



08, 09, 10 e 11 de novembro de 2022
ISSN 2177-3866

A APRENDIZAGEM DOS PREGOEIROS À LUZ DO KNOWING-IN-PRACTICE

ADRIANA PANCOTTO

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL (UFRGS)

Agradecimento à orgão de fomento:

Ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (IFRS), por conceder-me afastamento integral das atividades docentes para dedicar-me aos estudos e pesquisas do Curso de Doutorado em Administração na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

A APRENDIZAGEM DOS PREGOEIROS À LUZ DO *KNOWING-IN-PRACTICE*

INTRODUÇÃO

As contratações públicas no Brasil são, por via de regra, realizadas mediante processo de licitação, de acordo com o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Como um ato administrativo, a licitação deve seguir um processo formal, necessário a garantir o tratamento isonômico entre licitantes que ali competem, de forma a selecionar a proposta mais vantajosa e a incentivar o desenvolvimento nacional sustentável, dentre outros objetivos e princípios. Além da isonomia, a licitação deve seguir os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da celeridade e da economicidade (BRASIL, 2021).

O Pregão é uma modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto, segundo a Lei nº 14.133/2021. Assim como nas demais modalidades obrigatórias, os atos serão preferencialmente digitais, de forma a permitir que sejam produzidos, comunicados, armazenados e validados por meio eletrônico. O Compras.gov.br é o sistema de contratações do governo federal, composto por diversos módulos responsáveis pela operacionalização de cada uma das várias etapas da cadeia da contratação pública. Este sistema está disponível para adesão por qualquer órgão público das esferas Federal, Estadual e Municipal.

As licitações desempenham uma função social ao incentivar o desenvolvimento nacional sustentável. O poder de compra do Estado e o uso estratégico da demanda governamental (BRASIL. IPEA, 2014, 2015) são demonstrados no estabelecimento de margens de preferência para bens e serviços produzidos no Brasil e no cumprimento de critérios de sustentabilidade. Entretanto, segundo Myoken (2010), esse desenvolvimento apenas se efetivará com a existência de normas adequadas aos objetivos e às políticas do país e com a profissionalização dos compradores públicos, assim como ocorreu na Inglaterra e na Holanda.

Pregoeiro é o agente público designado a conduzir as licitações na modalidade pregão, segundo o § 5º do Art. 8º da mais nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, a Lei nº 14.133/2021, que substituiu a Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993). A denominação pregoeiro foi incluída e aprovada via Emenda de Plenário nº 54 da Câmara dos Deputados (2019), em substituição ao termo “Agente de Licitação”. O texto da Emenda justifica a manutenção do termo “pregoeiro como uma denominação consagrada em todos os âmbitos da Administração Pública, enquanto função desempenhada por mais de trinta mil servidores públicos no Brasil, cujos saberes e práticas são reconhecidos e validados por estudos empíricos recentes.

Em seu cotidiano de trabalho, o pregoeiro adota o princípio da legalidade e das margens de discricionariedade para tomar as decisões mais adequadas em cada processo de aquisição. Há uma dinamicidade característica da atividade, dada a singularidade de cada processo, seja pela natureza do objeto que está sendo adquirido, seja pela situação habilitatória dos fornecedores, alterações nos normativos, novas interpretações e julgados, entre outros fatores.

O pregoeiro responde de forma exclusiva e individual pelos seus atos, com reparação civil dos eventuais danos deles resultantes, podendo ser punido enquanto agente público infrator (PAZZAGLINI FILHO, 2008), diferentemente dos membros de comissão licitatória de outras modalidades, os quais respondem solidariamente.

Reconhecida como uma atividade de grande complexidade e risco, o pregoeiro não

possui, até o momento, uma carreira específica que contemple as competências necessárias ao exercício da função. Além disso, percebe-se a existência de um “desequilíbrio remuneratório” (BERGUE, 2011, p. 560), provocado pela diferença entre o salário percebido e o risco da atividade. Essas condições justificam em parte a grande rotatividade de servidores nessa função, desinteresse e até recusa em atuar no setor de aquisições dos órgãos.

