



UEPB

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS I – CAMPINA GRANDE**

Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa

Pró-Reitoria de Ensino Médio, Técnico e Educação a Distância – PROEAD

Programa Nacional de Formação em Administração Pública – PNAP

DIEGO DE ALMEIDA SANTOS

**COMPRAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE IMPLEMENTAÇÃO DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS**

**Campina Grande
2022**

DIEGO DE ALMEIDA SANTOS

**COMPRAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE IMPLEMENTAÇÃO DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS**

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Curso de Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista.

Orientador: Prof. Dr. José Nilton C. de Arruda.

**Campina Grande
2022**

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

S237c Santos, Diego de Almeida.
Compras públicas como instrumento de implementação das políticas públicas [manuscrito] / Diego de Almeida Santos. - 2022.
26 p.

Digitado.
Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas, 2022.
"Orientação : Prof. Dr. José Nilton Conserva de Arruda ,
Coordenação do Curso de Administração - CCEA."

1. Gestão pública. 2. Compras públicas. 3. Políticas públicas. 4. Desenvolvimento. I. Título

21. ed. CDD 350


DIEGO DE ALMEIDA SANTOS

COMPRAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE IMPLEMENTAÇÃO DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Curso de Pós-graduação em Gestão Pública Municipal da Universidade Estadual da Paraíba - UEPB, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal.

Aprovada em: 14/12/2022.

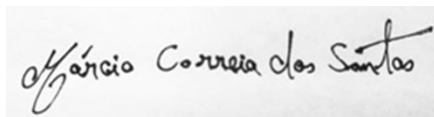
BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. José Nilton Conserva de Arruda (Orientador)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Dr. Julio Cesar Kesting (Examinador)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Ms. Márcio Correia dos Santos (Examinador)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

Aos meus pais, pela dedicação, apoio,
incentivo, companheirismo e amizade,
DEDICO.

Agradeço Primeiramente a Deus por me proporcionar saúde e sabedoria para conduzir minha vida e meus estudos. Agradeço também a minha família, por nunca deixar de ser minha base e minha fortaleza, e por estarem sempre presentes em todos os momentos da minha vida.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	AS COMPRAS PÚBLICAS	14
2.1	O arcabouço legal brasileiro	15
2.2	O Estado Consumidor	17
2.3	As compras Governamentais como plataforma para implementação de Políticas Públicas	20
3	METODOLOGIA	25
4	CONCLUSÃO	25
5	REFERÊNCIAS	27

COMPRAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Diego de Almeida Santos¹
José Nilton Conserva de Arruda²

RESUMO

O presente trabalho, desenvolvido como uma revisão integrativa de literatura, analisa a importância das Compras Públicas como instrumento para implementação das Políticas Públicas, apresentando a sistematização das relações envolvendo as Compras Governamentais e as Políticas Públicas nos seus aspectos conceituais e nas práticas que alicerçam e consolidam esta ligação, de forma a possibilitar a compreensão de como o uso do poder de compra do governo pode ser um fator para a dinamização da economia doméstica. Assumimos como objetivo apresentar os conceitos de Compras Públicas e Políticas Públicas assentados na literatura, estabelecer suas conexões e apontar sua repercussão prática, caracterizando a temática em suas distintas faces. Assim, o presente trabalho aborda este cenário das Compras Públicas, e o desenvolvimento da expertise técnico-operacional para implementação de possíveis soluções. No seu desenvolvimento, será possível observar desde o nascimento da necessidade administrativa até a execução da Política Pública, passando pelas etapas técnicas operacionais e seus instrumentos, demonstrando suas deficiências e alinhamento com as boas práticas internacionais, com o propósito de se alcançar a eficiência nas Compras Públicas e, especialmente, favorecer um impacto social e econômico sustentável.

