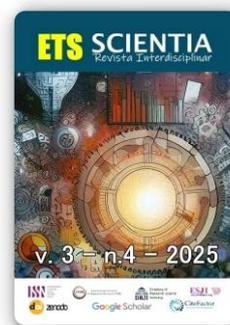


Artigo:

## Compras públicas como forma de implementação de políticas públicas

*Public purchases as a way to implement public policies*

*Las compras públicas como forma de implementar políticas públicas*



FERNANDES, A. L.; OLIVEIRA, G.B.

### **Anderson Luis Fernandes**

Mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). E-mail: anderson.fernandes.adv@hotmail.com.

### **Gilson Batista de Oliveira**

Pós-doutor em Planejamento e Governança Pública pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR (2023 - 2024). Doutor em Desenvolvimento Econômico (UFPR, 2010). Professor da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), onde atua no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento (PPGPPD) e no Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE). Pesquisador Bolsista do Projeto de Pesquisa Desenvolvimento Regional Transfronteiriço: Brasil - Paraguai, vinculado ao NAPI Trínacional/Fundação Araucária. E-mail: gilson.oliveira@umila.edu.br.

### **Resumo**

O presente trabalho aborda a possibilidade de as compras públicas serem utilizadas como instrumento de implementação de políticas públicas. A Administração Pública necessita, em regra, realizar licitação para poder adquirir bens, serviços ou contratar obras. Este poder de compra permite que a Administração Pública possa agir ativamente no âmbito regional ou local, para implementar políticas públicas. A política pública é o remédio que atuará no problema público, permitindo a eliminação ou a mitigação de um problema diagnosticado. Atualmente existe no Brasil uma gama de políticas públicas que foram formuladas para serem aplicadas nas compras públicas, as quais necessitam ser implementadas, tais como o tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte. Este tratamento diferenciado permite que estas empresas possam ser beneficiadas em processos de compras públicas. Trata-se de uma política pública de nível constitucional. Para compreender o tema, foi utilizado o método dedutivo, além de pesquisas exploratórias e descritivas, tendo por finalidade trazer uma ampla compreensão sobre o tema em comento. No decorrer deste estudo foi possível se verificar que é possível a implementação de políticas públicas através das compras públicas, no entanto, é fundamental que os atores envolvidos estejam alinhados com as políticas públicas propostas, especialmente os burocratas de nível de rua.

**Palavras-chave:** Compras Públicas; Políticas Públicas; Implementação de Políticas Públicas.

*Ets Scientia - Revista Interdisciplinar*

*Educare et Sabere*

e-ISSN: 2965-4548

Periodicidade: Fluxo Contínuo

n.4, v.3, 2025

URL: <https://esabere.com/index.php/etscientia>



Esta obra está sob Licença Internacional Creative Commons 4.0.  
Copyright (c) do(s) Autor(es)

## Abstract

The present work addresses the possibility of public purchases being used as an instrument for the implementation of public policies. The Public Administration needs, as a rule, to carry out a bidding process in order to acquire goods, services or contract engineering works. This purchasing power allows the Public Administration to act actively at the regional or local level, to implement public policies. Public policy is the remedy that will act on the public problem, allowing the elimination or mitigation of a diagnosed problem. Currently in Brazil there is a range of public policies that were formulated to be applied in public purchases, which need to be implemented, such as the differentiated treatment of micro and small companies. This differentiated treatment allows these companies to benefit from public procurement processes. It is a public policy at the constitutional level. To understand the topic, the deductive method was used, in addition to exploratory and descriptive research, with the purpose of bringing a broad understanding of the topic under discussion. In the course of this study, it was possible to verify that it is possible to implement public policies through public purchases, however, it is essential that the actors involved are aligned with the proposed public policies, especially street-level bureaucrats.

**Keywords:** Public Purchases; Public policy; Implementation of Public Policies.

## Resumen

El presente trabajo trata sobre la posibilidad de que la contratación pública sea utilizada como instrumento para la implementación de políticas públicas. La Administración Pública necesita, por regla general, realizar un proceso de licitación para adquirir bienes, servicios o contratar obras. Este poder adquisitivo permite a la Administración Pública actuar activamente a nivel regional o local, para implementar políticas públicas. La política pública es el remedio que actuará sobre el problema público, permitiendo la eliminación o mitigación de un problema diagnosticado. Actualmente, existe una gama de políticas públicas en Brasil que fueron formuladas para ser aplicadas en las compras públicas, que necesitan ser implementadas, como el trato diferenciado a las micro y pequeñas empresas. Este trato diferenciado permite que estas empresas se beneficien de los procesos de contratación pública. Esta es una política pública a nivel constitucional. Para comprender el tema, se utilizó el método deductivo, además de la investigación exploratoria y descriptiva, con el objetivo de traer una comprensión amplia del tema en discusión. Durante este estudio se pudo verificar que es posible implementar políticas públicas a través de la contratación pública, sin embargo, es fundamental que los actores involucrados estén alineados con las políticas públicas propuestas, en especial los burócratas de calle.