PROBLEMA DE PESQUISA E OBJETIVO

As capacitações formais e prescritivas, características de um modelo gerencialista de gestão, são predominantes na administração pública brasileira. O Curso de Formação de Pregoeiros, que teoricamente habilitaria o servidor para o exercício da função, restringe-se a conhecimentos sobre legislação e sistemas, demonstrando-se insuficiente ao desenvolvimento de saberes e competências requisitados aos pregoeiros no seu cotidiano de trabalho. Dar visibilidade aos elementos tácitos, desenvolvidos em prática, mediante as contingências e racionalidades situacionais até então não identificados no fazer dos profissionais pregoeiros, torna-se relevante. Diante deste contexto, questiona-se: Como ocorre o processo de aprendizagem dos pregoeiros em seu cotidiano de trabalho?

A partir dessa problematização, este estudo tem por objetivo identificar e compreender o processo de aprendizagem dos pregoeiros no cotidiano de trabalho, no contexto dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs) pesquisados, à luz da noção dos Estudos Baseados em Prática (EBP) e do *knowing-in-practice*. Os resultados pretendem contribuir para o planejamento de ações de desenvolvimento, reconhecimento profissional e melhoria das condições de trabalho dos pregoeiros.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

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

De acordo com Monteiro e Nicolini (2016), um grande desafio na discussão dos estudos baseados em prática refere-se à falta de unidade epistemológica, dado que as teorias de prática constituem uma família de conceitos bastante ampla, que se interconectam por uma teia histórica e por similaridades conceituais. Sobretudo na década passada, o conceito de 'prática' foi redescoberto dentro dos estudos organizacionais, pela reflexão teórica e pesquisa empírica, em especial, conduzidas por um grupo de pesquisa da Universidade de Trento. Tais trabalhos forneceram um panorama sobre a fertilidade do conceito de prática no campo da aprendizagem e conhecimento organizacional, dando origem à corrente intitulada “estudos baseados em prática” (GHERARDI E STRATI, 2014).

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

O termo “prática” conecta “saber” com “fazer”. A promessa dos estudos baseados em

prática para os estudos organizacionais é ligar o estudo das práticas de trabalho ao estudo do organizar (GHERARDI E STRATI, 2014). O conhecimento é considerado pela prática como *knowing*, um saber dinâmico, desenvolvido durante o processo, no decorrer do tempo e da atividade, em oposição à abordagem cognitivista e racionalista do conhecimento estático ou *knowledge* (Gherardi, 2009). Em EBP, o termo *knowing* é de difícil tradução para o português, por isso, no presente estudo, adota-se a palavra em inglês. No entanto, é possível conceituá-lo como um ‘saber na ação’, segundo a autora, logo *knowing-in-practice*.

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

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

Essa abordagem de noção de prática tem como elemento central o reconhecimento dos contextos sociais, históricos e estruturais na construção do conhecimento e da aprendizagem em uma lógica contingente da ação (CORRADI et al., 2010). O contexto pode ser considerado como algo que exerce influência na ação (GHERARDI, 2012), ou seja, não apenas recipiente da ação, mas ‘ativo para os atores’ (GHERARDI; PERROTA, 2011; ANTONELLO; AZEVEDO, 2011).

Para Gherardi (2010), prática traz a conotação do fazer e envolve conhecimentos explícitos (linguagem, ferramentas, conceitos, papéis e procedimentos) e tácitos (regras, capacidades, visões de mundo). Essa característica paradoxal envolve conhecimentos não diretamente acessíveis, observáveis, mensuráveis ou definíveis, mas, ao contrário, muitas vezes escondidos, tácitos e linguisticamente inexprimíveis. Entretanto, salienta-se a importância crucial do conhecimento tácito na aprendizagem situada nas organizações como contextos sociais (GHERARDI E STRATI, 2014).

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

METODOLOGIA

O presente estudo, de caráter exploratório qualitativo (MINAYO, 2003), busca obter melhor conhecimento e compreensão da temática proposta, por serem reduzidas as pesquisas sobre os sujeitos ‘pregoeiros’ como também há poucos estudos sobre aprendizagem no setor público no Brasil, na perspectiva do *knowing-in-practice* e dos Estudos Baseados em Prática.

A fase exploratória (GODOI, 2010) partiu das percepções da pesquisadora como expregoeira, seguida de análise documental, contatos informais com IFs e MEC e pesquisa bibliográfica acerca dos EBP. A escolha dos três IFs se deu em atendimento aos seguintes critérios: (a) pertencerem à Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica; (b) serem

contemporâneos na sua implantação; (c) possuírem estrutura similar (multicampi); (d) terem recentidade; e (e) terem proximidade geográfica, facilitando a coleta dos dados.