Palavras-chave: Compras Públicas. Políticas Públicas. Gestão Pública. Desenvolvimento

ABSTRACT

The present work, developed as an integrative literature review, analyzes the importance of Public Procurement as an instrument for the implementation of Public Policies, presenting a systematization of the relationships involving Government Procurement and Public Policies in their conceptual aspects and in the practices that underpin and consolidate this link, in order to make it possible to understand how the use of the government's purchasing power can be a factor for the dynamization of the domestic economy. We assume the objective of presenting the concepts of Public Procurement and Public Policies based on the literature, establishing their connections and pointing out their practical repercussions, characterizing the theme in its different faces. Thus, the present work addresses this scenario of Public Procurement, and the development of technical-operational expertise to implement possible solutions. In its development, it will be possible to observe from the birth of the administrative need the execution of the Public Policy, until going through the operational technical stages and its instruments, demonstrating its deficiencies and

¹ Pós - graduando em Gestão Pública Municipal

² Professor do Departamento de Filosofia da Universidade Estadual da Paraíba - UEPB, Doutor em Filosofia pela Universidade Federal da Bahia – UFBA.

supervised with the good international practices, with the purpose of achieving efficiency in Purchasing Publics and, especially, favoring a sustainable social and economic impact.

Keywords: Public Purchases. Public policy. Public administration. Development

1 INTRODUÇÃO

As Compras Públicas são inerentes às atividades administrativas do Estado, atendendo aos clientes internos (as próprias necessidades do Estado) e externos (mercado, sociedade). Assim, por meio do uso do poder de compras, o Estado pode transformar a realidade de distintos mercados e impactar no cumprimento do objetivo de diversas políticas, Costa (2019).

Segundo Carvalho (2018), pode-se entender como atividade administrativa a função voltada para o bem de toda coletividade, desenvolvida pelo Estado com a intenção de privilegiar a coisa pública e as necessidades do corpo coletivo. Sendo assim, pode-se dizer que a função administrativa é um múnus público, configurando uma obrigação ou dever para o administrador público – que não terá liberdade de atuação, sempre agindo em respeito ao direito posto, com a intenção de perseguir o interesse da coletividade.

Atualmente, as Compras Públicas são regidas, de modo geral, pela Lei nº 8.666/93 (Lei geral de licitações), pela Lei nº 10.520/2002 (Lei do pregão) e pela Lei nº 12.462/2011 (Lei do Regime Diferenciado de Contratação - RDC), além dos regulamentos complementares e infralegais, bem como os normativos estaduais.

Não podemos deixar de lembrar que recentemente foi aprovada e publicada a Lei nº 14.133 de 1ª de abril de 2021, que de forma unificada regulamenta as Licitações e Contratos Administrativos, revogando os normativos anteriores após decorridos 2 (dois) anos de sua publicação, ou seja, a partir de 1ª de maio de 2023.

Tomemos como exemplo ilustrativo o Estado da Paraíba, que já vem se adequando a nova legislação vigente. No âmbito da Paraíba, as compras públicas na sua grande maioria são realizadas de maneira centralizada por intermédio da Central de Compras, que é vinculada à Secretaria de Estado da Administração. O Sistema de Compras do Governo do Estado da Paraíba é instituído através da Lei Complementar nº 67, de 07 de julho de 2005, e regulamentado através do Decreto nº 27.010 de 07 de abril de 2006, tendo como objetivo a centralização de aquisições de bens, materiais e serviços da Administração Pública Direta e Indireta do Governo do Estado da Paraíba, sendo operacionalizado pela Secretaria de Estado da Administração, por intermédio da Diretoria Executiva da Central de Compras.

Não obstante tal sistemática, podemos dizer que as compras governamentais buscam pela eficiência econômica, qualidade, celeridade, responsabilidade e

transparência, sendo estes seus objetivos primários. Por outro lado, também devemos destacar a elevada importância aos objetivos secundários das compras públicas, que seriam as perspectivas de promoção dos desenvolvimentos econômico, social, industrial, tecnológico, ambiental, etc.

De um modo geral, a contratação pública tem uma dupla finalidade: satisfazer as necessidades públicas (bens, obras ou serviços) e implementar políticas públicas diversas. Assim, sob a proteção de dispositivos legais, pode-se dizer que por trás da compra de bens e serviços do setor público, existe uma política pública, referida na literatura como política de compras governamentais.

Neste viés, considerando a sua importância e o impacto econômica advindo de tais contratações, as aquisições públicas podem ser utilizadas como instrumentos de operacionalização de diversas políticas públicas e atender a distintos grupos de interesse, como por exemplo promover o crescimento, o desenvolvimento socioeconômico, dentre tantas outras perspectivas, permitindo a atuação do Estado de modo sustentável, por meio de compras sustentáveis, apoiando empresas consideradas estratégicas, com destaque as microempresas e empresas de pequeno porte, a agricultura familiar, ou até mesmo a implementação de política de ressocialização através da contratação de presos egressos do sistema prisional.

