, e eles falaram: sabia que tinham unidades que tinham 3 ou 4 UASGs que estavam fazendo as mesmas aquisições, sabendo que elas podiam fazer uma só aquisição para todas por uma UASG. (PROPLAN)

Sim, o nosso planejamento atende a finalidade pública, porque no final das contas a gente tem bons projetos, bons projetos de pesquisa, bons projetos de extensão, a gente está entregando para a sociedade o que a gente precisa entregar. (CJP)

Eu não tenho uma visão do todo, então não posso daqui falar que atende, porque não tenho a dimensão da totalidade. (CRM)

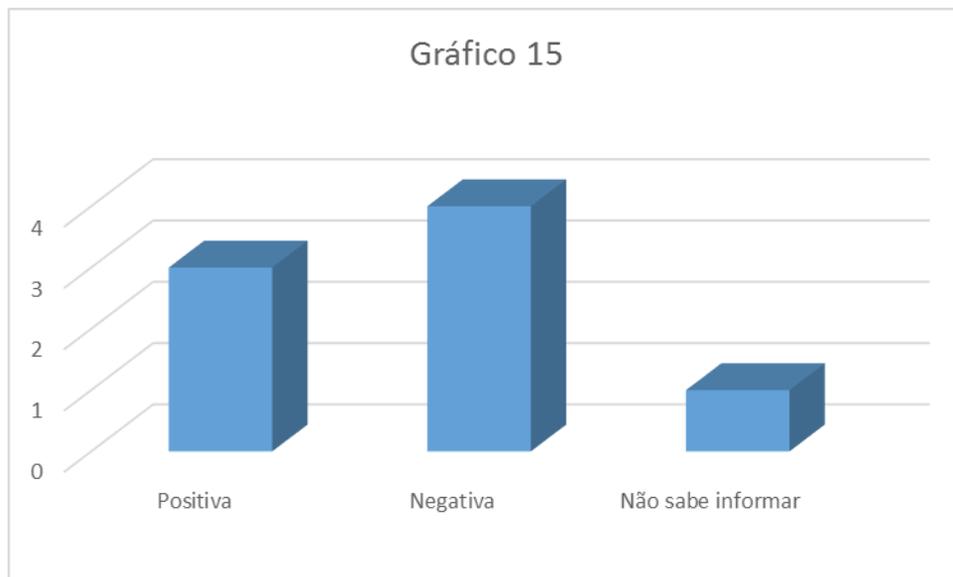
Observando-se o teor das respostas, verifica-se que a única unidade que respondeu com

veemência que a finalidade pública é satisfeita pelo planejamento realizado foi Ji-Paraná. Para ressaltar, a pergunta foi elaborada, de maneira proposital, a identificar a relação existente entre o planejamento adotado na Unidade e o resultado obtido. Para tanto, era esperado um necessário acompanhamento, deveras efetivo de todo o processo, isso desde sua fase embrionária, pois assim o gestor estaria mais apto a contribuir com o questionamento.

Ainda que as Unidades estejam passando por uma fase de adaptação às práticas mais efetivas de planejamento, é importante que consigam vislumbrar a relação do ato ao sucesso da futura contratação, vale ressaltar que a pergunta abrange desde o planejamento mais antigo, pouco vinculado à padronização atualmente estabelecida, ao planejamento que estamos estudando por meio da pesquisa, até porque algumas Unidades demonstram necessidades de ajustes quanto ao atendimento pleno das normas atuais, especialmente àquelas que muito recentemente foram editadas.

Chama a atenção que alguns dos respondentes fazem acepção ao que denominam excesso de formalidade na fase de planejamento, outros não possuíam uma opinião formada quanto ao atendimento pleno às práticas de formação do processo para contratação pública e seu efetivo resultado. Com isso, para essa pergunta, a própria conclusão resta prejudicada, pois carece de parâmetros que possam definir o tamanho da satisfação de quem recebe o serviço na ponta final, se está sendo ou não satisfeita a finalidade pública, e se está, qual seria o nível da responsabilidade do sucesso com relação ao planejamento realizado.