O estudo foi realizado junto aos pregoeiros atuantes nos três Institutos Federais (IFs) localizados no Estado do Rio Grande do Sul: Instituto Federal do Rio Grande do Sul (IFRS), Instituto Federal Sul-rio-grandense (IFSul) e Instituto Federal Farroupilha (IFFarroupilha). Cada IF atua como uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC), gozando de prerrogativas como autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-científica e disciplinar. Juntos, eles ofertam educação profissional e tecnológica por meio de 42 *campi* em todo o estado, além dos polos e dos centros de referência a eles ligados.

Os sujeitos pesquisados foram os pregoeiros ativos e inativos dos três Institutos Federais, selecionados de forma aleatória. A população estimada de 40 pregoeiros ativos e 11 ex-pregoeiros (ou inativos), foi dividida em grupos, seguindo uma classificação de tempo de atuação na função, por sugestão dos próprios entrevistados, durante aplicação do roteiro teste para entrevista: Grupo A: entre 2 a 5 anos de atuação; Grupo B: 5 anos de atuação ou mais; Grupo C: ex-pregoeiros. Foram entrevistados 09 pregoeiros, sendo 03 representantes de cada IF, identificados como IF1, IF2 e IF3.

Para melhor compreender a aprendizagem situada dos pregoeiros e o papel dos intermediários, humanos ou artefatos, na partilha de conhecimentos da comunidade de praticantes (ORLIKOWSKI, 2002), buscou-se informações sobre seu contexto de trabalho, entrevistando outros sujeitos que se relacionam com seu cotidiano laboral, a saber:

- a) os Diretores/Pró-Reitores de GP (Gestão de Pessoas) de cada IF;
- b) os(as) Pró-reitores(as) de Administração de cada IF (um dos Pró-Reitores, por indisponibilidade, não concedeu entrevista);
- c) um(a) representante do Ministério da Economia;
- d) um(a) representante do NELCA (Núcleo de Apoio aos Compradores Públicos), comunidade de prática virtual de compradores públicos; e
- e) um(a) representante da ENAP: Escola de Governo. A pedido do entrevistado, suas respostas foram encaminhadas por escrito.

Ao roteiro de entrevista elaborada aos pregoeiros e ex-pregoeiros, foram adicionadas questões fundamentadas na técnica etnográfica de entrevista projetiva ou 'entrevista com o duplê' (*interview to the double*) (NICOLINI, 2009; GHERARDI; STRATI, 2014) propondo ao entrevistado uma troca de papéis com a pesquisadora, de modo que o (a) entrevistada descreva e liste em ordem de importância as tarefas e os comportamentos que o pesquisador deveria assumir, caso se tornasse pregoeiro.

Mediante aos achados em campo, foi realizada pesquisa documental complementar em fontes legais dos órgãos pesquisados, além de aprofundamento teórico. Um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) foi entregue e assinado por todos os entrevistados, garantindo-lhes sigilo, privacidade e anonimato de suas identidades.

ANÁLISE DOS RESULTADOS

A partir das entrevistas realizadas, identificou-se que a forma de ingresso dos servidores pregoeiros nos Institutos Federais ocorre através de concurso público. Os pregoeiros e ex-pregoeiros entrevistados pertencentes à Carreira de Técnicos Administrativos em Educação (BRASIL, 2005), predominantemente ocupantes de cargo de nível médio, como Assistente em Administração – Nível D, nível fundamental - Nível C e apenas um de nível superior Administrador – Nível E. A maioria foi alocado diretamente no Setor de Compras ou Licitações do órgão para atender às necessidades emergentes de pessoal nesta área. Observa-

se, num primeiro momento, a existência de diferenças salariais entre os servidores que desempenham a mesma função pregoeiro, tendo em vista os diferentes cargos de ingresso.

Para desempenhar a função de pregoeiro, segundo as falas dos Pró-Reitores de Administração, deles são esperadas as competências de tomada de decisão, responsabilidade e liderança, além de certos conhecimentos, habilidades e atitudes, em especial os do Quadro 1:

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

Quadro 1: Conhecimentos, habilidades e atitudes esperadas dos Pregoeiros e equipe

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados coletados

Considerando os diferentes cargos de ingresso dos servidores que se tornaram pregoeiros, percebe-se que, de fato, as competências esperadas têm de ser desenvolvidas durante sua trajetória profissional, no exercício da atividade, mesmo porque, segundo o Pró-Reitor/Diretor de GP do IF 1, elas dificilmente são desenvolvidas ao longo da trajetória de educação formal de cada servidor.