Como podemos ver, dentro da temática das Compras Públicas, é fundamental que se faça uma reflexão aprofundada e mais detalhada sobre o uso do poder de compra do Estado e sobre o seu inestimável papel quanto ao desenvolvimento sustentável, refletindo acerca do papel das compras públicas enquanto indutoras de Políticas Públicas e como meio para atingir os vários objetivos governamentais.

Assim, este trabalho se propõe a apresentar, em linhas gerais, as perspectivas sobre o tema e cotejá-la com elementos históricos hodiernos e remoto, inclusive no que diz respeito ao debate relativo ao uso do poder de compra como instrumento de realização de objetivos governamentais, denominados de objetivos secundários das Compras Públicas, contribuindo com a atuação estatal, de forma a subsidiá-lo com informações e dados para o desenvolvimento de ações futuras na área da temática abordada.

2 AS COMPRAS PÚBLICAS

Segundo Charles (2021), o trajeto procedimental que liga a pretensão contratual do Estado ao fornecedor escolhido para atender as necessidades administrativas é, em outras palavras, chamada de licitação.

Assim, de maneira didática e de fácil compreensão, o mesmo autor conceitua a definição de licitação conforme adiante.

Quando um cidadão efetua uma compra economicamente relevante, ele, mesmo que de forma intuitiva, realiza procedimentos de planejamento e seleção do objeto pretendido, antes da contratação. Antes da aquisição de um automóvel, por exemplo, ele identifica sua necessidade, define o objeto apto a tal satisfação, afere os eventuais custos, avalia sua disponibilidade financeira e, por fim, seleciona, no mercado, a melhor proposta para a respectiva aquisição. Pois bem, a Administração, em suas contratações, precisa realizar procedimentos formais prévios para a realização dessa contratação, objetivando a escolha da melhor proposta possível. A este procedimento, chamamos de licitação. (TORRES, 2021, p. 41)

É imperioso denotar que as Compras Públicas são mecanismos chave de atuação do estado na promoção e desenvolvimento científico, social, econômico, de inovação, dentre tantas outras realidades, de acordo com a abordagem teórica das políticas de estímulo que podem ser adotadas.

Estudar melhor esta dinâmica e possibilidade se torna relevante para a pesquisa acadêmica por emergir o diálogo sobre a dimensão e importância do poder das Compras Públicas e seus impactos positivos nas multilateralidades das vertentes estatais, reverberando em seu papel enquanto indutor de Políticas Públicas.

Como já referenciado anteriormente, observa-se que as Compras Públicas enquanto instrumento de desenvolvimento ainda é pouco utilizado, no que tange a extração do potencial de seus objetivos secundários.

Segundo Terra e Carlos (2018) a atividade de Compras Públicas possui uma grande complexidade, não sendo apenas um simples processo operacional (possui um ciclo de gestão; dimensões correlatas; inúmeros atores; faz parte do processo de logística e da gestão de suprimentos; e, está vinculada com as políticas públicas e com os objetivos-chave de governo).

Neste norte, se faz necessário desenvolver esta reflexão acadêmica sem descuidar de acentuar suas implicações práticas, destacando as diversas

possibilidades de novos arranjos jurídico-institucionais que abarca a temática, acostando-se no arcabouço legal brasileiro que recentemente foi atualizado, conforme veremos adiante.

2.1 O arcabouço legal brasileiro

Inicialmente é imprescindível destacar que a Constituição Federal, em seu art. 22 inciso XXVII, outorga à União a competência privativa para legislar sobre normas gerais de licitação e contratos, vejamos:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Atualmente as compras públicas são regidas pela Lei nº 8.666/93 (Lei Geral de Licitações), pela Lei nº 10.520/2002 (a Lei do Pregão), e pela Lei nº 12.462/2011 (Lei do Regime Diferenciado de Contratação - RDC).

Podemos destacar que sob a égide da Lei nº 8.666/93, esta define como modalidades de licitações a concorrência, a tomada de preço, o convite, o concurso e o leilão, ao passo que a Lei nº 10.520/2002 insere em nosso regime jurídico a modalidade de licitação denominada pregão. Não podemos esquecer do Regime Diferenciado de Contratação instituído pela Lei nº 12.462/2011.