Finalizando a condução deste subcapítulo, passaremos a descrever a última análise do trabalho, trazendo nuances relacionadas à forma processual, sendo assim fazemos alusão à pergunta 15) *“Os aspectos formais exigidos para a contratação de serviço e aquisição de material na Administração Pública interferem de maneira positiva ou negativa? Por quê?”*



Importa analisar quantitativamente o surpreendente resultado obtido no que tange aos aspectos normativos estabelecidos nas regras de denominam os procedimentos para as contratações de serviços e aquisição de materiais no serviço público. Depreende-se que as respostas analisadas abaixo traduzem uma certa dificuldade em lidar com a quantidade de procedimentos dispostos na legislação.

Retratamos na última pergunta a possibilidade dos colaboradores realizarem uma análise ampla de todo o processo de contratação, não somente em relação ao planejamento, pois desta feita são solicitadas as opiniões com relação a todos os procedimentos e fases processuais relacionadas ao contrato em si, podendo-se fazer um diagnóstico do quanto a gestão da UNIR tem evoluído no que se refere ao entendimento e aceitação dos preceitos normativos.

Cabe um breve comentário sobre a formalidade na Administração Pública, uma vez que esse mandamento, advindo do atributo definido como forma, que é condição de validade ao ato administrativo, tem a capacidade de definir procedimentos úteis para que o processo percorra caminhos obrigatórios até que culmine com a contratação, vejamos que Di Pietro (2018) faz uma referência cristalina em relação ao assunto:

Uma concepção ampla, que inclui no conceito de forma, não só a exteriorização do ato, mas todas as formalidades que devem ser observadas durante o processo de formação da vontade da Administração, e até os requisitos concernentes à publicidade do ato.

Partindo-se da ideia de elemento do ato administrativo como condição de existência e de validade do ato, não há dúvida de que a inobservância das formalidades que precedem o ato e o sucedem, desde que estabelecidas em lei, determinam a sua invalidade. (Di Pietro, 2018, p. 138)

Pela explanação da autora nota-se que a formalidade dos atos é condição necessária para validade do ato administrativo, com isso, podemos fazer um parâmetro aos procedimentos exigidos para o planejamento das aquisições de materiais e contratações de serviços de natureza pública. Para tanto, cabe observar a colaboração dos respondentes:

No processo de contratação eu acredito que não interfere nem positivamente, nem negativamente, é um protocolo que você tem que cumprir, a questão é se nós temos servidores suficientes para atender as exigências, e eu te digo que não temos servidores suficientes para atender a vazão que nós temos. (CRM)

Nesse caso eu acho que atrapalha, por exemplo eu vou pegar um exemplo de uma outra instituição, a UFMG, tem resolução da UFMG que eles simplesmente pegam o que está na norma formatam no modelo da instituição, nós aqui na UNIR, “Não! Espera aí! Não vai dar não, porque senão um professor vai ficar sem trabalhar, um servidor vai ficar sem trabalhar! Entendeu? Ficam enchendo a resolução de normas que não estão na Lei. (CJP)

Acredito que de maneira positiva, esse aprimoramento de novas normas, que cada vez

mais nos leva a seguir de fato o atendimento daquilo que é necessário para a instituição. (PROPLAN)

Ela contribui positivamente. Existem alguns excessos, pois a burocracia não pode trabalhar para ela própria e sim para entregar o serviço. (PRAD)

Eu acho que 50% porque é muito burocrático, mas é muito transparente. (CPM)

É extremamente negativo, porque atravanca todo o processo, como eu disse anteriormente, se houvesse menos entraves legais, menos formalidades, você conseguiria operacionalizar com muito mais rapidez as demandas e com menos pessoas envolvidas, menos mão de obra. (CCAC)

Interfere de maneira negativa, porque nós demoramos muito tempo pois até chegar aqui é muito demorado. (CAQ)

Eu acho que tem que ser algo menos burocrático, que não deveria passar as vezes 6 meses, 8 meses a contratação de algo que era urgente. (CPV)

Foi possível depreender que para a maioria dos participantes há uma interferência negativa dos aspectos formais exigidos nos processos de contratações e aquisições públicas, especialmente no tocante à influência quanto ao aumento do prazo para finalizar o procedimento. Apenas duas Unidades entenderam ser positivas as formalidades exigidas, dentre elas a PRAD, que ainda assim evidenciou ocorrer excessos nas exigências. De certa maneira, há de se refletir no que tange à necessidade de otimização da norma, na tentativa de facilitar a execução dos trabalhos relativos ao planejamento.