**Palabras clave:** Compras Públicas; Políticas públicas; Implementación de Políticas Públicas.

## INTRODUÇÃO

O mercado de compras governamentais (licitações e dispensas de licitação), movimenta uma grande quantidade de valores, perfazendo mais de 13% do Produto Interno Bruto do Brasil no ano de 2017, conforme dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Este percentual equivale a, aproximadamente, R\$ 850 bilhões de reais para o ano de 2017. Uma soma considerável de dinheiro. É evidente que esta fatia de mercado consiste em um grande nicho a ser explorado, e pode ainda ser melhor utilizado através da implementação de políticas públicas já existentes, ou as que possam ser criadas.

As compras públicas são utilizadas primariamente como forma de satisfazer uma necessidade da Administração Pública, seja ela a aquisição de um bem, a contratação de um serviço ou uma obra. Mas há muito potencial a ser explorado neste aspecto. O potencial econômico das compras públicas é imenso e o seu papel de transformação da sociedade é evidente, na medida em que os valores envolvidos movimentam a economia de muitas cidades. Em muitas pequenas cidades é a própria Administração Pública quem faz com que a economia local possa se manter, sem ela, não há viabilidade local para a manutenção econômica.

Este potencial econômico pode ser utilizado para a implantação de políticas públicas e, diante desta possibilidade, busca-se estudar os meios pelos quais as políticas públicas podem ser implementadas através das compras públicas.

## METODOLOGIA

O presente trabalho adota o método dedutivo, o qual tem por objetivo a explicação de conteúdo das premissas, passando por um raciocínio em ordem

descendente, permitindo-se chegar a uma conclusão, utilizando-se de silogismo (LOZADA; NUNES, 2018).

Quanto à pesquisa, caracteriza-se como uma pesquisa que visa a ampliação de conhecimento, partindo da utilização de procedimentos técnicos adotando a pesquisa bibliográfica, que trata na elaboração de pesquisa, se baseando em materiais já publicados, como livros, artigos e teses.

Para a elucidação dos objetivos são utilizadas a pesquisa exploratória e descritiva que visam conhecer profundamente o assunto em comento, permitindo aos pesquisadores a construção de hipóteses sobre o assunto, ampliando a compreensão sobre ele (LOZADA; NUNES, 2018).

Ao utilizar este método se buscou a elucidação de premissas com o fito de obter uma conclusão lógica acerca do conteúdo em debate.

Já a pesquisa descritiva tem por finalidade reunir e analisar as diversas informações sobre o tema estudado, sendo sua maior diferença, em relação à pesquisa exploratória, o prévio conhecimento sobre o assunto, possibilitando ao pesquisador proporcionar novas visões acerca da realidade já mapeada (LOZADA; NUNES, 2018).

## **AS COMPRAS PÚBLICAS**

Todas as pessoas possuem necessidades básicas a serem supridas. Caso sinta fome, qualquer pessoa poderá ir ao mercado mais próximo e adquirir o alimento que melhor lhe satisfaça, pelo preço que estiver disposto a pagar.

Neste aspecto, não é necessário fazer um processo rigoroso e burocrático para escolher comprar um pão na padaria. Basta tão e somente que a pessoa vá até a padaria, peça a quantidade de pães que necessita e faça o pagamento.

No entanto, esta lógica não se aplica a todos, como é o caso da Administração Pública. Inicialmente, é importante conceituar o que se entende por Administração Pública, para que se possa distingui-la dos entes privados.

Um dos muitos conceitos utilizados atualmente indica que a Administração Pública compreende as pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos que exerçam uma função administrativa (PIETRO, 2018).

De uma maneira mais direta, pode-se dizer que a Administração Pública é o aparelhamento estatal que busca a satisfação das necessidades da coletividade (MEIRELLES, 2016).

Portanto, a Administração Pública não é uma pessoa qualquer, trata-se de um ente que visa resguardar a coletividade. Para que ela atinja esta finalidade são necessários, bens, serviços, obras, entre outros.

No entanto, diferente do que acontece com os cidadãos comuns, a Administração Pública não pode simplesmente ir ao mercado, escolher e pagar. É necessário, em regra, realizar um procedimento chamado de licitação.

A licitação é um procedimento constituído de fatos e atos da Administração e dos chamados licitantes, com o intuito de celebrar um contrato administrativo (PIETRO, 2018).

A obrigatoriedade de licitar é constitucional, prevista no art. 37, inciso XXI. Trata-se de uma forma de reforçar o princípio da isonomia está contido no art. 5º da Constituição (NIEBUHR, 2022).

Como forma de regulamentar esta obrigatoriedade foi editada em 1993 a famosa Lei n. 8.666/93, que estabelece a regra geral para as licitações e contratos administrativos.