Contudo, tivemos a recente publicação da Lei nº 14.133/2021, de 1º de abril de 2021, que englobou e unificou todos os instrumentos legais anteriormente mencionados, e que já estavam em nosso ordenamento jurídico pátrio há décadas, dando a eles uma sobrevida de apenas 02 (dois) anos até sua total revogação. A referida legislação inovou ao trazer apenas cinco modalidades de licitação, quais passaram a ser as seguintes: pregão, concorrência, concurso, leilão e diálogo competitivo.

Com o advento da Lei Federal nº 14.133/2021, a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – NLLC, surgiu a necessidade e a oportunidade premente dos entes federados utilizarem das suas competências legislativas concorrentes

para regularem as matérias relativas às Compras Públicas sujeitas ao seu arbítrio e otimizarem os procedimentos a partir das suas experiências e necessidades próprias.

Assim, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, a Lei Federal nº 14.133/2021, que estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com abrangência nos órgãos dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário desses entes federados, trouxe a necessidade premente de sua regulamentação para correta e plena aplicabilidade.

Como sabemos, a atuação do Estado é indissociável de sua função administrativa, desta forma, a construção de um regime jurídico fundamentado na legalidade, no interesse público e na segurança jurídica caracterizado por uma atividade regulatória específica é indispensável para o Estado democrático de Direito.

Não obstante a unificação das regras e ritos, a nova legislação de compras públicas trouxe inúmeras inovações, dentre as quais podemos citar o diálogo competitivo, os agentes de contratação, novas hipóteses de dispensa, a necessidade de uma comissão permanentes para apurações de sanções administrativas, dentre tantas outras.

Além das inovações acima citadas, a nova legislação também trouxe a previsão de regulamentação de inúmeros dispositivos para sua plena aplicação, podendo ser citado como exemplo o §3º do art. 8º, adiante colacionado.

As regras relativas à atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, ao funcionamento da comissão de contratação e à atuação de fiscais e gestores de contratos de que trata esta Lei **serão estabelecidas em regulamento**, e deverá ser prevista a possibilidade de eles contarem com o apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno para o desempenho das funções essenciais à execução do disposto nesta Lei.

Como vimos, a Nova de Licitações de Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) impulsiona a necessidade de plena regulação dos dispositivos nela impostos, além da atualização de todo arcabouço jurídico que por hora tenha como fundamento as Leis nº 8.666/93, Lei nº 10.520/2002 e a Lei nº 12.462/2011.

Neste caso, as Leis nº 8.666/93 (Lei Geral de Licitações), Lei nº 10.520/2002 (a Lei do Pregão), e a Lei nº 12.462/2011 (Lei do Regime Diferenciado de Contratação - RDC) tem sua vigência máxima programada até o dia 31 de março de 2023. Após este prazo, a Nova Lei de Licitações e Contratos torna-se de uso obrigatório para todos os entes políticos.

Neste norte, vimos acima e de forma sintética o guia básico de normatividade que a Constituição Federal nos atribui, cabendo a União legislar por meio de normas gerais, ao passo que cabe aos Estados a competência concorrente para conferir aplicabilidade à nova lei de licitações e contratos administrativos.

Não podemos esquecer que a Lei nº 14.133/2021 alcança todos os órgãos e entidades da administração pública, sem exceções, nos níveis de governo federal, estadual e municipal, adotando regra mais rígida que a do estatuto anterior e incidindo sobre a administração descentralizada.

Desta forma, devemos ter em mente que a licitação compreende uma relação econômica pautada em normas regulatórias do Estado que se fundamentam na busca de eficiência da máquina pública.

2.2 O Estado Consumidor

Conforme já citado nos tópicos anteriores, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico OECD (2017), em estudo, verificou que cerca de 12% do PIB (Produto Interno Bruto) brasileiro é destinado às contratações públicas.

Por sua vez, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística divulgou em seu site que no ano de 2021 o PIB brasileiro foi de R\$ 8,7 trilhões de reais. (Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>, acesso em 29/11/2022)

Tal informação demonstra a amplitude do poderio financeiro derramado no mercado através das contratações públicas.