O treinamento inicial: O Curso de Formação de Pregoeiros e as Escolas de Governo

O treinamento inicial dos servidores pesquisados ocorreu, de forma geral, com o curso de Formação de Pregoeiros: pela extinta Escola de Administração Fazendária (ESAF)ⁱ, de forma presencial (formato até então ofertado em meados de 2016) e com uma carga horária média de 24 horas; *in company*; ou de forma virtual auto instrucional, por meio da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), numa carga horária de 20 horas (ENAP, 2019); e o módulo prático, ofertado de forma remota, numa carga horária de 14 horas, visando simular do uso do sistema de compras eletrônico. Segundo os entrevistados, apesar ser recomendado e exigido para emissão do certificado digital de pregoeiro, o curso teórico proporciona apenas uma formação básica e operacional, insuficiente para o desempenho efetivo da função.

Previstas na Constituição Federal, as escolas de governo, a exemplo da ENAP ganham posição de destaque como instrumentos qualificados de modernização da administração pública, na formação e aperfeiçoamento dos servidores, como requisito à promoção na carreira (BRASIL, 1988), além de articular a produção, a disseminação e o suporte na mobilização de conhecimentos e tecnologias em gestão pública (BERGUE, 2011).

Antonello e Pantoja (2010) reconhecem o importante papel que os cursos formais têm no processo de aprendizagem e no desenvolvimento de competências. Todavia, as novas formas de organizar os processos de trabalho e a literatura, apontam para a necessidade de superação desse modelo, reconhecendo cada vez mais a necessidade de adotar outros métodos de aprendizagem, que valorizem “o papel dos grupos de encontro e de partilha de experiências ou outras modalidades, que tendem a favorecer a comunicação, a circulação de ideias e de pesquisa (NÓVOA,1992, p. 68 *apud* ANTONELLO E PANTOJA, 2010).

O treinamento “na prática”

A participação no Curso de Formação de Pregoeiros (apesar de básica), nem sempre ocorreu no ingresso do servidor no Setor de Compras e Licitações, por diversos motivos.

Diante disso, a preparação do novo servidor foi conduzida voluntariamente por colegas mais experientes e pelas chefias, informalmente e de forma prática nas instituições. Segundo os pregoeiros entrevistados, consistia no acompanhamento das rotinas do setor de compras e licitações do seu campus, em campus mais antigos ou na Reitoria, auxiliando a instrução de novos processos com pesquisas de preços, pesquisa em sistemas governamentais, e acompanhamento de pregões em andamento. O ritmo da aprendizagem era ditado pelo nível de maturidade da instituição e pela natureza e urgência das demandas a serem atendidas (de obras, equipamentos, materiais e serviços).

De forma paralela ou até prioritária, o servidor novato deveria apropriar-se da legislação e normativos da área, e de suas frequentes alterações, incorrendo na necessária atualização dos processos em andamento e na adaptação dos procedimentos internos. Essa situação predominou nas falas dos pregoeiros do Grupo A (entre 2 e 5 anos de atuação como pregoeiros).

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

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

Destaca-se, no entanto, que essas interações sociais não se tratam de um programa, política ou metodologia de aprendizagem institucionalizada e sistematizada pelo Departamento de Gestão de Pessoas das instituições pesquisadas, mas sim de uma iniciativa informal dos próprios servidores para dar conta das tarefas, resolver os problemas cotidianos e ao mesmo tempo atender às necessidades de formação para o desempenho da função pregoeiro.

A aprendizagem cotidiana no trabalho

Na opinião dos pregoeiros e dos gestores entrevistados, a maioria das pessoas aprende na prática. Todos os processos de licitações e compras proporcionam situações significativas de aprendizagem, seja pela sua complexidade, peculiaridade, pelas diferentes modalidades e na interação com colegas de trabalho do próprio setor e de outras áreas da instituição (professores e técnicos).

A experiência promove nos indivíduos uma transformação. Objetivando o desenvolvimento de competências nos ambientes organizacionais e de formação, é necessário que 'a interação com essas situações faça sentido para os que nela estão envolvidos' (ANTONELLO E PANTOJA, 2010, p. 54). Além da experiência própria acumulada, as pessoas também aprendem com a experiência de outras pessoas.