É verdade que, como já ressaltado anteriormente, muitas mudanças substanciais ocorreram, e um dos motivos para que os processos se tornem mais demorados certamente diz respeito à fase de adaptação, que lentamente está evoluindo. Realizando-se um parâmetro com a questão 14, verificamos

que alguns colaboradores já ressaltaram que existe excesso nas exigências, enquanto outros entendiam o quanto essas práticas são importantes, haja vista a transparência verificada nos procedimentos. É mais perceptível a opinião relacionada ao excesso de exigências apontado pelas normas, o que se traduz numa consequente demora na adaptação dos envolvidos no processo de aquisição.

Para ratificar a conclusão exposta no subcapítulo anterior, é importantíssimo reconhecer sobre a necessidade de o planejamento seja elaborado, cada vez mais, com extrema cautela, importa ser bem realizado, pois assim contribuirá em muito para o sucesso da aquisição ou contratação. No capítulo 2 do trabalho vimos os fundamentos relativos ao viver social, à coletividade, o que nos faz trazer à tona a reflexão de quanto a sociedade é de certa forma imatura, sempre necessitando de definição de regras de conduta, muitas até óbvias do ponto de vista do senso comum.

Diante das disposições verificadas neste capítulo, consideradas as respostas dos colaboradores da pesquisa constatadas nos subcapítulos 5.1 e 5.2, dá-se a realizar apontamentos com auxílio da ferramenta de análise SWOT (FOFA), conquanto há de se constituir uma relação com a percepção obtida, levando-se em consideração os parâmetros principais e mais divulgados pelas instituições pesquisadas. O quadro a seguir demonstra a compreensão mais imediata no que concerne ao envolvimento dos servidores da UNIR com as normas de planejamento na gestão pública.

Quadro 3 – Análise SWOT (F.O.F.A.)

ANÁLISE SWOT (F.O.F.A.)		
PONTOS FORTES	FORÇAS	OPORTUNIDADES
	<ul style="list-style-type: none"> - Definição em normas específicas dos procedimentos relativos ao planejamento; - Foco maior na fase de planejamento; - Padronização dos atos; - Possibilidade de ampla participação dos servidores no planejamento. 	<ul style="list-style-type: none"> - Capacitação dos servidores, visando um planejamento mais efetivo; - Otimização dos atos administrativos na fase de planejamento; - Possibilidade de realizar a contratação o com menor custo-benefício.
PONTOS FRACOS	FRAQUEZAS	AMEAÇAS
	<ul style="list-style-type: none"> - Repasse insuficiente de recurso por parte do Governo Federal; - Falta de entendimento quanto às mudanças das normas de planejamento por parte dos servidores; - Demora na adaptação dos novos procedimentos indicados nas normas para a realização do planejamento; - Dificuldade de cumprir todas as exigências impostas pelas normas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Servidores ainda não capacitados para a execução das tarefas indicadas nas normas mais recentes; - Possibilidade de contratação abaixo das expectativas públicas, haja vista o orçamento reduzido; - Muitos procedimentos estabelecidos em diversas normas para a execução por poucos servidores envolvidos.

Fonte: Elaborado pela autora da pesquisa.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Importante ressaltar o objetivo geral definido no início da pesquisa, qual seja: descrever os procedimentos de elaboração do planejamento e gerenciamento das Contratações, o qual foi cumprido criteriosamente em todos os aspectos dispostos no presente trabalho, pois trouxe a desenvolvimento teórico, com preceitos conceituais, histórico-filosóficos e normativos. No sentido prático, os colaboradores da pesquisa trouxeram suas contribuições com relação aos procedimentos adotados pela Administração Pública.