Em termos conceituais, a licitação é o procedimento administrativo:

[...] qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, outorgar concessões, permissões de obra, serviço ou de uso exclusivo de bem público, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se revele mais conveniente em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados (MELLO, 2015, p. 538).

Desta forma, entende-se que a licitação é um procedimento administrativo cuja finalidade é a satisfação das necessidades da Administração Pública, por meio de um contrato administrativo.

No ordenamento jurídico brasileiro a licitação será a regra e qualquer contratação que não respeite a regra desrespeitará o princípio da legalidade, salvo se a própria lei prever exceções.

Há casos em que haverá a possibilidade de excetuar a regra da licitação. São os casos em que a lei autoriza que esta regra seja mitigada, desde que autorizado por lei editada pela União, já que conforme o artigo 22, inciso XXVII, da Constituição Federal, somente esta pode estipular regras gerais acerca de licitações e contratos administrativos:

Ora, se a Constituição exige como regra a licitação e, excepcionalmente, admite que a lei defina os casos em que esta poderá ser afastada, claro está que o legislador constituinte propugnou na norma constitucional uma interpretação absolutamente restrita e taxativa das hipóteses infraconstitucionais de dispensa e inexigibilidade do certame licitatório, em respeito ao caráter finalístico da norma constitucional (MORAES, 2017, p.275).

Sendo assim, há a possibilidade de a Administração Pública contratar sem licitação, nos casos excepcionais previstos em lei.

São os casos previstos para dispensa de licitação, licitação dispensável e licitação inexigível.

Salienta-se que as normas e procedimentos de licitação estão atreladas ao regime jurídico administrativo, que são o conjunto de traços e conotações que colocam a Administração Pública em condição de avantajada em relação ao particular (PIETRO, 2018).

Apesar disto, há delimitação à atuação da Administração, que são os princípios administrativos, que são os princípios norteadores da atuação da Administração Pública.

Os princípios Administração Pública estão consubstanciados em regras de obediência obrigatória e permanente, os quais estão expressamente contidos no art. 37, caput, da Constituição Federal (MEIRELLES, 2016).

O processo de licitação possui princípios próprios, que constam do seu regramento legal. A lei n. 14.133/2021 tratou de especificá-los em seu art. 5º, nestas palavras:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) (BRASIL, 2021).

Um dos principais pontos a ser destacado quanto ao procedimento licitatório é o de que ele será formal, no entanto, a Administração Pública não pode se pautar em rigorismos desnecessários, que são caracterizados por exigências inúteis e desnecessárias (MEIRELLES, 2016).

Devem ser afastadas as exigências excessivas ou desnecessárias, conforme já se manifestou por diversas vezes o Tribunal de Contas da União:

No curso de procedimentos licitatórios, a Administração Pública deve pautar-se pelo princípio do formalismo moderado, que prescreve a adoção de formas simples e suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados, promovendo, assim, a prevalência do conteúdo sobre o formalismo extremo, respeitadas, ainda, as praxes essenciais à proteção das prerrogativas dos administrados (BRASIL, 2015).

Rigor formal no exame das propostas dos licitantes não pode ser exagerado ou absoluto, sob pena de desclassificação de propostas mais vantajosas, devendo as simples omissões ou irregularidades na documentação ou na proposta, desde que irrelevantes e não causem prejuízos à Administração ou aos concorrentes, serem sanadas mediante diligências (BRASIL, 2012).

No estado do Paraná a jurisprudência da corte de contas é semelhante e pacífica:

Licitação para contratação da prestação de serviços. Exclusão de licitante que havia lançado a melhor proposta. Excesso de formalismo. Possível danos ao erário. Concessão de medida cautelar. Conversão do feito em tomada de contas extraordinária (PARANÁ, 2017).

Diante disso, resta evidente que ainda que a licitação pública seja um procedimento formal, não pode haver rigorismos desnecessários, que afastem o principal objetivo da licitação, que é a seleção da proposta mais vantajosa aos interesses e necessidades da Administração Pública.

Em 2021, com a promulgação da Lei n. 14.133, houve um novo marco das compras públicas, que passaram a ter como elemento norteador esta nova lei, ainda que as demais leis pertinentes a licitações fiquem em vigência até 2023.

A lógica anterior, da Lei n. 8.666/93 era morosa, sistemática e extremamente burocrática, pois primeiro era analisada a documentação de todos os fornecedores e, após esta etapa, aberto o prazo recursal. Apenas ao final desse prazo recursal, que em regra é de 5 dias úteis para razões e mais 5 dias úteis para contrarrazões, é que haveria a abertura das propostas de preços, que teriam novo prazo recursal idêntico à fase anterior. Este procedimento acabava levando muito tempo.

Não havendo recurso administrativo, a fase externa da licitação (a partir da publicação do edital) levaria ao menos 20 dias úteis nos procedimentos mais simples e mais de 45 dias corridos nos procedimentos mais complexos.