Isso tem ocorrido no cotidiano dos pregoeiros, diante de novas situações, problemas ou dificuldades encontradas. Além de forma autônoma, com frequência a pesquisa na internet, recorrem aos colegas do setor, a outros colegas mais experientes da rede multicampus dos IFs, a instrutores de cursos e congressos, a grupo de pregoeiros de outros órgãos no *Google* e a fóruns de discussão. Não encontrando solução, buscam suas chefias imediatas, Direção, Reitoria (enquanto administração central do órgão) e/ou Procuradoria

Jurídica. O acesso às ferramentas específicas de consultas jurídicas disponíveis no mercado também foi apontado como uma possibilidade de auxílio na resolução de problemas. Todos esses fatores têm favorecido e promovido as trocas de conhecimento entre os diferentes atores.

Na aprendizagem compartilhada, predomina a prática discursiva, a qual se baseia na capacidade de traduzir de uma língua para outra os conhecimentos das diferentes comunidades, tanto na forma fonológica quanto no texto escrito, com o uso de intermediários humanos ou não humanos (artefatos) (GHERARDI E STRATI, 2014). A prática discursiva, segundo esses autores, cria um espaço de conversação para 'produzir as relações sociais de compreensão, negociação, conflito', como uma prática autônoma de sociabilidade. O compartilhamento de conhecimentos, é visto também como uma alternativa para a mitigação dos riscos envolvidos na função.

No entanto, o processo de aprendizagem do pregoeiro de forma 'empírica', sem uma metodologia adequada, foi criticado pelo representante do Ministério da Economia. Em sua percepção, a forma 'empírica' acaba gerando ainda mais insegurança ao servidor e à equipe no desempenho da sua atividade, além do risco de causar prejuízo ao erário, já que está mais propenso a falhas. Diante disso, torna-se importante e decisiva a integração das estratégias de autonomia, responsabilidade, comunicação e de gestão dos espaços organizacionais para aprendizagem nas organizações, para além de uma “opção organizacional”, mas como uma “opção pedagógica” (ZARIFIAN, 2001).

Fatores que dificultam e facilitam a aprendizagem

A aprendizagem dos pregoeiros ocorre nas práticas situadas. Essas práticas denotam um fazer, baseado em conhecimentos explícitos e tácitos (GHERARDI, 2010). Durante o processo de aprendizagem foi possível identificar, a partir das falas dos pregoeiros, fatores que facilitam e que dificultam sua aprendizagem, categorizados nos Quadros 2 e 3 a seguir:

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

Quadro 2: Fatores que dificultam o aprendizado do pregoeiro

Fonte: Elaborado pela autora

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

Quadro 3: Fatores que facilitam a aprendizagem do pregoeiro

Fonte: Elaborado pela autora

De forma recorrente, o compartilhamento de experiências entre os servidores e a disponibilidade em auxiliar, foram apontados como fatores facilitadores da aprendizagem. Isso ratifica que o conhecimento é construído no contexto da interação, no social e de forma contínua, nas práticas situadas (STRATI, 2003). O contexto exerce influência na sua ação (GHERARDI, 2012) e suas competências são nele adquiridas, de forma situada, em função da atividade e por meio da aprendizagem informal, incrementando a formal (ANTONELLO E PANTOJA, 2010).

Orlikowski (2002) reconhece a importância de elementos intermediários para facilitar transferência de regras, conhecimentos e melhores práticas. Destaca-se aqui a contribuição de tecnologias da informação e comunicação (TICs) reconhecidas por Gherardi (2012) como um elemento não humano facilitador da aprendizagem e das comunidades de prática.

As Comunidades de Prática de Compradores Públicos

As comunidades de prática (*Communities of practice* - CoPs), cujo conceito foi originalmente desenvolvido por Lave e Wenger (1991), também desempenham um papel importante na intermediação, no compartilhamento de experiências e de interpretações sobre os normativos entre os praticantes. Como um meio para explorar a transferência de conhecimento tácito, representa uma abordagem evolutiva da gestão do conhecimento (ROBERTS, 2006).