Também traz-se à tona o trabalho da pesquisa com relação aos objetivos específicos, que inicialmente definiu a missão de identificar junto às unidades demandantes em quais aspectos as instruções normativas são consideradas meramente formais. Foi identificada uma percepção híbrida quanto a esse aspecto, haja vista que as instituições são obrigadas a cumprir as determinações contidas nas normas, concluindo-se pela necessidade da definição normativa, porém de uma maneira mais acessível, de forma a otimizar ainda mais a prática do planejamento das contratações públicas.

Outro objetivo específico também abordado foi o de identificar quais os fatores burocráticos que interferem no desempenho do planejamento das demandas de aquisições. Foi outro ponto de pouca divergência, haja vista que os fatores apontados pelos colaboradores traduzem determinada insatisfação com a quantidade de exigências contidas nas normas de definição.

Como derradeiro objetivo específico ficou o de estabelecer os efeitos do planejamento nos processos de contratações na Universidade Federal de Rondônia, o que de maneira geral foi mais positivo que negativo na percepção das Unidades representadas, definindo-se como extremamente necessária a atenção atual dada à fase de planejamento.

O planejamento das aquisições e contratações públicas tem por condão estimular a

Administração Pública a otimizar os seus contratos, visando atender aos anseios da sociedade, que busca da evolução social, e a educação tem essa prerrogativa, pois faz alusão aos valores de humanidade, e hoje os parâmetros estabelecidos pelo capitalismo neoliberal têm acarretado prejuízos de grande monta ao ser social, dificultando até mesmo o exercício de sua autonomia, uma vez que a sociedade tem sido compelida à dominação econômica e política das camadas mais favorecidas. Os órgãos públicos não estão imunes a esse efeito, por isso buscam meios para combater os abusos e equilibrar as contas vinculadas ao orçamento.

Os objetivos da pesquisa foram plenamente atingidos, restando clara a definição e evolução do conceito de planejamento das contratações no serviço público, especialmente na UNIR, trazendo um contraponto do papel dos servidores envolvidos no processo de compra pública em seu objetivo de trazer à Administração ao nível de excelência que esperam os cidadãos, essa atuação demonstra o quanto um depende e confia no outro, pois, se trata de um processo dialético existente entre órgão e sociedade. O servidor deve ser preparado não só para absorver conceitos, mas questioná-los, entendê-los para ocorra uma compreensão absoluta, mas sempre por meio de fundamentos calcados na relação jurídica, de aplicação de preceitos legais, morais e principiológicos.

Não basta o servidor executar os procedimentos, além disso ele precisa ter noção do objetivo dos seus atos, como foi citado em “Espírito das Leis”, que mencionamos no capítulo 5, a finalidade pública só será satisfeita com a séria e responsável atuação dos entes públicos, notadamente os gestores, isso implica na efetividade da prestação do serviço ao cidadão, e no caso do planejamento das contratações, é primordial que sejam atendidas e compreendidas as fases no sentido de se alcançar no futuro contratos mais saudáveis para os órgãos públicos e, principalmente, mais eficientes para o destinatário do serviço.

O assunto abordado possui relevância, especialmente no que concerne às inovações normativas, que possuem papel preponderante na transição de paradigmas e, também nas orientações

epistemológicas quanto ao conceito de planejamento e sua aplicação. Fica registrada a importância em pensar sobre o momento atual da Administração Pública no Brasil, no sentido de realizar uma reflexão sobre a necessidade de atender aos anseios de alunos e servidores da UNIR, com melhoria na formação, capacitação para melhor prestação do serviço, e necessária evolução do processo de contratação pública.

Salienta-se que os servidores devem substituir a simples retórica nos procedimentos públicos pela dialética, chamar a sociedade ao debate, estimulá-la a expor seus argumentos, pois não basta a execução simplesmente por cumprir comandos normativos, é necessário entendê-los, a atuação pública tem que vir de forma convincente, trazer a sociedade para processo didático como o centro das atenções, pois ao destinatário do serviço deve-se atender, prioritariamente, com o mais alto teor de excelência e desenvolvimento por meio das evoluções visíveis no mundo global, o gestor deve atuar como apoio, figurar na condição de facilitador, de mediador, pois se trata de uma relação humana.