Desta forma, percebe-se que o Estado é um importante *player* nos mais diversos mercados, em grande parte deles se colocando como o maior demandante, isto é, um grande investidor que tem potencial para favorecer o desenvolvimento em qualquer área que atuar e investir, e tal poder de compra pode servir então como fomentador do desenvolvimento socioeconômico nas dimensões listadas no tópico anterior. (COSTA, 2019)

Segundo Squeff (2014), a finalidade primária das Compras Públicas – garantir ao governo o suprimento de bens ou a prestação de serviços necessários ao seu funcionamento –, pode-se enfatizar que o uso estratégico da demanda governamental pode aperfeiçoar o desempenho do governo nas ações sob sua responsabilidade e garantir mais rapidez na consecução de determinados projetos, com melhoria da qualidade do serviço público. A referida autora ainda pontua que as compras poderiam ser adicionalmente utilizadas para aumentar a demanda, estimular a atividade econômica e o emprego, proteger as firmas domésticas da competição externa, aumentar a competitividade entre as firmas ao atrair campeãs nacionais para desempenhar atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D), minimizar disparidades regionais e criar empregos para setores marginais da força de trabalho.

Neste norte, deve-se entender que o poder de compra do Estado pode ser concebido para além de sua finalidade primária, podendo abranger a promoção do desenvolvimento econômico, social e ambiental, a promoção da inovação e servir também como instrumento de Políticas Públicas, inserindo no mercado vendedores até então alijados do mesmo. Cita-se como exemplo os agricultores familiares e as micro e pequenas empresas. (COSTA, 2019)

Devemos sempre ter em mente que o Estado pode se utilizar deste vasto poderio econômico reservado para atender as suas necessidades básicas, ou seja, aproveitar o ensejo dos objetivos primários das contratações públicas, para promover o desenvolvimento sustentável como objetivo secundário. Ou seja, na aquisição de um alimento o poderio estatal pode se valer de suas prerrogativas administrativas para implementar Políticas Públicas voltadas ao desenvolvimento.

Assim, por meio do uso do poder de compras, o Estado pode transformar a realidade de distintos mercados e impactar no cumprimento do objetivo de diversas políticas. (COSTA, 2019)

O Estado recorre ao mercado para, entre outros objetivos, adquirir bem (a ser consumido nas atividades dos órgãos administrativos, ou a ser diretamente disponibilizado à coletividade), requisitar a construção de obra pública (que poderá ser diretamente utilizada pelos órgãos administrativos, ou pela coletividade) ou contratar a prestação de serviço (serviço esse instrumental para viabilizar as atividades administrativas, ou então a ser diretamente prestado à população). Como o Estado consome montante significativo dos bens e serviços disponibilizados pelo

setor produtivo privado, ele é um consumidor extremamente relevante, com capacidade de, efetivamente, impactar o mercado com suas decisões sobre o que, como, de quem e quando comprar. (ZAGO, 2018).

Com base no poder de compra indiscutivelmente forte do Estado, este pode intervir nas relações econômicas como já mencionado anteriormente. A partir desse poder de compra estatal surge a possibilidade de utilizá-lo para atingir as metas expressas nos programas governamentais. Um exemplo disso é o programa de compra de alimentos, discutido nos tópicos a seguir, por meio do qual o estado destina uma determinada parcela de suas compras para atingir metas de políticas públicas que favoreçam a agricultura familiar. (COSTA, 2019).

Esse objetivo de uso do poder de compra para incrementar a atividade econômica é evidenciado no que se prescreve sobre a licitação sustentável, pois se pondera que a mesma “tem como objetivo precípua utilizar o poder de compra do Estado para intervir indiretamente e de maneira profunda na economia” (COSTA, 2019, p. 39), com o intuito de contribuir para o desenvolvimento sustentável em suas diferentes dimensões.

Para a professora Zago (2018), o poder de compra governamental pode ser abordado a partir de quatro perspectivas diversas: (i) gasto público; (ii) contratação pública; (iii) política pública em si mesma; e (iv) instrumento de políticas públicas.

Na primeira perspectiva, qual seja, os gastos públicos, Zago (2018) esclarece que as compras estatais são estudadas pelo dispêndio de recursos orçamentários que (em regra) ensejam. Nessa perspectiva, ressalta-se a preocupação com a eficiência, a racionalização e a transparência na aplicação dos recursos públicos. Para isso, consideram-se as normas orçamentárias, que visam a assegurar a observância desses princípios quando da aplicação de recursos públicos.

Sob a perspectiva da contratação pública, a autora entende que o estudo do poder de compra estatal abarca questões relacionadas à formalização do procedimento, passando pela definição do objeto (a partir da necessidade pública identificada), seleção do contratado e execução do contrato (com a entrega do objeto). (ZAGO, 2018)

Destaca-se também a perspectiva da própria Política Pública, que pode ser denotada a partir da ação administrativa, em que o sistema de contratações públicas pode ser visto como Política Pública, sendo assim considerado um instrumento de

ação dos governos que redireciona “o eixo de organização do governo a partir da lei à política”. (ZAGO, 2018, p. 38).