Caso houvesse recurso a situação se complicaria, já que os prazos são extensos e, dependendo do caso, poderia levar meses para se obter um resultado.

Na teoria era dito que o que se buscava era um ótimo fornecedor, que atendesse a todos os requisitos traçados pela Lei, mas na prática as contratações eram lentas e, muitas vezes, o objetivo principal (satisfação das necessidades da Administração Pública) não era atingido.

Em 2002, com o advento da Lei n. 10.520/02, houve uma maior agilidade nas contratações, já que a abertura das propostas e a disputa de lances era realizada antes da fase da habilitação. Ademais, eram analisados os documentos de habilitação apenas dos licitantes vencedores, o que trouxe maior agilidade ao procedimento.

Este procedimento foi mantido pela Lei n. 14.133/21, o que traz resultados práticos muito favoráveis em termos de eficiências administrativa (NIEBUHR, 2022).

Apesar de existirem vantagens, há riscos, como o caso de serem realizadas avaliações muito apressadas por parte da Administração Pública ou, ainda, a aceitação de propostas inexequíveis (NIEBUHR, 2022).

Para que a licitação seja realizada são necessários procedimentos preparatórios, muitos deles extremamente burocráticos. A Lei n. 14.133/2021 dedicou um capítulo inteiro à fase preparatória da licitação (fase interna), que é o ponto de partida da licitação.

Esta será a etapa onde a Administração Pública realizará o planejamento de sua futura licitação e de seu contrato (NIEBUHR, 2022).

Após a tramitação da fase interna e da aprovação de todos os seus atos, o edital poderá ser publicado, momento em que se inicia a fase externa da licitação.

A licitação costuma ter a fama de ser um procedimento burocrático por conta de todas estas etapas. Apesar disso, a burocracia por si só, não é algo ruim, o problema é o excesso conforme aponta Niebuhr:

A burocracia, com destaque para as normas, procedimentos e especialização de funções, não é algo por si ruim. Ao contrário, é importante para que a Administração Pública se organize, siga procedimento padronizados, tenha controle e, por conseguinte, evite desvios.

O problema é o excesso de burocracia, o que se constata com cores bem intensas na Instrução Normativa n. 5/2017, que trata da terceirização de serviços, e na Instrução Normativa n. 1/2019, que trata da contratação de soluções de tecnologia da informação e comunicação (TIC) (NIEBUHR, 2022, p. 440-441).

É necessária a burocracia para se evitar equívocos de planejamento, o que não se pode admitir é que a licitação deixe de atingir sua finalidade por conta desta burocracia.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS E SEU CICLO**

O Estado possui papel central na mudança estrutural, não se tratando unicamente de identificação de políticas corretas, mas, também, a aplicação

consistente de quaisquer políticas, por isso não se deve desmantelar o Estado, mas sim, reconstruí-lo (EVANS, 1993).

É o Estado quem atuará ativamente nas questões pertinentes à sociedade, especialmente por meio das políticas públicas.

Antes de adentrar nas extensas possibilidades que as compras públicas oferecem para a implementação de políticas públicas, é necessária a conceituação do que são políticas públicas e o que é um problema público.

O problema público é um conceito intersubjetivo, existente unicamente se ele incomoda uma grande quantidade ou qualidade de atores envolvidos (SECCHI, 2016).

O problema público pode ser entendido como um resultado de um processo de escolhas, realizadas por grupos sociais, tendo por base as diversas questões que circulam a arena pública, as quais possibilitam a produção de políticas públicas (CAPELLA, 2018).

A política pública, por sua vez, é uma diretriz que é elaborada para combater um problema público, trata-se de um conceito abstrato que é materializado por meio de instrumentos fáticos, tais como leis, obras, impostos, decisões judiciais, etc (SECCHI, 2016).

Pode-se afirmar que o problema público seria uma doença, algo que deve ser diagnosticado e tratado, ao passo que a política pública é o próprio tratamento, que visa tratar a doença ou, no mínimo, diminuir seus efeitos maléficos.

Historicamente o estudo das Políticas Públicas nasce nos Estados Unidos para preencher o vazio acerca da tomada de decisão governamental tendo por base dados, análises e cálculos racionais, visando aumentar a eficácia das decisões tomadas (AGUILAR VILLANUEVA, 2012).

Na literatura internacional utiliza-se o termo *policy sciences* para designar o campo de estudos da ciência política, cuja área de conhecimento está embasada a publicação do livro *The Policy Sciences*, dos autores David Lerner e Harold D. Lasswell (SECCHI, 2016).

A ciência das políticas públicas possui interseções disciplinares com outros campos, tais como engenharia, economia, administração pública, psicologia social, sociologia, ciência política e direito (SECCHI, 2016).

Esta interrelação é essencial, já que serão as diversas áreas do conhecimento, juntas, quem poderá formar um diagnóstico dos problemas públicos e, a partir dele, estabelecer políticas públicas para solucioná-los.

