

**Renato Fenili**

**LICITAÇÕES E  
CONTRATOS  
ADMINISTRATIVOS**

**LEI Nº 14.133/21**

**Sociologia, Estratégia e  
a Mudança de Perspectiva**

Prefácio  
Ministro Antonio Anastasia

**2024**

 **EDITORA**  
*Jus* **PODIVM**  
[www.editorajuspodivm.com.br](http://www.editorajuspodivm.com.br)

## A Nova Lei de Licitações e o medo de se perder o caos estruturado<sup>1</sup>

---

Hoje, dia 9 de abril de 2023, marcaria uma semana – com ligeira imprecisão – pós-revogação do antigo regime jurídico licitatório do País. Um assunto que ocupa, eis a ótica pessoal, menor espaço de discussão no cenário político e social brasileiro do que deveria.

Estamos falando de um rito que responde por cerca de um décimo de nosso PIB, e que assume a vertente de meio para a concretização da parcela majoritária das políticas públicas nacional. Funcionamento e construção de hospitais, postos de saúde, creches, escolas públicas, universidades, presídios, organizações de segurança, de pesquisa. A dinâmica material

---

1. Capítulo elaborado a partir da discussão realizada em FENILI, R. R. *Diário de um Empreendedor Público: cultura, poder e a presença distante das estrelas*, 1ª edição. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

e de serviços terceirizados em órgãos e entidades públicas. Vendas de bens móveis e imóveis estatais. Eis uma fração do que se realiza mediante contratações públicas, e que teria, a partir de 3 de abril do corrente ano – tal o desenho originalmente intentado pelo Parlamento –, apenas um único diploma normativo geral regente: a Lei nº 14.133, de 2021.

A sobrevida das já referidas irmãs longevas – Leis nº 8.666/93, nº 10.520/02 e 12.462/11 – veio por dádiva da Medida Provisória nº 1.167, de 31 de março deste ano, publicada em edição extra do Diário Oficial da União, já no início da noite. O ato é decorrência de pleito da Confederação Nacional dos Municípios, realçado por ocasião da XXIV Marcha dos Prefeitos, evento que tomou lugar em Brasília entre os dias 27 a 30 do mesmo mês. A Exposição de Motivos constata, como pedra angular, a parca operacionalização da Lei nº 14.133, de 2021, no domínio de tais entes federativos:

Segundo relatos da Confederação Nacional de Municípios (CNM), recebidos pela Senhora Ministra de Estado da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, em expediente que solicita a prorrogação das Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, da Lei nº 10.520, de 17 de junho de 2002, e dos arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, “foi constatado que apenas 30% dos Municípios já aplicaram a nova lei. Essa aplicação ocorreu, basicamente, para processos de dispensa de licitação, uma vez que o número da aplicação em modalidades licitatórias é baixíssimo: menos de 25% para pregão, menos de 8% para concorrência e menos de 6% para outras modalidades. É notável, também, que menos de 1/3 dos Municípios possui servidor nomeado como agente de contratação, e menos de 45% já possuem regulamentações da lei. Por fim, mais de 65% entendem necessária uma prorrogação do prazo para se adequar à aplicação exclusiva da Lei n. 14.133/2021. Esses dados indicam a necessidade de prorrogação de prazo do marco regulatório anterior, a fim de evitar um congelamento”.

Surpresa indesejada para alguns, ocorrência fortuita para outros, fato é que a Medida Provisória não deveria soar como um todo imprevisível. Prever o futuro exige, mais do que o ímpeto heroico declarado por Peter Drucker<sup>2</sup>, o zelo analítico de se conhecer o passado, leciona a filosofia confuciana. A manifesta dissonância entre os ditames legais e a conjuntura sociológica municipal possui raízes estruturais, culturais e políticas, longitudinalmente assentadas na literatura especializada. Até aqui, pouca novidade. O convite, entretanto, é o de irmos além, e traçarmos um liame entre cultura, política e inovação. A síntese é direta: as amarras políticas perenizadas e institucionalizadas, moldam, incrustadas que são, a cultura pátria, e não raramente irão compor barreira a inovações estruturais. Compreender isso é, sobretudo, realçar a nossa capacidade analítica de prospecção de cenários, e de reconhecimento da estrutura do caos subjacente.