Por fim, a autora traz a perspectiva das Compras Públicas como instrumento de Políticas Públicas, no qual indica que o poder de compra estatal serve como meio para a implementação de fins previstos em Políticas Públicas setoriais diversas, sendo palco para estudos como instrumento transversal de Políticas Públicas. (ZAGO, 2018)

Assim, o poder de compra estatal é um importante instrumento de fomento a demandas geradas pelo setor público, devendo ser utilizada sempre que possível de forma inteligente, a fim de cumprir os preceitos do desenvolvimento nacional sustentável.

2.3 As compras Governamentais como importante plataforma para implementação de Políticas Públicas

Inicialmente temos que para uma melhor percepção deste artigo se faz necessário compreender as características e funções das Compras Públicas e das Políticas Públicas, abordando os aspectos conceituais acadêmicos e das instituições internacionais.

No que tange a conceituação de Políticas Públicas, Rua (2009) sustenta que as políticas públicas (policy) são uma das resultantes da atividade política (politics): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos.

Neste esteio, a autora indica que Política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas (Rua, 2009, p. 17).

Embora as políticas públicas possam afetar a esfera privada (famílias, mercados, religião), elas não são privadas. Ainda que entidades privadas participem de sua formulação ou participem de sua implementação, a possibilidade de fazê-lo está amparada em decisões públicas, ou seja, decisões tomadas por agentes do governo sob o poder coercitivo do Estado (Rua, 2009, p. 17).

Para compreendermos de uma forma mais didática, um dos exemplos externados por Rua em sua obra Políticas Públicas, traz que o Programa Bolsa

Família é parte de uma política pública de combate à fome e à miséria. (Rua, 2009, p. 17).

Por sua vez, as Compras Públicas têm relevância por serem uma atividade meio, própria e indelegável da administração pública, conectada diretamente à utilização, distribuição, controle e transparência dos recursos públicos, essencial para os resultados dos planejamentos estratégicos e das Políticas Públicas de qualquer governo, de modo que sua capacidade de impactar, fomentar e direcionar o desenvolvimento econômico local são alguns dos aspectos mais relevantes desse fator de gestão (SOARES, 2019).

Segundo Arrowsmith (2011), o processo de compras governamentais é composto de três fases: i) decisão do gestor público de quando e quais bens e serviços precisam ser adquiridos – trata-se da etapa em que é feito o planejamento das compras; ii) realização do processo licitatório, a partir do qual será definido fornecedor do bem ou serviço demandado; e iii) gestão do contrato para assegurar que os objetivos da aquisição sejam alcançados.

Nesse viés, é imperioso destacar que os procedimentos de compras públicas são considerados como um dos processos mais transversais atualmente existentes no setor público, dado que possibilita a multiplicação do seu poder de autotransformação a partir de inovações e otimizações, principalmente no tocante a regulamentação e implementação de novas práticas de gestão. (Ferrer, 2015 apud Soares, 2019, p 19)

Desta forma, para alcançar suas ações finalísticas, a Administração Pública se vale das compras governamentais para dar suporte a sua atuação.

Não obstante o posicionamento dos autores acima citados, temos que as compras governamentais também podem ser vistas como um instrumento de Política Pública, por conter funções de ordem econômicas, sociais, políticas, ambientais, etc. Para Arrowsmith (2011), as chamadas Políticas Horizontais, citadas como um termo, é suficientemente genérico para abranger todas as categorias de políticas, mas, em contraste com a terminologia das políticas “secundárias” ou “colaterais”, não implica que tais políticas sejam necessariamente ilegítimas ou subservientes nos aspectos comerciais.

Por sua vez, para desenvolver uma abordagem científica das Políticas Públicas, mas também como uma realidade que é produto das ações e/ou omissões do Estado, é indispensável identificar suas origens e seu desenvolvimento.