O debate acerca das políticas públicas e seus instrumentos se relaciona com os possíveis cursos de ação que serão utilizados pelos formuladores das políticas públicas, que deverão avaliar, além das ferramentas disponíveis, a influência e o interesse dos atores envolvidos no processo (CAPELLA, 2018).

A formulação de políticas públicas engloba o conjunto de processos que incluem ao menos o estabelecimento de uma agenda, a especificação das alternativas a partir das quais são feitas as escolhas, uma escolha dentre as alternativas selecionadas e a implementação dessa decisão (KINGDON, 1995).

As políticas públicas envolvem cinco atividades essenciais: definição de agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação, sendo que estas atividades não ocorrem de maneira linear (WU et al., 2014).

A palavra agenda, em si, possui diversos usos e significados, inclusive no contexto de políticas governamentais, sendo utilizada por vezes como uma pauta de uma reunião, outras como uma intenção velada, e por outras pode ser utilizada como um conjunto coerente de propostas que se interrelacionam formando uma série de medidas preferidas por seus proponentes (KINGDON, 1995).

Para a definição da agenda é necessário que os gestores públicos observem os problemas públicos mais relevantes para o contexto social em que se está analisando, para que possam avaliar corretamente a solução (política pública) a ser aplicada ao problema público analisado.

O processo de definição de agenda é onde o governo definirá quais as questões que precisam de sua atenção, identificando o problema a ser combatido (WU et al., 2014).

As inúmeras exigências e demandas políticas necessitam de avaliação, tanto dos cidadãos, como dos formuladores de políticas, quanto ao que é esperado (LINDBLUM, 1981).

Sendo assim, é possível se afirmar que a definição de agenda é um diagnóstico preliminar, elencando o que deve ter a atenção do governo.

A formulação de políticas públicas é o processo em que serão geradas o conjunto de escolhas políticas que tenham por finalidade a resolução de dado problema, fazendo-se uma análise preliminar da viabilidade de políticas potenciais (WU et al., 2014).

A formulação de políticas públicas terá como elemento norteador o desenvolvimento de meios e alternativas para que sejam tratados os problemas concebidos na agenda governamental (WU et al., 2014).

A tomada de decisão envolverá indivíduos ou grupos que tenham a autorização ou poder de decisão para que sejam adotadas as medidas necessárias para a implementação.

Trata-se de uma etapa crucial, onde os atores envolvidos deverão analisar duas questões cruciais: a eficácia na solução dos problemas levantados e a sensibilidade ao controle popular.

No que tange à eficácia devem ser questionadas diversas situações, como por exemplo, com que inteligência o governo trata de questões que envolvem o interesse nacional? O governo é eficiente? Há como recrutar a ajuda de técnicos hábeis? Por qual motivo alguns dos problemas permanentes nunca são resolvidos? (LINDBLOM, 1981).

Já o controle popular deverá analisar, por exemplo, quem são os formuladores da política governamental, qual a influência do cidadão comum na tomada de decisão, se ele poderia aumentar sua influência e se isso seria benéfico (LINDBLOM, 1981).

A implementação de políticas públicas é onde a política pública ganhará forma e passará a vigorar (WU et al., 2014).

A avaliação de políticas públicas envolve a medição do grau em que se encontra a política pública e, principalmente, se ela está alcançando seus objetivos e, em caso negativo, o que pode ser feito para que essa política pública possa ser melhorada (WU et al., 2014).

Todos estes processos envolvem diversos stakeholders que, em maior ou menor grau, participarão, afetando positivamente ou negativamente, e estes *stakeholders* frequentemente possuem seus próprios interesses.

Outro elemento que está presente em todos estes processos é a burocracia, o que acaba deixando uma margem de manobra pequena nas mãos de outros participantes (LINDBLOM, 1981).

É por meio da burocracia que muitos burocratas usam de artifícios próprios, como a autoridade, intercâmbio, persuasão e análise, para fazer com que outros *stakeholders* se alinhem a seus interesses (LINDBLOM, 1981).

Outro fator que deve ser retratado é a opinião pública. Muitas vezes é realizado o diagnóstico de um problema e os tomadores de decisão buscam abordar

e resolver este problema de forma transparente, manifestando suas opiniões, mas esbarram na opinião pública contrária.

É o caso do congestionamento do tráfego em vias urbanas, cuja solução mais óbvia é o transporte público, mas esta solução não é bem recebida pelas pessoas (WU et al., 2014).

Nestes casos, caberá ao tomador de decisão mediar o que fazer, afinal, não é possível agradar a todos os envolvidos. É o que acontece, por exemplo, na cidade de São Paulo, onde uma das soluções encontradas para o congestionamento foi a adoção do rodízio de veículos, que ocorre de maneira alternada, de acordo com o final da placa do veículo.