## 2.1. AFINAL: É A LEI Nº 14.133/21 UMA INOVAÇÃO?

Uma primeira e inafastável discussão é aquela que intenta elucidar a inquietação: *é a Lei nº 14.133/21 uma inovação?* A resposta, para além dos sentidos personalíssimos, faz-se merecedora de investida mais atilada.<sup>3</sup>

**Inovação**, em conceito que toma por ponto de partida a definição oferecida pela Organização



2. A Peter Drucker são atribuídos os dizeres: “a melhor forma de prever o futuro é cria-lo”.
3. Fonte da imagem: imagem livre de Pexels & Pixabay, com acesso via venngage.com.

para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e registrada no Manual de Oslo, é “a implementação de um produto (bens ou serviços) novo ou significativamente melhorado, ou um processo, ou um novo método de marketing, ou um novo método organizacional nas práticas de negócio, na organização do local de trabalho ou nas relações externas” (OCDE, 2005, p. 55).

Evidenciam-se semelhanças entre a conceituação em pauta e a oferecida por Schumpeter (1982). Para esse autor, inovar significa realizar novas combinações de meios produtivos, de sorte a produzir novas mercadorias, ou a produzir as mesmas mercadorias de maneira mais eficiente ou, ainda, acessar novos mercados. Na ótica da Teoria do Desenvolvimento Econômico de Schumpeter (1982), distinguem-se os conceitos de invenção e inovação. A invenção, segundo esse autor, refere-se à criação de um artefato que pode ou não deter relevância econômica. No entanto, a invenção só se torna inovação caso seja explorada economicamente, permitindo-se passar a auferir maiores lucros.

Notoriamente, não é a pura teoria econômica de Schumpeter o arcabouço que encontra plena aplicação no caso da Nova Lei, diploma com dinâmica estada em organizações públicas, malgrado alcance sua completude em transações mercadológicas. Contudo, sua menção é justificada ao atrairmos a visão de Sundbo e Gallouj (1998, p. 4), que definem inovação como “uma mudança de negócio mediante a adição de um novo elemento ou uma nova combinação de elementos antigos no sentido schumpeteriano”. A inovação, segundo esses autores, deriva de fenômeno de dimensões variadas, podendo ser definida como inovação apenas quando a mudança de fato agrega valor em termos de resolução de uma situação problema, e as soluções e os novos procedimentos são passíveis de repetição de forma sistemática.

Retornando, pois, à questão posta, talvez ainda seja cedo para considerarmos a Nova Lei de Licitações uma inovação *per se*, visto que, em acepção direta, inovação é um fenômeno *ex post*. Para considerarmos a Lei nº 14.133/21 uma inovação no processo de contratações públicas do Brasil, o regramento deve, de antemão, gozar não só de eficácia plena, mas também ser efetivamente empregado majoritariamente pelos entes federativos, o que, resguardando-se melhor juízo, não ocorreu até a presente data. Não só a externalização, mas também a objetivação e a derradeira internalização consubstanciarão pré-requisitos à inovação, eis o que se depreende com espeque na Teoria Institucional. Apenas após o seu uso, e caso se vislumbre agregação de valor ao processo, é que seremos faceados com a almejada inovação.

Outro aspecto alude ao fato de o novel diploma dispor de um verdadeiro cardápio de opções logísticas, evidenciado em múltiplas camadas. O exercício legal, em futuro a se desvencilhar em curto, médio e longo prazos, deve obedecer, da mesma forma, à sistemática díspar a depender da dimensão legal tocada. O pregão será vivenciado em curtíssimo prazo. O critério do maior retorno econômico ou diálogo competitivo, conjectura-se, em interregnos mais longínquos. Há, pois, chances de inovações diferidas, ou, quiçá, de potenciais inovações que remanesçam intocadas.

Até mesmo o desenvolvimento de funcionalidades previstas em lei obedece a prazos diferidos. O Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), ilustra-se, é hoje uma realidade, sim, mas apenas fração do que o legislador projetou. Assemelha-se a um portal de transparência, sem, contudo, gozar das funcionalidades arroladas em um impactante § 3º do art. 174 da Nova Lei de Licitações. No mesmo sentido, um

sem-número de municípios ainda não logrou suas integrações ao PNCP, de sorte que essa inovação, se assim considerada, é de menor intensidade.

Ainda que não plenamente manifesta, *adota-se como premissa que a Lei nº 14.133/21 detém um enorme potencial de inovação*, em face de predicados já intensivamente veiculados. É uma lei que, ineditamente, investe na fase preparatória das contratações, característica atrofiada em legislação pretérita. Traz consigo o DNA de governo digital. Altera a organização administrativa subjacente à matéria, com orientações profundas no que tocam os agentes públicos. Propõe uma série de medidas de tratamento de riscos atinentes a obras públicas. Reconhece, em diversas passagens, a assimetria de informação entre Administração e o mercado, deixando a este a proposição das melhores soluções. O rol é vasto e refoge ao foco deste Capítulo.