Realizando uma digressão histórica do uso das Compras Públicas como instrumento de implementação de Políticas Públicas, McCrudden (2004) destaca que o uso das compras de forma vinculada à políticas sociais remonta ao século 19, na França, Inglaterra e nos Estados Unidos, quando numa tentativa de estabelecer determinados padrões no mercado de trabalho, o Presidente norte-americano Martin Van Buren estabeleceu uma jornada de dez (10) horas para aqueles que trabalhavam em contratos com o governo. Desta forma, as contratações públicas se atrelavam às políticas a partir de um grupo de objetivos socioeconômicos, dentre eles, a promoção de condições justas de trabalho e salários, utilizando as obras públicas para combater o desemprego.

Seguindo este raciocínio, Dias e Matos (2012) traz que Políticas Públicas são as ações empreendidas ou não pelos governos que deveriam estabelecer condições de equidade no convívio social, tendo por objetivo dar condições para que todos possam atingir uma melhoria da qualidade de vida compatível com a dignidade humana.

Por fim, expõe-se aqui o conceito dado por Rua (2012), para qual as Políticas Públicas são derivadas da atividade política, abrangendo o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos.

Portanto, a partir das teorizações acima expostas, é possível extrair que Política Pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas.

Rua (2009) esclarece ainda que decisão política corresponde a uma escolha dentre um conjunto de possíveis alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando – em maior ou menor grau – uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis.

Em que pese algumas divergências entre os diversos conceitos colacionados, verifica-se que todos convergem quanto às Políticas Públicas serem algo voltado a coletividade, inferindo-se que elas podem contribuir para um estado de bem-estar social.

Quando se tem um olhar estratégico sobre a área de Compras Públicas, percebe-se o enorme potencial que esta atividade possui na indução de Políticas Públicas, atuando na área finalística do Estado. Teixeira et al. (2015) destaca que a definição da fronteira entre atividade-fim e atividade-meio não é nada precisa

atualmente, dada à crescente complexidade dos projetos e processos existentes nas organizações públicas e privadas.

Na maior parte dos casos o tema das compras públicas é abordado sob uma única perspectiva (questões legais, fontes de desperdício, perspectiva exclusiva da corrupção, como causa da má qualidade dos serviços públicos, como política de incentivo aos governos locais). empresa). Assim, a oferta de bens, serviços e obras do setor público não é abordada através de uma análise mais abrangente e sistemática (TEIXEIRA et al., 2015 apud Terra e Carlos, 2018)

Arrowsmith (2010) confirma a possibilidade de o uso de contratos públicos como uma ferramenta política considerada nas agendas de ação, abrangendo muitas áreas políticas, como apoio a condições de trabalho justas, desenvolvimento regional e oferta de oportunidades econômicas para grupos desfavorecidos, às vezes chamada de política "secundária", em contraste com o chamado "objetivo principal" de obter bens, obras ou serviços em condições melhores. (Santos e Romão, 2019, p. 176)

Assim, o poder de compra estatal mostra-se como ferramenta viável e efetiva para a concretização de direitos coletivos, ao mesmo tempo em que permite a atuação estatal mais subsidiária, Estorninho (2012).

A legitimidade do uso das Compras Públicas como instrumento de Políticas Públicas advém, entre outras fontes, do disposto legal que acrescenta o desenvolvimento nacional sustentável como umas das finalidades da realização das licitações. (COSTA, 2019)

Neste diapasão, a pluralidade de alternativas, que vão desde as políticas com intuito de propiciar melhorias nas condições de trabalho, passando por políticas anti-discriminatórias, até políticas mais atuais, com podemos destacar as chamadas "*green procurement*", demonstra o potencial e os esforços de uma série de Estados ao redor do globo para integrar as compras governamentais às políticas sociais.

A Rede Interamericana de Compras Governamentais (RIGC) coaduna-se com tal raciocínio, colocando as compras governamentais como uma poderosa ferramenta para contribuir com a realização dos objetivos governamentais de dinamizar mercados e economias, além de sociedades, que passam a se caracterizar como sendo dinâmicas, inovadoras e sustentáveis. Ao incutir nas Compras Públicas outros funções, os critérios das mesmas são expandidos para

além da visão tradicional, potencializando sua função primária que consiste em atender diretamente as demandas do Estado (RICG, 2016, apud Costa, 2019).

Neste viés, as Compras Públicas podem cumprir um papel com multilateralidades, cujo alcance reverbera além de seu papel trivial de aquisição de bens e serviços para o Estado (objetivo primário), podendo ser utilizado como importante ferramenta de implementação de Políticas Públicas, de desenvolvimento sustentável, de inovação, dentre tantas outras possibilidades (objetivos secundários). De tal modo, a capacidade estatal de contratações de bens e serviços pode impactar positivamente em sua capacidade para promover o desenvolvimento.