No contexto brasileiro das compras públicas, o NELCA (Núcleo de Apoio aos Compradores Públicos) é a maior e mais representativa comunidade de praticantes. O NELCA foi criado no ano de 2009 por iniciativa de um auditor da CGU (Controladoria Geral da União) do Estado do Mato Grosso, atuante no Núcleo de Prevenção, que pensou em formar um grupo para estudar formas de melhorar as contratações. Foi inicialmente criado para tentar se aproximar da Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT), como um grupo de pesquisa, o que acabou não funcionando, sendo transformado em um grupo de debate, discussão e troca de experiências entre os compradores públicos. Atualmente, o Núcleo tem por objetivo o compartilhamento de experiências de compradores, de informação, de conhecimento, de opiniões e ideias. O conteúdo é aberto para leitura (NELCA, 2022).

Em 2009, o Núcleo possuía 61 membros inscritos e alcançou, em março de 2022, aproximadamente 800 usuários ativos. Em 2019 a comunidade migrou do Google Groups para a plataforma GestGov (NELCA, 2022). O uso das TICs para a conexão de seus membros torna o NELCA uma *virtual communities of practice (CoPVs)*, um espaço virtual comum de colaboração (TZOURIS, 2002, 2002a). As CoPVs são utilizadas em grande número por corporações multinacionais, como uma ferramenta para gestão do conhecimento (DENARDI, 2013).

Segundo dados informados pelo criador da comunidade NELCA, atualizados em março de 2022, do total de integrantes, 2 possuem participação ativa no grupo, representando cerca de 0,1% das discussões. Do terceiro ao nono participante mais ativo, representam cerca de 10% das discussões dos três mais ativos. Esses dados coincidem com o exposto por Nielsen (2006), em que: na maioria das comunidades *online*, 90% dos usuários são *lurkers*, os quais nunca contribuem; 9% dos usuários contribuem um pouco; e 1% dos usuários são responsáveis por quase toda a ação.

Por *lurkers* entende-se aqueles que leem e observam, mas que não contribuem. Considerando-se as características propostas por Wenger (2002), pode-se classificar o NELCA como uma comunidade de prática virtual (CoPVs), especialmente por conta das seguintes características: das relações mútuas sustentadas; do compartilhamento de discursos e conhecimentos; pelo rápido fluxo de informação; e pela sua informalidade. Segundo o representante da comunidade NELCA, a espontaneidade, a dedicação e a conquista da confiabilidade dos membros são fundamentais para o funcionamento e sucesso de uma comunidade.

CONTRIBUIÇÕES

Os pregoeiros, agentes responsáveis pela condução dos processos licitatórios de aquisições e contratações de bens e serviços comuns desempenham uma atividade-meio fundamental ao pleno funcionamento das instituições. Por si só, os princípios e finalidades contidos na Carta Magna e na Lei de Licitações e Contratos Administrativos, justificam o lugar estratégico e a relevância que as licitações públicas e os pregoeiros deveriam ocupar na administração pública.

Os dados coletados, analisados à luz dos Estudos Baseados em Prática (EBP) e do *knowing-in-practice*, produziram resultados importantes, atingindo o objetivo da pesquisa para compreender o processo de aprendizagem do pregoeiro em seu cotidiano de trabalho.

Pode-se identificar que servidores de diferentes cargos e níveis (fundamental, médio ou superior) ocupam a função de pregoeiro, refletindo em diferenças salariais e justificando, de certo modo, a alta rotatividade de pessoal na função, especialmente em cargos de nível fundamental e médio, que partem em busca de remunerações mais altas em atividades de menor risco e complexidade.

O Curso de Formação de Pregoeiros, que teoricamente habilitaria o servidor para o exercício da função, acaba por desenvolver apenas conhecimentos sobre legislação e sistemas, demonstrando-se insuficiente para desenvolver a tomada de decisão, a responsabilidade e a liderança, enquanto competências 'esperadas' dos pregoeiros. As habilidades de conversação e negociação, assim como os aspectos atitudinais, da atenção, equilíbrio e retidão, elencados como necessários à sua prática cotidiana, não são desenvolvidos na capacitação formal.

Por meio das lentes dos EBP, este estudo revelou que a aprendizagem dos pregoeiros ocorre, de modo significativo, no cotidiano do trabalho e em processo, desde os treinamentos iniciais e ao longo de sua trajetória profissional. Os conhecimentos informais e tácitos, são

compartilhados, por meio das interações sociais, entre os servidores experientes e novatos, com servidores de outras instituições, facilitadas pela estrutura em rede e multicampus dos IFs, com suporte de elementos não humanos, fóruns e comunidades de praticantes. Esses achados ratificam a perspectiva do *knowing-in-practice* na aprendizagem dos pregoeiros.