Percebemos que a relação sociedade x UNIR tem se aprimorado, até por que os discursos deixaram cristalino que a Universidade procura produzir acesso ao conhecimento por uma via que comporta uma estrutura organizada. O setor público deve coexistir com a sociedade, tem uma finalidade, e jamais se limitar a exercer qualquer atividade que seja sem que providencie à sociedade o relatório de tudo o que realiza, para tanto deve seguir piamente a todos os princípios corporativos, faz-se necessário valorizar a relação humana que se baseia na solidariedade, o que pressupõe apoio mútuo, divisão de responsabilidades, o que sugere uma oferta de um serviço público que seja suficientemente eficaz.

Durante a pesquisa fez-se acepção ao valor da conduta, pois seu valor a reveste de força e é importante esclarecer que este trabalho buscou evidenciar a importância de se estimular a abordagem do planejamento, especificamente quanto ao entendimento das fases que ditam sua principal finalidade, conquanto houve por parte dos gestores um esclarecimento relativo aos procedimentos adotados pela

Universidade, demonstrando-se os passos utilizados para qualificar o que seja o comando normativo, pois todas as leis possuem sua finalidade, e no caso em epígrafe, identificar esses objetivos foi primordial, além de concatenar as ideias obtidas por meio dos trechos dos autores que pesquisam sobre o assunto, conforme mencionado durante o bojo da pesquisa.

Portanto, o tema abordado reveste-se de considerada importância, especialmente no que concerne ao momento político que o Brasil vivencia, aspectos morais tem-se visto afastados de muitos órgãos em seus respectivos procedimentos administrativos. Com isso, o estímulo à discussão grava importante papel na construção e entendimento de conceitos vinculados à segurança normativa, padronizações de atos públicos, garantindo-se uma melhor abordagem dos recursos públicos, colocando-se acima de qualquer interesse o valor da coletividade e do atendimento aos seus anseios, trazendo à tona a evolução de entendimento em contraponto à cidadania e ao profissionalismo, versando sobre a natureza da conduta do ser social representante da sociedade, como agente técnico, capaz de entender qual seja o melhor caminho para cumprir a finalidade pública.

REFERENCIAS

- Abbagnano, N. (2012). *Dicionário de filosofia*. São Paulo: Saraiva.
- Agostinho, S. (1980). *Confissões: de magistro = do mestre*. São Paulo: Abril Cultural.
- (2017). *A Cidade de Deus: (contra os pagões) parte I*. (2ª ed. Leme, O. P. Trad). Petrópolis, RJ: Vozes.
- Aquino, T. (2004). *Seleção de Textos*. São Paulo: Nova Cultural.
- Aristóteles. (2014). *Ética a Nicômaco*. (4ª ed. Bini, E. Trad). São Paulo: Edipro.
- Augustin, S., BELLO, E., e LIMA, M. A. B. (2014). *Direito e Marxismo*. Caxias do Sul: EducS.
- Bakhtin, M. (1997). *Estética da criação verbal*. (2ª ed. Pereira, M. E. G. Trad). São Paulo: Martins Fontes.
- Balandier, G. (1969). *Antropologia política*. São Paulo: DIFEL/EDUSP.
- Bouza-Brey, L. (1996). El poder y los sistemas políticos. In: Badia, M. C. *Manual de ciencia política*. Madrid: Tecnos.
- Brasil. (1988). Lei no 9.637, de 15 de maio de 1998. *Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais*. Brasília.
- (1995). Presidência da República. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília.
- (1981). Presidência da República. *Programa Nacional de Desburocratização*. Desburocratização: medidas adotadas, Brasília.
- (1984). Presidência da República. *Programa Nacional de Desburocratização*. Projeto Cidadão: quadro comparativo. Brasília.
- (2000). Lei complementar no 101. *Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal*. Brasília.
- (2010). Tribunal de Contas da União. *Licitações e Contratos: orientações e jurisprudência do TCU*. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC81CA540A>> Acesso em: 06 fev 2020.
- (2000). Decreto n° 3.555, de 8 de agosto de 2000. *Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns*. DOU de 9 de ago. 2000.
- (2005). Decreto n° 5.450, de 31 de maio de 2005. *Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências*. DOU de 1º de jun. 2005.
- (1993). Lei Federal n° 8.666, de 21 de junho de 1993. *Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências*. DOU de 22 de jun. 1993.
- (2002). Lei Federal n° 10.520, de 17 de julho de 2002. *Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências*. DOU de 17 de jul. 2002.