Tratando-se de uma abordagem interdisciplinar, conforme pontuado, é relevante saber se há a possibilidade de que as políticas públicas podem ser implementadas por meio de ações voltadas às compras públicas, em especial na sua fase de implementação, o que se passa a detalhar.

## **RESULTADOS E DISCUSSÕES: A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS ATRAVÉS DAS COMPRAS PÚBLICAS**

A implementação de políticas públicas se dá na fase em que as decisões tomadas são traduzidas por ações e é uma das etapas mais críticas do ciclo de políticas públicas, já que qualquer deficiência na concepção da política ou ainda qualquer vulnerabilidade na relacionada ao ambiente externo serão visíveis (WU et al., 2014).

Levando-se em consideração os estudos sobre implementação, é possível se afirmar que formulação e implementação de políticas públicas não são fases distintas, mas sim processos decisórios contínuos, os quais são analisados e

realizados por diferentes envolvidos no que se chama de cadeia decisória (LOTTA, 2019).

Outro ponto de extrema importância é a compreensão de que os processos decisórios são complexos, sendo que as políticas públicas convivem em um ambiente que é ao mesmo de múltiplas camadas e de múltiplos níveis (LOTTA, 2019).

Destaca-se, ainda, que a implementação é um processo altamente interativo, onde muitos atores serão envolvidos para se chegar à finalidade almejada (LOTTA, 2019).

Ademais, conforme já mencionado, há diversos fatores que podem afetar as políticas públicas e, em especial, a implementação destas.

Conforme aponta Lotta (2019), os fatores que podem influenciar a implementação de políticas públicas podem ser relacionados a sistemas mais gerais, como o formato do estado, a cultura nacional ou, ainda, as crenças.

O que se observa, na prática, é que os formuladores de políticas públicas muitas vezes não conseguem preparar o terreno para que seja implementada a política pública, o que leva, invariavelmente, a desastres em políticas de alto nível, ou ainda, e políticas que não devidamente executadas (WU et al., 2014).

Um dos principais motivos que pode levar ao fracasso é a não integração dos chamados burocratas em nível de rua às ações que foram planejadas, ou ainda, deixar que decisões estratégicas caibam a estes atores.

Estes atores são a linha de frente do serviço público, são aqueles que interagem diretamente com os cidadãos, sendo eles os professores, policiais, assistentes sociais, os juízes, os defensores públicos, os trabalhadores da saúde, entre outros (LIPSKY, 2019).

Há a perspectiva, por parte dos analistas “de baixo para cima” de que os burocratas em nível de rua enfrentam uma tarefa impossível, seja pela ambiguidade

das políticas, pelos recursos limitados de que dispõe, seja pelas pressões que sofrem (WU et al., 2014).

Neste estudo, demonstra-se fundamental a análise de alguns burocratas de rua que terão papel fundamental na implementação das políticas públicas ligadas às compras públicas: o pregoeiro, a comissão de licitações e o agente de contratações.

Estes burocratas de nível de rua são os responsáveis diretos pela condução dos processos de compras nos órgãos públicos.

O pregoeiro é o servidor público que é responsável pela condução do processo de licitação denominado Pregão, ao passo que a comissão de licitações é o colegiado de servidores, sob a presidência de um destes servidores, que fará as contratações públicas regidas pelas modalidades da Lei n. 8.666/93. Estes dois servidores públicos não serão, necessariamente, do quadro permanente do órgão público.

O agente de contratações foi conceituado na nova Lei de Licitações e Contratos como sendo o servidor ou empregado público do quadro permanente da Administração Pública, que tomará decisões, acompanhará a tramitação da licitação e executará as tarefas necessárias ao andamento do processo licitatório até a sua homologação (BRASIL, 2021).

Tratam-se de figuras com nomes distintos, mas que na prática do dia a dia fazem a mesma coisa: contratações públicas.

Serão estes profissionais os responsáveis pela implementação das políticas relacionadas às compras públicas, cabendo a eles a decisão da melhor forma de aplicar as diversas normas e instruções necessárias para que a Administração Pública possa realizar suas compras.

A Administração pública possui atualmente mecanismos que a possibilitam ser interventora no mercado de consumo, estimulando determinados setores econômicos.

Atualmente existe no Brasil uma gama de políticas públicas que foram formuladas para serem aplicadas nas compras públicas, as quais necessitam ser implementadas, tais como o tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte. Este tratamento diferenciado permite que estas empresas possam ser beneficiadas em processos de compras públicas. Trata-se de uma política pública de nível constitucional.

Neste sentido, uma das políticas públicas delimitadas de modo geral pela própria Constituição Federal de 1988, em seu art. 170, inciso IX, já estipula a necessidade de tratamento diferenciado às empresas de pequeno porte, o que é reafirmado no art. 179 da Constituição Federal, indicando que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão as microempresas e empresas de pequeno porte um tratamento jurídico diferenciado, de modo a incentivar suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias (BRASIL, 1988).