Fiquemos, de início, com essa sólida noção: a NLL, hoje, é incubadora de uma intensa reforma administrativa na Administração Pública. E, como disrupção latente que é, desperta os liames políticos e culturais da sociedade. Hora de lançarmos um fecho de luz nessa temática.

## **2.2. O SIGNIFICADO DE PODER: NOÇÕES GERAIS**

A maior parcela das pessoas detém uma noção intuitiva do significado de poder. Ainda assim, não há, com preciso rigor científico, uma definição unânime desse construto, em especial quando aplicado no âmbito organizacional (HISLOP, 2013). Em adição, malgrado o crescente interesse, discussões objetivas e diretas sobre poder são tênues, remanescendo, pois, como tópico subexplorado (GORDON; GRANT, 2005). O

que se identifica são abordagens apenas tangenciais e visões multifacetadas, ao redor das quais orbitam outros conceitos, tais como autoridade, dominação, influência, liderança, controle, justiça e liberdade, em rol não exaustivo.

De toda forma, falamos pouco de poder, assim alerta Eric Liu, ex-assessor do presidente Bill Clinton e hoje CEO da *Citizen University*, uma organização não governamental que milita pelo exercício da cidadania. Suas palavras resumem com rara propriedade o cerne desse sentimento, em palestra realizada em 2014<sup>4</sup>:

Nós não gostamos de falar sobre poder. Nós nos sentimos amedrontados com isso. Vemos uma certa maldade nisso. Nós nos sentimos desconfortáveis em dar nome a ele. [...] O poder tem um valor moral negativo. Soa maquiavélico por natureza.

A falta de hábito, nesse sentido, implica o definhamento de nossa competência em fazer um bom diagnóstico do ambiente político organizacional. A imperícia é sobretudo um problema de nível de análise, conjeturo. Vetores de poder podem ser originados tão somente do indivíduo, em nível micro, ou da estrutura, em nível macro, a depender de como conseguimos (e queremos) enxergar. Exemplifico: a dominação carismática é passível de ser vista como um exercício microssociológico, no nível do agente, com base nas características pessoais do dominante. Em ótica outra, os atributos de quem tem carisma podem ser vistos como condicionados pela cultura estabelecida (variável de nível macro, pois), em realidade institucionalizada.

---

4. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Cd0JH1AreDw>. Acesso em 15.04.23.



No contorno desta obra, valho-me de uma das definições contemporâneas clássicas de poder, de autoria do sociólogo alemão Max Weber:

[Poder é] toda probabilidade de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra resistência, seja qual for o fundamento dessa probabilidade (WEBER, 1994, p. 33)<sup>5</sup>.

A opção por Weber é norteada pela seguinte linha de raciocínio:

- (I) A concepção weberiana concentra-se, a bem da verdade, em uma subcategoria de poder, cunhada na especificidade da ordenação hierárquica em sociedades burocráticas modernas (GUZZINI, 2007). Constitui-se de perspectiva na qual poder e dominação são conceitos que caminham juntos, entrelaçados;
- (II) A burocracia, na ótica de Weber, é um tipo ideal de organização, firmada em abstrações como especialização, divisão de trabalho, profissionalismo e meritocracia. Mas, em especial, a burocracia é uma forma de poder no modelo de análise sociológica daquele autor, baseada no exercício da autoridade racional-legal que emana de um cargo, e não da pessoa que o ocupa;
- (III) As organizações públicas brasileiras são formadas, como regra, seguindo o modelo burocrático weberiano, tendo por marco inicial a reforma daspiiana

---

5. A adoção dessa definição, com pequenas variações, é protagonizada por um sem-número de autores – como os aqui já citados Hoffman e Graham (2013) e até mesmo Eric Liu. Sua relevância dá-se, em termos históricos, por, no pós Segunda Guerra Mundial, servir de embrião a um pensamento político organizacional, trazendo uma ligação com a linha racional de Hobbes.

(1936) e cujas características perpetuam-se como a espinha dorsal de seus elementos estruturais.

Ótimo. Temos, agora, um ponto de partida. As teorias sociológicas, desde Durkheim, sempre se preocuparam com o processo de legitimação das relações sociais, que dão forma a que indivíduos individualmente livres passam a estabelecer dinâmicas em comunidade. Nesses lindes, Weber está preocupado com a legitimação das relações de poder, de dominação, ou seja, os mecanismos que implicam aceitação sobre quem esse poder é exercido, evitando, deste modo, o uso da força.