- (2017). Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017. *Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional*. DOU de 26 de maio. 2017.
 - (2019). Ministério da Economia/Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital/Secretaria de Gestão. Instrução Normativa nº 01, de 10 de janeiro de 2019. *Dispõe sobre Plano Anual de Contratações de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional e sobre o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações*. DOU de 11 de jan. 2019.
 - (2020). Ministério da Economia/Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital/Secretaria de Gestão. Instrução Normativa nº 40, de 22 de maio de 2020. *Dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP - para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital*. DOU de 26 de maio 2020.
 - (2020). Ministério da Economia/Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital/Secretaria de Gestão. Instrução Normativa nº 49, de 30 de junho de 2020. *Altera a Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional*. DOU de 01 de jul. 2020.
- Bresser-Pereira, L. C. (2010). Nação e sociedade civil na construção política do Estado. In: *Anais do Encontro Da Associação Nacional De Ciência Política*, Recife, PE, Brasil, 7.
- (2001). Do Estado patrimonial ao gerencial. In: Pinheiro, P. S., Sachs, I., Wilhelm, J. (Org.). *Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Companhia das Letras.
 - (1998). *Reforma do Estado para a cidadania*. São Paulo: Editora 34.
 - (1996). Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, 47(1), 7- 29.
- Brito, R. F. (2005). *A verdade como regra das ações: ensaio de filosofia moral como introdução ao estudo do direito*. Brasília: Senado Federal.
- Bonavides, P. (2000). *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros.
- (1996). *Do Estado Liberal ao Estado Social*. São Paulo: Malheiros.
- Chalmers, A. F. (2010). *O que é ciência afinal?* Brasília: Brasiliense.
- Collado, F., Lucio, P. B. e Sampieri, R. H. (2013). *Metodologia de Pesquisa*. Porto Alegre: Penso.
- Creswell, J. W. (2007) *Projetos de pesquisa: Métodos qualitativos, quantitativos e misto*. Porto Alegre: Artmed.
- Descartes, R. (2002). *Discurso do método*. São Paulo: Martins Fontes.
- Dias, M. C. L. C. (2016). O conceito de ética para Marx e Engels. In: *Revista Dialectus*. 8, 134-145. Programa de Pós-Graduação em Filosofia da Universidade Federal do Ceará – UFC.
- Dias, R. (2017). *Gestão pública: aspectos atuais e perspectivas para atualização*. Rio de Janeiro: Atlas.
- Di Pietro, M. S. Z. (2018). *Direito Administrativo*. São Paulo: Forense.