A busca, o estudo e a interpretação das leis e normas foram apontados como as principais dificuldades para a aprendizagem dos pregoeiros, visto que demandam maior tempo livre para seu desenvolvimento. No entanto, é no espaço existente entre a interpretação das regras e o esforço para a sua correta aplicação é que o *knowing-in-practice* de fato ocorre, como um aprender na ação e no processo, mediante as diversas situações do cotidiano. É também a partir da interpretação e negociação dos normativos, que as 'leis internas' de cada processo licitatório são constituídas.

Outros fatores que dificultam aprendizagem dos pregoeiros dos IFs são a estrutura de pessoal insuficiente, a ausência de suporte e excesso de informações, dentre outros. Já os que facilitam, além do inverso desse, foram citados o apoio da gestão, acesso à informação, recursos de TIC e de suporte a decisão. Ressalta-se a necessidade da gestão reconhecer a importância do papel dos intermediários no processo do *knowing-in-practice*, sejam eles humanos ou não-humanos, criando assim condições para que a aprendizagem situada do pregoeiro, de fato ocorra.

Espera-se que esse estudo possa problematizar e sensibilizar a sociedade, os gestores públicos e seus representantes políticos para a causa dos pregoeiros e dos compradores públicos, profissionais muitas vezes desconhecidos e invisibilizados. O provimento de condições de trabalho, de desenvolvimento das capacidades, de permanência na função e de valorização do pregoeiro, constituem importantes ações estratégicas com vistas à melhoria da qualidade do gasto público, rumo ao desenvolvimento nacional sustentável, enquanto um dos objetivos dos processos licitatórios.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTONELLO, Cláudia S.; PANTOJA, Maria Júlia. Aprendizagem e o Desenvolvimento de Competências. In: CAMÕES, Marizaura Reis de Souza (Organizadora); PANTOJA, Maria Júlia (Organizadora); BERGUE, Sandro Trescastro (Organizador). **Gestão de Pessoas: Bases Teóricas e Experiências no Setor Público**. Brasília: ENAP, 2010.

ANTONELLO, Cláudia S.; AZEVEDO, Débora. Aprendizagem Organizacional: explorando o terreno das teorias culturais e das teorias baseadas em práticas. In: ANTONELLO, Cláudia S.; GODOY, Arilda S. **Aprendizagem Organizacional no Brasil**. Porto Alegre: Bookman, 2011.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Modelos de Gestão em Organizações Públicas: teorias e tecnologias gerenciais para a análise e transformação organizacional**. Caxias do Sul, RS, Educs, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso: fevereiro.2022

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e

dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1993]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Acesso em: 7 junho.2019.

BRASIL. **Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005.** Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2005] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111091.htm. Acesso em: março.2022

BRASIL. **Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008.** Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2008] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111892.htm. Acesso em: junho. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: fevereiro.2022.

BRASIL.IPEA. **O Poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico: Análise do caso brasileiro. Texto para discussão.** Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

BRASIL. IPEA. **Gestão do Conhecimento na Administração Pública: Resultados da Pesquisa IPEA 2014 – Grau de Externalização e Formalização.** Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2015.

CAMARA DOS DEPUTADOS. **Emenda de Plenário n 54.** Substitutivo do projeto de lei n 1.292, de 1995. Brasília, DF. Gabinete 221 [2019]. Disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1732253&filename=Tramitacao-EMP+54/2019+%3D%3E+PL+1292/1995. Acesso em: julho. 2022.

CORRADI, Gessica; GHERARDI, Silvia; VERZELLONI, Luca. Through the practice lens: Where is the bandwagon of practice-based studies heading? **Management Learning.** London: SAGE, 2010.

CORREIA, Marta Pereira Lemos. **Aprendizagem e Compartilhamento de Conhecimento em comunidades virtuais de prática: estudo de caso na comunidade virtual de desenvolvimento de software livre Debian-br-cdd.** Dissertação (Mestrado em Administração). Núcleo de Pós Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Bahia, 2007.

DENARDI, Pablo. **Impacto de características estruturais de comunidades de prática virtuais sobre a participação de líderes especialistas.** Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

ENAP. ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Formação de Pregoeiros**. Disponível em: http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4015/1/Catalogo_cursos_completo.pdf. Acesso em: junho.2019.