Por ora, ainda em partição inicial desta obra, o intuito é a contextualização. Abordagem mais profunda, especialmente em sede cultural, será tocada nos Capítulos 3 e 4. Entretanto, não percamos o fio da meada: o esforço de compreensão dos vetores que tendem a impor a perpetuação do regime jurídico anterior é, sobretudo, um estudo político-cultural. Tal perspectiva demanda darmos um passo além: nos familiarizarmos com a noção de campo organizacional. E, ato subsequente, de caos estruturado. É o que faremos.

### **2.3. AINDA SOBRE PODER: A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA VISTA COMO UM CAMPO**

Uma organização – ou um conjunto de organizações –, para Bourdieu (2009), pode ser vista como um campo, conceito que se assemelha a uma arena de conflito estruturada. É nessa arena que as ações individuais, moldadas, até certo ponto, pela cultura dos agentes e de seus grupos, são conectadas à estrutura de distribuição de poder interna. Um campo possui um conjunto de regras próprias a ele, que o distingue dos demais: as regras (explícitas e tácitas) trazem o aspecto de singularidade.

Relações de poder, afirma Bourdieu (1986; 2001a; 2001b; 2009), constituem elemento central à estruturação e ao funcionamento do mundo social. Para esse autor, a distribuição histórica acumulada de formas de poder em determinada sociedade (ou em um campo) rege seu funcionamento, promovendo capacidades de influência e de sucesso de maneira desigual e que guardam inércia temporal. E vamos de Bourdieu e de seu conceito de *capital*:

O mundo social é história acumulada e, se não é para ser reduzido a uma série descontínua de equilíbrio mecânico instantâneo entre agentes que são tratados como partículas intercambiáveis, é preciso reintroduzir nele a noção de capital e com ela, acumulação e todos os seus efeitos. Capital é trabalho acumulado (em sua forma materializada ou “incorporada”, incutida) que, quando apropriada em uma base privativa, ou seja, exclusiva, por agentes ou grupos de agentes, suscita a eles fazer uso de energia social na forma de trabalho vivo ou reificado. É uma *vis insita*, uma força inscrita em estruturas objetivas ou subjetivas, mas é também uma *lex insita*, um princípio sob as regularidades imanentes do mundo social. É o que faz os jogos da sociedade [...] outra coisa que não simples jogos de chances, oferecendo, a cada momento, a possibilidade de um milagre (BOURDIEU, 1986, p. 46).

Em nosso foco, e conforme preconiza a ótica *bourdieusiana*, no conjunto de organizações e entidades públicas, há distintas formas de poder (capital), distribuídas entre seus membros (em nível micro) e entre setores específicos intra e interorganizacional, contemplando diversos *stakeholders* (nível meso). Esse amplo espectro de Administração Pública, tomado em conjunto com os diversos grupos de interesse, é tido, assim, como um espaço estruturado de poder (um campo). A estrutura desse campo é determinada pelo volume e tipos de capital inerentes às diversas posições nessa arena, suscitando o constrangimento

de agentes (“*campo de forças*”) e / ou a dinâmica entre suas posições (“*campo de lutas*”) (BOURDIEU, 2009).

**Fato é que a inovação vem, como regra, a alterar o *status quo*.** Por mais que seja uma inovação eminentemente técnica, acarreta alterações no “campo de forças” do campo organizacional. Quem dominava a prática antiga perde poder em relação a quem já domina a nova rotina. Se a inovação se der em relação a um organograma, ou à criação de determinado artefato de governança que passe a exigir, de forma generalizada, comportamento específico dos envolvidos (por exemplo, a implantação da gestão de riscos, ou de um plano de contratações anual), a necessidade de reordenação do campo de forças é ainda mais manifesta.

Para os mais atentos, o êxito de determinada mudança pode ser visto como diretamente condicionado ao quão bem a *inovação proposta* consegue lidar com a distribuição de capital vigente. E, não sejamos ingênuos, esse triunfo também se condiciona ao quão bem o *modo de se propor a inovação* é concebido. Desse modo, três elementos vivem em dinâmica permanente, a saber: (i) o *habitus*, ou seja, os traços culturais imanentes aos indivíduos (tanto os empreendedores<sup>6</sup> quanto os demais, sobre os quais incide a inovação), edificados ao longo de sua vida, e que orienta sua conduta sob a forma de esquemas de percepção, de pensamento e de ação<sup>7</sup>; (ii) o

- 
6. Empreendedores, no nosso caso e para todos os fins, são os agentes que defendem e vislumbram meios técnicos para a implantação da Nova Lei e que, nessa condição, passam a se chocar com o *status quo* vigente.
  7. Hofstede (2003) simplifica as coisas um pouco mais que Bourdieu. Para aquele, cultura é a programação mental do indivíduo, uma espécie de *software* da mente, e que se aproxima da noção bourdieusiana de *habitus*. Assim, em visão *en passant*, *habitus* é cultura.