- Durkheim, E. (2011). *Da divisão do trabalho social*. São Paulo: Martins Fontes.
- Engels, F. e MARX, K. (2014). *Manifesto do Partido Comunista*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- Fanzaga, L. (2009). *Virtudes Teológicas: fé, esperança e caridade*. São Paulo: Ave Maria.
- Figaro, R. (2013). *Comunicação e análise do discurso*. São Paulo: Contexto.
- Foucault, M. (2016). *A ordem do discurso*. (1ª ed. Sampaio, L. F. A. Trad.). São Paulo: Loyola.
- Gil, A. C. (1987). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas.
- Hegel, G. W. F. (2014). *Fenomenologia do espírito*. Petrópolis-RJ: Vozes.
- (1995). *Enciclopédia das Ciências Filosóficas*. (Meneses, P. Trad.). São Paulo: Loyola.
- Hobbes, T. (2006). *Do cidadão*. São Paulo: Martin Claret.
- Kant, I. (2016). *Crítica da razão prática*. Petrópolis-RJ: Vozes.
- Kauark, F., Manhães, F. C. e Medeiros, C. H. (2010). *Metodologia da pesquisa: guia prático*. Itabuna-BA: Via Litterarum.
- Kuhn, T. S. (2006). *A estrutura das revoluções científicas*. (9ª ed. Boeira, B. V. e Boeira, N. Trad.) São Paulo: Perspectiva.
- Lacerda, T. (2018). *Deus como problema filosófico na Idade Média*. Curitiba: Intersaberes.
- Lakatos, E. M. e Marconi, M. A. (2003). *Fundamentos de metodologia científica 1*. São Paulo: Atlas.
- Marcondes, D. (2000). *Textos básicos de filosofia: dos pré-socráticos a Wittgenstein*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Marx, K. (2013). *O capital: Crítica da economia política*. (Enderli, R. Trad.). São Paulo: Boitempo.
- (2011). *O 18 de Brumário de Luís Bonaparte*. (Schneider, N. Trad.). São Paulo: Boitempo.
- Mattos, J. R. A. (2011). Ética Agostiniana. In: *Revista de Cultura Teológica*. 19 (73). São Paulo: PUC-SP.
- Mendes, R. G. (2012). *O Processo de Contratação Pública – Fases, Etapas e Atos*. Curitiba: Zênite.
- Monceau, G. (2005). Transformar as práticas para conhecê-las: pesquisa ação e profissionalização docente. In: *Educação e Pesquisa*. 31(3), 467-482. São Paulo.
- Morandi, F. (2002) *Filosofia da educação*. Bauru, SP: EDUSC.
- Paladini, E. P. (2019). *Gestão e avaliação da qualidade: uma abordagem estratégica*. São Paulo: Atlas.
- Pegoraro, O. (2006). *Ética dos maiores mestres através da história*. Petrópolis: Vozes.
- Platão. (1997). *A República*. (Corvisieri, E. Trad.). São Paulo: Nova Cultura.
- Prates, J. C. (2012). O método marxiano de investigação e o enfoque misto na pesquisa social: uma relação necessária. *Textos & Contextos*. 11(1), 116 – 128, Porto Alegre.
- Reale, M. (1999). *Filosofia do direito*. São Paulo: Saraiva.
- (2000). *Lições Preliminares de Direito*. São Paulo: Saraiva.
- Rousseau, J. J. (1757). O contrato social. In: *Oeuvres complètes, tome III. Collection "Pléiade"*. Paris: Gallimard.

Smith, A. (1983). *A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*. São Paulo: Abril Cultural.

Strauss, L. (2016). *A filosofia política de Hobbes: suas bases e sua gênese*. São Paulo: É Realizações.

Vázquez, A. S. (2017). *Ética*. (37ª ed. Dell'Anna, J. Trad.). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Weber, M. (1999). *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. São Paulo-SP: Pioneira.

ANEXOS

Roteiro de entrevista para avaliação acerca das compras e contratações governamentais

PERGUNTAS SOBRE COMPRAS E CONTRATAÇÕES GOVERNAMENTAIS

Prezado(a) participante colaborador(a), sou mestrande do Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Administração de Empresas pela Universidad Autónoma de Asunción, onde estou realizando a pesquisa relativa ao seguinte tema: “COMPRAS E CONTRATAÇÕES GOVERNAMENTAIS: UMA ANÁLISE SOBRE O PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA - BRASIL”, e gostaria de contar com o seu apoio nesta entrevista estruturada em roteiro. O objetivo é subsidiar a percepção dos servidores com relação aos preceitos e diretrizes legais que orientam o planejamento das demandas de contratações anuais. Esclarecimentos e dúvidas, estarei à disposição pelo e-mail: gislaine@unir.br e telefone: (69) 9 9235-8595. Agradeço antecipadamente.