GHERARDI, Silvia. **Organizational knowledge: The texture of workplace learning**. London: Blackwell, 2005.

GHERARDI, Silvia. **Organizational knowledge: the texture of workplace learning**. London: Blackwell, 2006.

GHERARDI, Silvia; PERROTA, Manuela. Egg dates sperm: a tale of a practice change and its stabilization. *Organization*. v. 18. n.5., 2011.

GHERARDI, Silvia. Introduction: the critical power of the 'Practice Lens'. **Management Learning**. v. 40, n.2, p. 115-128, 2009.

GHERARDI, Silvia. **Telemedicine: a practice-based approach to technology**. Human Relations, 2010.

GHERARDI, Silvia. **Docta ignorantia: professional knowing at the core and at the margins of a practice**. *Journal of Education and Work*. v. 25. n. 1., 2012.

GHERARDI, Silvia. **How to conduct a practice-based study**. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing. 2012.

GHERARDI, Silvia. STRATI, Antônio. **Administração e aprendizagem na prática**. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A. B. da (org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

LATOUR, B. **Science in action**. Cambridge, Ma. Harvard University Press; 1987.

LAVE, J. WENGER, E. **Situated learning: legitimate peripheral participation**. Cambridge University Press, Cambridge, 1991.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade**. 22a Edição. Petrópolis: Editora Vozes, 2003.

MYOKEN, Y. Demand-orientated policy on leading-edge industry and technology: public procurement for innovation. **International journal of technology management**. v. 49, n. 1, p. 196-219, 2010.

MONTEIRO, Pedro. NICOLINI, Davide. The Practice Approach: For a Praxeology of Organisational and Management Studies. To appear in H. Tsouaks and A. Langley (eds) (2016). **The SAGE Handbook of Process Organization Studies**. London: SAGE, 2016.

NELCA. Núcleo de Apoio aos Compradores Públicos. Disponível em: <https://gestgov.discourse.group/c/nelca>. Acesso em: julho. 2022

NICOLINI, Davide. *Articulating Practice through the Interview to the Double*. SAGE, v. 40, n.2, p. 195–212, University of Warwick, UK, 2009.

NIELSEN, Jakob. *The 90-9-1 Rule for Participation Inequality in Social Media and Online Communities*. Disponível em: <https://www.nngroup.com/articles/participation-inequality/#:~:text=User%20participation%20often%20more%20or,other%20priorities%20dominate%20their%20time>. Acesso em julho. 2022.

ORLIKOWSKI, Wanda. *Knowing-in-Practice: Enacting a Collective Capability in Distributed Organizing*. *Organization Science*. v. 13, n. 3, p. 249–273, May–June 2002.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Princípios Constitucionais reguladores da administração pública: agentes públicos, discricionarieidade administrativa, extensão da atuação do Ministério Público e do controle do poder judiciário**. 3.ed. Rev., atual., e ampl. São Paulo: Atlas, 2008.

ROBERTS, Joanne. Limits to Communities of Practice. *Journal of Management Studies*. 43:3 USA, May 2006.

STRATI, Antonio. *Knowing-in-Practice: aesthetic understanding and Tacit Knowledge*. In. NICOLINI, Davide; GHERARDI, Silvia; YANOW, Dvora (eds.). *Knowing in Organizations: A Practice-Based Approach*. New York: M.E. Sharpe, 2003. cap. 3 p. 53-75.

TZOURIS, M. **Rethinking communities of practice in the networked organization – an organizational learning study**. 2002. Disponível em: <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.91.3151&rep=rep1&type=pdf>. Acesso em: Jul. 2022.

TZOURIS, M. **Software Freedom, Open Software and the Participant’s Motivation: A Multidisciplinary Study**, The London School of Economics and Political Science, MSc Analysis, Design and Management of Information Systems, Dissertation, 2002a.

WENGER, E. MCDERMOTT, R. SNYDER, W.M. **Cultivating Communities of Practice**. Harvard Business School Press, Boston, MA, 2002.

- i Pelos Decretos nº 9.680/2019 e Decreto nº 9.730/2019, a Escola de Administração Fazendária (ESAF) passou a integrar a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).
- ii Este artigo tem como base em informações coletadas e analisadas para a elaboração da dissertação de mestrado do autor, defendida e aprovada na UFRGS, em 2017.