*campo*, uma arena de conflito estruturada, com regras próprias de jogo, e (iii) o *capital*, referindo-se ao arranjo de poder, em determinado momento, nesse campo.

A internalização do senso de jogo, pelo diversos atores e grupos de interesse, possibilita a criação de estratégias. As estratégias são formadas considerando-se os singulares esquemas de interpretação, e somente serão capitaneadas com sucesso caso se amoldem ou consigam transfigurar a distribuição de capital interna ao campo. Nessa última hipótese, inevitável o *conflito*. E é justamente na compreensão dos mecanismos do conflito, conjecturo, que repousa o avanço proposto neste Capítulo.

## 2.4. O CONFLITO E A REDISTRIBUIÇÃO DE PODER

O poder carece de legitimação. Para Misoczky (2003, p. 15), “nenhum poder pode satisfazer-se simplesmente com existir enquanto poder, isto é, como força bruta inteiramente despida de justificação, é preciso justificar a sua existência ou, pelo menos, assegurar que a sua natureza arbitrária não seja reconhecida”. A reprodução das bases legítimas de dominação dá-se em determinado campo, com regras de jogo específicas e delimitadas no tempo. A manutenção do *status quo* é realizada quando os agentes se esforçam em aumentar ou conservar o seu poder, em conformidade com as regras tácitas desse jogo<sup>8</sup>.

---

8. Há muita densidade na colocação de Misoczky (2003). A fim de se evitar o reconhecimento do poder como arbitrário, uma das estratégias seria a própria cúpula alterar as regras do jogo do campo. Isso é mais comum do que gostaríamos de admitir. É o caso, por exemplo, do indivíduo que, como forma de capitalizar mais poder – e sem uma racionalidade real de ganhos de gestão –, determina que todo aporte orçamentário seja autorizado previamente por ele.

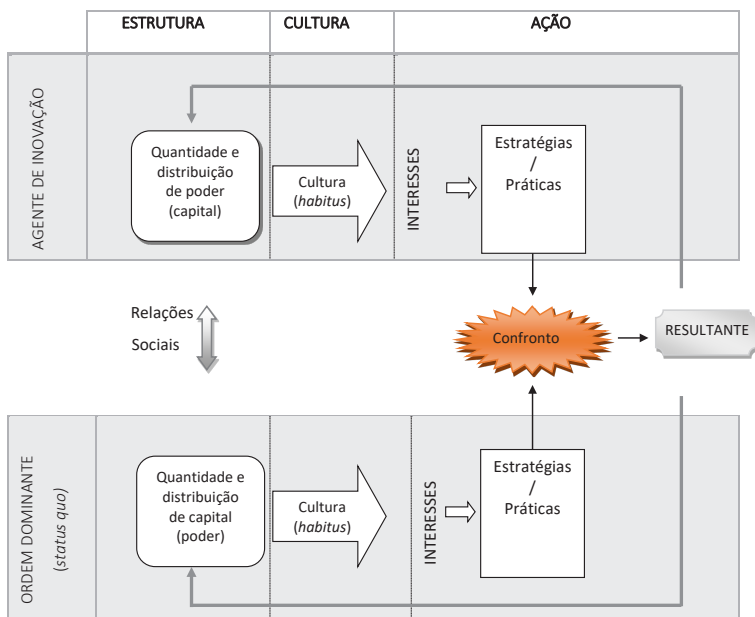
Como vimos, a própria Administração Pública, tomada em conjunto com o mercado transacional, pode ser remetida tanto a um campo de forças, com regras que se impõem a seus participantes, quanto a um campo de lutas, “no interior do qual os agentes se enfrentam, com meios e fins diferenciados conforme sua posição na estrutura [...] contribuindo assim para a conservação ou transformação da estrutura”. E essa concepção vem a desnudar muito da parte do *iceberg* que fica imerso, imperceptível.