Quanto aos aspectos do planejamento e gerenciamento das contratações/aquisições:

- 1) A sua Unidade Administrativa segue um Plano Anual de contratações de serviços ou aquisições de materiais?
- 2) Todas as contratações de serviços para a sua Unidade Administrativa são precedidas de estudos preliminares?
- 3) Todas as contratações de serviços para a sua Unidade Administrativa são alvo de estudo e gerenciamento de riscos?
- 4) Todas as aquisições de materiais para a sua Unidade Administrativa são alvo de estudos preliminares?
- 5) Todas as aquisições de materiais para a sua Unidade Administrativa são alvo de estudo e gerenciamento de riscos?
- 6) Na sua Unidade Administrativa existe uma fiscalização quanto à execução dos serviços contratados?
- 7) Na sua Unidade Administrativa existe uma avaliação quanto eficiência da contratação no decorrer ou no encerramento da execução do serviço contratado?
- 8) Os servidores envolvidos nas fases de planejamento e gerenciamento possuem nível de conhecimento satisfatório no que diz respeito às normas que orientam as contratações de serviços e demais aquisições públicas?
- 9) Qual o tempo que a sua Unidade gasta em média para a fase de planejamento de uma contratação de serviço?
- 10) Qual o tempo que a sua Unidade gasta em média para a fase de planejamento de aquisição de material?

Quanto aos aspectos da avaliação dos efeitos no modelo de planejamento e gerenciamento das contratações/aquisições:

- 11) O planejamento e gerenciamento adotado pela sua Unidade contribui para a redução de custos do orçamento público?

- 12) O planejamento e gerenciamento adotado pela sua Unidade contribui para otimizar a prestação do serviço ao cidadão?
- 13) Os procedimentos exigidos pelas normas para as contratações públicas facilitam a fase de planejamento?
- 14) Os efeitos do planejamento e gerenciamento adotados pela sua Unidade atendem a finalidade pública?
- 15) Os aspectos formais exigidos para a contratação de serviço e aquisição de material na Administração Pública interferem de maneira positiva ou negativa? Por quê?

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Colaborador Participante (nome completo):

Cargo/Função: Unidade de Lotação:

O Senhor(a) está sendo convidado(a) a participar de um estudo denominado COMPRAS E CONTRATAÇÕES GOVERNAMENTAIS: UMA ANÁLISE SOBRE O PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA – BRASIL, desenvolvido pela pesquisadora mestranda Gislaine de Souza dos Santos, sob a orientação do Professor Doutor Emiliano Estigarribia Canese, cujos objetivos e justificativas são: Verificar se as Unidades Administrativas da Universidade Federal de Rondônia, utilizam os preceitos e diretrizes legais para planejar as demandas de contratações anuais; Descrever os procedimentos de elaboração do planejamento e gerenciamento das contratações; Identificar junto às unidades demandantes em quais aspectos as instruções normativas são consideradas meramente formais; Identificar quais os fatores burocráticos que interferem no desempenho do planejamento das demandas de aquisições; e Estabelecer os efeitos do planejamento nos processos de contratações na Universidade Federal de Rondônia. Alerto para que a pesquisa a ser realizada envolve entrevistas que serão gravadas, estudos sobre o tema de compras e contratações governamentais, e para os benefícios esperados, tais como: contribuir para identificar a possibilidade de melhorias na prestação do serviço público, esclarecendo pontos cruciais na busca de agregar a prática dos agentes públicos num ambiente de desenvolvimento e apreço aos preceitos de normas, além de contribuir para a compreensão do fenômeno estudado e para a produção de conhecimento científico. Científico que sua privacidade será respeitada, ou seja, seu nome ou qualquer outro dado ou elemento que possa, de qualquer forma, te identificar, será mantido em sigilo. Também informo que o senhor(a) pode se recusar a participar do estudo, ou retirar seu consentimento a qualquer momento, sem precisar justificar. É garantido o livre acesso a todas as informações e esclarecimentos adicionais sobre o estudo e suas consequências, enfim, tudo o que queira saber antes, durante e depois da participação. Quaisquer dúvidas relativas à pesquisa poderão ser esclarecidas pela pesquisadora por meio do telefone (69) 99235-8595 ou e-mail: gislaine@unir.br

Tendo sido orientado quanto ao teor de todo o aqui mencionado, tendo compreendido a natureza e o objetivo do já referido estudo, manifesto meu livre consentimento em participar, estando totalmente ciente de que não há nenhum valor econômico a receber ou a pagar por minha participação. Solicito resposta contendo manifestação de livre consentimento em participar.

Atenciosamente,