Apesar desta previsão constitucional, indicando o escopo geral de uma política pública importantíssima, foi apenas em 2006 que houve a regulamentação de diversos dispositivos que permitiram o tratamento favorecido e diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte, através da Lei Complementar n. 123/2006.

O artigo 47, da Lei Complementar 123/2006, estabelece três diretrizes que devem ser seguidas pela Administração Pública para balizar as normas relativas ao poder de compra do Estado: a promoção do desenvolvimento econômico e social, no âmbito municipal e regional; a ampliação da eficiência das políticas públicas; e o incentivo à inovação tecnológica (JACOBY FERNANDES, 2017).

Tratam-se de políticas públicas que devem ser implementadas pelas compras públicas. Quando houver uma necessidade da Administração Pública, ela deverá olhar para o que diz esta legislação e verificar se é possível aplicá-la no seu contexto, seja ele municipal, regional, estadual, distrital ou nacional.

É neste momento que os burocratas de nível de rua que atuam em licitações terão papel fundamental. Serão eles quem farão esta primeira análise e, além disso, farão a elaboração do Edital de licitação, que é o documento onde estarão inseridas todas as regras do processo licitatório.

Por mais que estes atores queiram implementar esta política pública de fomento às microempresas e empresas de pequeno porte, a realidade prática muitas vezes os impede de fazê-lo. No dia a dia de suas atribuições há um grande volume de trabalho sob a sua responsabilidade e o excesso de trabalho poderá afetar o tempo para a tomada de decisões (LIPSKY, 2019).

O que se observa, em muitas das vezes, é que os servidores públicos têm seus modelos de edital padronizados às contratações que serão realizadas, alterando-se muito pouco o escopo de cada documento.

E isto se dá em razão de muitas das contratações realizadas pela Administração Pública serem recorrentes. Todos os anos serão adquiridas resmas de papel, itens de papelaria, produtos de limpeza, material de construção, alimentos, entre outros.

Sendo assim, muitas vezes o fluxo da contratação não mudará. Haverá a elaboração do Termo de Referência, que é o documento onde estará escrito o que será contratado e os requisitos mínimos e aceitação, após a aprovação deste Termo de Referência serão coletados orçamentos e após será elaborado o edital.

O problema reside justamente na etapa compreendida entre a aprovação do Termo de Referência e a elaboração do edital. Será nesta etapa que deverá ser

decidido se as políticas públicas ligadas às compras públicas serão implementadas nesta contratação.

No caso exemplificativo da política pública voltada às microempresas e empresas de pequeno porte, será necessário fazer alguns levantamentos de dados: quais empresas que tenham este enquadramento poderão participar desta licitação? Elas possuem a qualificação técnica exigida? Há empresas locais e/ou regionais que possam participar?

Após a resposta destes questionamentos iniciais é que serão coletados os orçamentos que trarão os preços a serem utilizados. Com base no conjunto de respostas e nos preços obtidos, será possível se verificar, por exemplo, a possibilidade ou não da aplicação de margem de preferência para empresas sediadas no município ou na região.

Apesar disto, muitas das vezes a excessiva carga de trabalho suportada pelos burocratas de nível de rua os impede de realizar esta triagem de maneira efetiva e as contratações entram no fluxo da rotina mais fácil, que é a de simplesmente orçamentar com todas as empresas e lançar o edital sem que tenha sido implementada a política pública mencionada.

Outro fator que impacta substancialmente na decisão do servidor público é o constante medo de sanções, seja pelos órgãos de controle, seja pelo Ministério Público. A aplicação das políticas públicas não é usual, não é difundida e muitas vezes é confundida com um favorecimento a uma empresa “X” ou “Y”, em especial quando se trata de fomento ao mercado local, como o previsto no art. 47, da Lei Complementar n. 123/2006.

Um outro ponto que deve ser destacado é que, em alguns casos, as políticas públicas, sejam elas municipais, estaduais ou nacionais, acabam não sendo passadas como prioridades aos atores que trabalham com licitações, fazendo com que eles

tenham que tomar as decisões quanto à sua implementação sozinhos, ou ainda, que eles nem sequer saibam da existência dessas políticas públicas.

Portanto, para que os burocratas e nível de rua que atuam em licitações públicas possam atuar na melhor de suas capacidades, é necessário que a carga de trabalho não os impeça de implementar as políticas públicas e que estas políticas públicas sejam devidamente explicadas a eles, demonstrando a importância delas para o contexto social em que está inserido.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As políticas públicas possuem papel fundamental na resolução de diversos problemas sociais enfrentados pela sociedade moderna. É através da efetivação destas políticas públicas que haverá uma resposta aos anseios da sociedade e dos problemas públicos.

O fomento às microempresas e empresas de pequeno porte é uma importante política pública que visa dar fôlego ao pequeno empresário, permitindo que ele tenha os subsídios necessários para manter vivo o seu empreendimento.