Valendo-me do arcabouço da Teoria da Ação Prática, ilustro a seguir, com base em Hurtado (2010), a dinâmica do confronto entre o empreendedor intraorganizacional, agente de inovação por excelência, e o estamento que se esforça na manutenção do *status quo*. Antes, contudo, esclareço: há uma premissa subjacente ao modelo abaixo, tenho que reconhecer: *a inovação proposta – qual seja, em nosso caso, a implantação da Nova Lei de Licitações –, objeto dos esforços do empreendedor, vem a romper com a ordem dominante. É um recorte proposital, de maior instrumentalidade, e que se adequa sobremaneira ao intraempreendedorismo público. Vejamos:*

---

Ou que toda indicação de servidores para curso passe pelo seu crivo. Para tanto, edita norma (uma portaria interna, uma circular) que, maquiada dos princípios mais nobres de impessoalidade e eficiência, legitima essa prática.

**Figura 2.** Dinâmica de confronto e poder na relação inovação *vs.* manutenção do *status quo*



Fonte: elaborado pelo autor, com base em Hurtado (2010).

A *ordem dominante* refere-se aos pormenores culturais e políticos institucionalizados e que gozam de maior perenidade e de inércia. Essa ordem dominante culmina em determinado *status quo*, que serve aos interesses de alguns setores nesse campo – e que contraria os interesses de outros, naturalmente. Quase sempre, esse *status quo*, essa ordem dominante, é bastante conveniente à cúpula das organizações envolvidas. Contudo, há suas incontestáveis exceções: mudanças promovidas em fluxo *top down* podem, eventualmente, esbarrar em uma cultura que resiste em aceitá-la e em legitimá-la. Nessa hipótese, mesmo com o empreendedor sendo membro da cúpula, a inovação continua a ser confrontada com o *status* (cultural) vigente.

Segundo Hurtado (2010), as condições da estrutura dos atores organizacionais, associados em grupos ou não, podem ser vistas com base na quantidade e na distribuição de capital, em determinado momento histórico específico. É o tal do campo de forças, já citado aqui. Agindo de acordo com seus esquemas próprios de percepção, alicerçados em predisposições que moldam suas culturas, tanto o empreendedor quanto os representantes da ordem dominante engendram estratégias e práticas, como forma de fazerem valer seus interesses. Dessa dinâmica, não raramente, nasce o conflito, cujas resultantes podem alterar (ou apenas reafirmar) a distribuição de capital previamente instituída.

O embate resultante surge, em ambientes dito civilizados, na forma de discursos antagônicos que tentam legitimar seus vetores. É nesse contexto microsociológico que se instauram as tentativas de rompimento com as bases vigentes de dominação. É aqui que se instaura, também, o conflito – eis o mote da recepção e da operacionalização da Lei nº 14.133/21 nas organizações públicas.

Ao intraempreendedor público que pelega no incremento da governança, essa dinâmica aplica-se como uma luva. Correntemente, esse empreendedor governamental labuta na implementação de artefatos tais como planos (estratégicos, táticos, anuais de compras, de capacitação, de execução físico-financeira, de estruturação interna, de gestão de riscos etc.), na alteração legal ou infralegal, ou, ainda, na potencialização do diálogo e do modo de se relacionar com o mercado e com a sociedade civil. Todas essas frentes vêm a ser elementos transformadores das regras do jogo do campo organizacional. Alteram papéis, retiram arbitrariedades e estatuem novos roteiros. Vinham esteadas em comandos jurisprudenciais ou em



princípios de administração pública, inevitavelmente, mas agora têm por fulcro uma lei geral, ainda recém posta. Todavia, sua institucionalização esbarra na mudança das bases de dominação. O resultado é a adoção de discursos antagônicos, cada qual legitimando suas práticas e deslegitimando as do outro grupo. Ambos os discursos, diga-se de passagem, preservam as autoimagens de seus interlocutores, tal é a lógica aclarada pela economia comportamental.

Se o esquema apresentado na Figura 2 parece, em perspectiva superficial, uma simplória abstração, pouco customizável às nuances do mundo real, alerta: não é bem por aí. Afinal, *há mais coisas entre o céu e a terra do que sonha nossa vã filosofia*, como bem conclui Hamlet a Horácio, na popular peça de Shakespeare.

A situação mais crítica, espelhada no modelo, ocorre quando o empreendedor possui significativamente menos poder do que a ordem dominante – como parece ser o caso, no que toca à implantação da Lei nº 14.133/21. Neste caso, o conflito tende a, simplesmente, reforçar a desigual distribuição de capital. O fracasso é iminente. Há duas linhas de ação possíveis para mitigar o risco, e que podem ser aplicadas concomitantemente: (i) buscar mais poder (especialmente mediante a elevação de capital social), antes de ingressar no conflito, e/ou (ii) primar por inovações incrementais, norteadas por interesses e por práticas menos disruptivas com relação ao *status quo*.

As peças em nosso tabuleiro de xadrez estão praticamente postas. Inovação, campo, regras do jogo, conflito e manutenção do *status quo*. Falta, contudo, uma peça-chave: compreender um pouco mais o que seria – ou melhor, o que pode ser – esse *status quo*, não como ordem posta, mas sim como caos estruturado.

## 2.5. A ÚLTIMA PEÇA DO TABULEIRO: O CAOS COMO ORDEM POSTA

No ambiente organizacional – e no setor público não é diferente –, muita energia é gasta na compreensão e na consecução da *ordem*: estudamos a estrutura, os modos mais racionais de se estabelecerem os sistemas de autoridade e de responsabilidade, a melhoria da comunicação interna. A burocracia weberiana, símbolo máximo da organização pública, é a concretização teórica da ordem. Gestão de projetos e processos, *kaizen*, *just in time*, Seis Sigma... todas técnicas que visam à conformação racional das tarefas, em arranjo aprimorado. Dedicamo-nos tanto ao estudo da ordem que nos esquecemos, justamente, do caos.<sup>9</sup>



No *mindset* do gestor, importa saber da racionalidade (positivistas que somos), mas não da irracionalidade. Importa saber da satisfatória disposição e da maximização da *performance* das tarefas, da evolução do organograma, da minimização dos embates nas relações humanas, da tecnologia. O bom gestor não se cansa, ainda, em transformar um cenário naturalmente multifacetado, complexo, subjetivo e anárquico em elementares esquemas gráficos de dois eixos, ou, quando muito, em quadrantes com raras zonas cinzentas, é o que leciona a cultura ocidental de administração. O mundo cartesiano nos faz bem,

9. Fonte da imagem: imagem livre de Pexels & Pixabay, com acesso via venngage.com.

poderíamos dizer. Ocorre que ignorar o caos é desconsiderar a natureza das coisas. E, no objeto em pauta, o caos se faz presente, estruturado, institucionalizado e consubstanciado no *status quo* vigente.

Ao falar de caos, imperativa a abordagem acerca do conceito de **entropia**, central à Segunda Lei da Termodinâmica. Intimamente relacionado ao conceito de caos, refere-se ao grau de desorganização de um sistema físico. Abstendo-me de ingressar nessa árida disciplina, limito-me a dizer que a entropia de um sistema isolado jamais decresce. Em processos ditos *reversíveis* (que podem ser revertidos, restaurando-se o sistema e sua vizinhança às formas originais), a variação de entropia é nula. Já nos *irreversíveis* – mais comuns – a entropia sempre aumenta.

Ao abrirmos um recipiente cheio de gás, esse gás irá se expandir, aumentando a entropia do sistema. Um cubo de gelo, ao ser colocado em temperatura ambiente, irá derreter, com suas moléculas passando de um arranjo mais ordenado e rígido a outro mais desordenado e fluido. Um copo de vidro que cai e quebra assume configuração em inúmeros estilhaços – sua entropia, da mesma forma, aumentou. Note que todos esses processos são espontâneos: eles naturalmente fluem nesse sentido. Afinal, não temos a menor expectativa de que um os estilhaços do copo irão subir, por si só, à mesa e se unir no formato de um copo. Fato é que os processos nos quais a desordem do sistema aumenta tendem a ocorrer espontaneamente.

Parcela considerável dos processos que nos circundam são *irreversíveis*. Alguns outros, contudo, podem ser revertidos, desde que haja a presença de algum agente, de algum elemento externo que varie como condicionante. O gelo derretido

pode ser recongelado, a depender da temperatura. Uma mola comprimida até certo limite retorna ao seu tamanho original, quando solta. Já um ovo cozido não retorna ao seu estado original. Uma pipoca não retorna ao seu estado de milho. Um fósforo utilizado perde, de forma definitiva, as propriedades inflamáveis do clorato de potássio em sua cabeça.

*Ainda que concernente à termodinâmica, o construto entropia é usualmente transposto aos estudos organizacionais* como medida da desordem de um sistema social. Como vimos, a segunda Lei da Termodinâmica enuncia que, para sistemas fechados, a entropia sempre aumenta, seguindo-se uma direção preferencial e espontânea da natureza, revelada em incremento da desordem rumo ao caos. Ademais, à medida que o sistema passa a contemplar múltiplos arranjos possíveis, proporcional à sua complexidade, cresce a sua entropia. A negentropia (entropia negativa) passa a ser possível em sistemas abertos<sup>10</sup>, mediante a atuação de elemento externo que sobreponha energia sob o prisma de ordenação.