Há dados que demonstram que boa parte das microempresas e empresas de pequeno porte fecham suas portas antes do terceiro ano de atividade, uma realidade que se tornou ainda mais comum em tempos recentes.

Durante a pandemia causada pela COVID-19 houve o fechamento de muitas empresas, as quais não tinham uma saúde financeira forte o suficiente para suportar as diversas medidas necessárias para o enfrentamento da pandemia.

Neste aspecto demonstra-se plenamente possível a utilização do poder de compra estatal para modificar esta realidade.

A Administração Públicas não vai deixar de realizar contratações, de utilizar uma larga soma monetária para a satisfação de suas necessidades. No entanto,

deixar de utilizar este mecanismo demonstra-se uma má escolha de gestão, tendo em vista as enormes possibilidades que o poder público tem.

Sendo assim, as compras públicas podem, e devem, ser utilizadas como forma de implementação de políticas públicas, mas algumas barreiras precisam ser mitigadas ou, se possível, eliminadas.

Os burocratas de nível de rua precisam ter o devido esclarecimento acerca do seu papel fundamental para a implementação das políticas públicas e, além disso, estes profissionais precisam ter uma carga de trabalho adequada, para que não fiquem sobrecarregados e exerçam suas funções de modo automatizado.

Verifica-se que devido a excessiva carga de trabalho e a falta de planejamento generalizada nas contratações públicas, demonstra-se improvável que um burocrata de nível de rua possa estruturar suas atividades de modo a aplicar corretamente as políticas públicas.

Ademais, é preciso um alinhamento com os órgãos de controle e, em especial, com o Ministério Público, que muitas vezes penaliza iniciativas que seriam benéficas para a sociedade sob o pretexto, justificado ou não, de que pode haver risco ao erário público.

Diante disto, é possível se afirmar que as compras públicas, se bem planejadas e executadas, podem ser efetivamente um fortíssimo instrumento de implementação de políticas públicas, tendo em vista o poderio econômico de que dispõem os diversos órgãos públicos e, especialmente, diante da possibilidade entre uma simbiose de necessidades, de um lado a Administração Pública de adquirir produtos, serviços e obras e, de outro, as empresas que buscam ser contratadas pelo poder público e ampliar seus ganhos.

## REFERÊNCIAS

AGUILAR VILLANUEVA, Luis. **Política Pública Una visión panorámica**. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD - Bolivia), 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 04 de ago. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2302/2012 - Plenário. Relator: Raimundo Carreiro. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/2302%252F2012-Plen%25C3%25A1rio/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/2/%2520?uuid=9af3ff30-foff-11ea-969c-oda5b5d204fe>. Acesso em: 28 jul. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 357/2015 - Plenário. Relator: Bruno Dantas. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1379123/DTRELEVANCIA%2520desc/o/sinonimos%253Dfalse](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1379123/DTRELEVANCIA%2520desc/o/sinonimos%253Dfalse). Acesso em: 28 jul. 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 30 abr. 2022.

CAPELLA, Ana Cláudia N. **Formulação de Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2018.

EVANS, Peter. **O Estado como problema e solução**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política [online]. 1993, n. 28-29, pp. 107-157. Disponível em:

<<https://doi.org/10.1590/S0102-64451993000100006>>. Acesso em 19 jun. 2022.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **O governo contratando com a Micro e Pequena Empresa**: o estatuto da Micro e Pequena Empresa fomentando a economia do país. Brasília: Sebrae, 2017.

KINGDON, John W. (1995). **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2nd Edition. Harper Collins College Publishers. in SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (2007). Políticas Públicas – Coletânea Volume 1. Como chega a hora de uma ideia (pp. 219–224); Juntando as coisas (pp. 225–246).

LINDBLOM, C. E. **O processo da decisão política**. Brasília: Editora UNB, 1981.

LIPSKY, Michael. **Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. Brasília: Enap, 2019.

LOTTA, Gabriela (org.). **Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2019.

LOZADA, Gisele; NUNES, Karina da S. **Metodologia Científica**. Porto Alegre: SAGAH, 2019. 9788595029576. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788595029576/>. Acesso em: 19 jun. 2022.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Metodologia da Pesquisa Científica**. São Paulo: Editora Atlas, 2016. 9788597008821. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597008821/>. Acesso em: 19 jun. 2022.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. 5 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Acórdão 4524/2017 do Tribunal Pleno. Relator: Fabio de Souza Camargo. DETC: 09/11/2017. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/acordao-4524-2017-do-tribunal-pleno/308425/area/10>. Acesso em: 12 jul. 2022.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Prejulgado nº 27**. Relator: Conselheiro Artagão de Mattos Leão. DETC 2130 de 27/08/2019. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2020/5/pdf/00344760.pdf>. Acesso em: 12 mai. 2022.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

SECCHI, L. **Análise de políticas públicas**: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M.; FRITZEN, S. **Guia de políticas públicas**: gerenciando processos. Brasília: Enap, 2014.