Nada melhor do que recorrer a exemplos, quando lidamos com algo tão insólito, certo? Um processo de compras – tomado em sua forma geral (praticamente um metaprocessos), por exemplo, pode ser considerado um sistema aberto. Ele troca recursos (recebe e emite) com o seu ambiente imediato. Molda e é moldado por ele. Naturalmente, ao longo do tempo, tende a se degradar. A deter vícios, a ser mais moroso, menos eficiente e efetivo. A minimização da entropia processual é conseguida mediante a atuação de um ou mais elementos organizadores externos. Um plano de contratações ou de capacitação, a criação

---

10. Em visão estrita, não existiria entropia negativa, mas sim uma redução da intensidade da entropia em si.

de grupos de trabalho para o aperfeiçoamento do rito, ou até mesmo a reengenharia, realizada por equipe designada para tanto. Almejam afastar o caos e a trazer de volta a devida coesão entre as tarefas, de modo a otimizar sua *performance* sistêmica.

No objeto em análise – a revisão do processo de contratações públicas, via uma nova lei – a boa governança passa a agir como elemento negentrópico. Visa não só a restaurar, mas também a otimizar o rito, de modo a aumentar a probabilidade de consecução de seus objetivos. Planos de contratações anuais, matrizes de riscos, gestão por competências, diretrizes para sanções administrativas, segregação de função, a adoção preferencial da forma eletrônica, a desejada estabilidade do agente que exerce funções essenciais na matéria, o exercício das linhas de defesa.... um rol exemplificativo e diminuto de artefatos de governança apresentados pela Lei nº 14.133/21, no intento de se afastar de um desgaste natural e entrópico do desenho da logística governamental brasileira.

Ocorre que, se o alcance do caos é tido como decorrente de um fluxo natural, como um rio que, ao longo de seu curso, vê suas águas irem do remanso à turbulência, mecânica e involuntariamente, o mesmo não ocorre com o caminho reverso. Cada passo negentrópico no contexto das organizações, por assim dizer, encontra resistências técnicas, culturais e políticas. E, tão somente como hipótese, não é despidendo o registro da existência de traços volitivos no caos organizacional.

A espontaneidade restringe-se ao surgimento de interesses pouco republicanos que, com relativa facilidade, parecem contaminar as práticas cotidianas. O caos ainda é o reflexo do aumento de entropia, representativo de um estado de maior suscetibilidade ao desgaste, à corrupção, à desvirtuação. Identifica-se, contudo, uma espécie de *estrutura do caos* – algo

surpreendentemente paradoxal – cultivada por um estamento que o racionaliza, como estratégia de restauração de autoimagem, algo já tocado em linhas predecessoras. Por ora, a estratégia é a do diferimento do caos, e – oxalá não se concretize – uma eventual desnaturação da governança proposta via emendas à Medida Provisória nº 1.167/23 ou via projetos de lei.

*“O caos é uma ordem por decifrar. O que eu aqui proponho é que investiguemos a ordem que há no caos. O que, no tempo de hoje, que em muitos aspectos nos apresenta como caótico, eu creio que pode ser encontrado”* – disserta um sábio José Saramago. Vou além: não há apenas uma ordem no caos, mas uma ordem *institucionalizada*.

O que se desnuda, na aguda reforma administrativa trazida pela Nova Lei de Licitações, é, para além da resistência de quem zela pela perenização do *status quo*, um receio de que o caos estruturado seja descongelado, como estágio intermediário para que uma inédita conformação seja fundada. A pergunta da vez – muito alheia a qualquer teoria da conspiração, e mais próxima a uma visão política inarredável do mundo – é: *a quem interessa esse caos, e por quais razões?* – eis a perspectiva analítica a ser alumiada.

A resposta, claramente não constrangida nas páginas desta obra, não visam, jamais, a encontrar *culpados*. Não se trata disso. Trata-se, sim, de identificar razões, sobretudo, que se arraigam a paradigma que, a bem da modernização do Estado, devem ser revistas, como forma de bem otimizar a relação de agência firmada junto ao cidadão. E, uma vez encontradas as razões, o tempo é o de trazê-las à baila, rediscuti-las, a fim de se encontrar novo ponto de equilíbrio, mais favorável à mudança intentada. Eis o valor a compreensão das inter-relações entre poder, cultura, conflito e inovação, apenas tangenciadas nas linhas deste Capítulo.