As Compras Públicas podem então permitir ao Estado atuar de modo sustentável, por meio das compras sustentáveis. O Estado pode apoiar empresas e setores considerados estratégicos, com destaque para as microempresas e empresas de pequeno porte (ME/EPP), e a agricultura familiar, seja por meio Programa nacional de Aquisição de Alimentos (PAA) ou pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que têm por objetivo o fortalecimento da agricultura familiar. Cita-se, como exemplo da atuação estatal por meio das Compras Públicas, o Decreto nº 9450/2018, que estabelece a obrigatoriedade, de empresas contratadas pelo Governo Federal, em contratos acima de R\$330 mil por ano, de contratarem presos ou egressos do sistema prisional, de modo a facilitar a reintegração à sociedade. (COSTA, 2019)

Acrescentamos ainda como exemplo o Plano Brasil Maior (PBM), estabelecido a partir da promulgação da Lei nº 12.349/2010, qual estabeleceu uma Política Industrial, Tecnológica, de Serviços e de Comércio Exterior através de estímulo à Inovação e à produção nacional. Tal plano fomenta ao desenvolvimento industrial nacional através das contratações públicas com a promoção do desenvolvimento sustentável, inserindo a possibilidade de uso de margem de preferência nos processos de licitação de até 25% para os produtos com tecnologia nacional.

Assim, podemos perceber que o poderio econômico estatal voltado para as contratações públicas pode ser melhor planejado e aproveitado, direcionando os gastos de forma estratégica e inteligente, podendo e devendo interferir nas relações econômicas, auxiliando a promoção de políticas públicas e a dinamização da economia.

3 METODOLOGIA

Quanto aos procedimentos metodológicos utilizados, foi realizado um estudo de caráter interdisciplinar, com pesquisas exploratórias e análise documental/legal, tomando como fonte os conhecimentos da Administração, das Ciências Jurídicas e demais ciências sociais. Inicialmente, foi utilizada a técnica de pesquisa bibliográfica, consultando-se artigos, legislação e outros documentos em sítios virtuais na internet, obras de renomados autores, noticiários e palestras sobre o assunto objeto de análise, com vistas a fortalecer o vínculo com objeto de estudo extraindo o seu elemento essencial e encontrando respostas para as questões da pesquisa respectivamente.

A finalidade foi proporcionar uma maior familiaridade com o objeto de estudo, identificando a natureza do fenômeno estudado e apontando as características essenciais de suas variáveis.

Já na análise documental, técnica de investigação do conteúdo dos documentos, o objetivo foi encontrar respostas para as questões da pesquisa, descobrindo o que está por trás dos conteúdos manifestados.

Assim, buscou-se, ao longo da pesquisa, compilar um conjunto de entendimentos que vieram a incidir majoritariamente sobre as compras governamentais e as Políticas Públicas, fornecendo os elementos científicos que auxiliaram na construção de conhecimento, abordando os dados sob viés qualitativo, sendo o traço predominante descritivo, devido ao seu objeto de análise, embora se possa identificar também objetivos explicativos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou proporcionar um debate sobre Compras Públicas como plataforma de implementação das Políticas Públicas e sua importância no cenário doméstico, buscando entender esta interação, bem como externar possibilidades que possam melhorar a eficiência da ação governamental. Como visto, o poderio econômico estatal voltado para as contratações públicas pode ser melhor planejado e aproveitado, direcionando os gastos de forma estratégica e inteligente.

A literatura consultada gerou a convicção que mesmo no campo doutrinário houve pouco debate sobre as evidentes disfuncionalidades de nosso regime licitatório tradicional, pois poucas vezes aprofundou-se uma análise econômica que conseguisse explicar de maneira mais abrangente todas as variáveis envolvidas nos diferentes processos de contratações públicas.

Não é demais lembrar que a partir do poder de compra do Estado indiscutivelmente forte, este pode interferir nas relações econômicas, basta exemplificar com a importância que assumiu a atuação do Estado no contexto da pandemia, quando toda a economia parecia caminhar para uma total paralisação. Percebemos que a necessidade de contratações rápidas e eficientes esbarrou em entraves burocráticos, políticos e até mesmo ideológicos, como na compra das vacinas provenientes da China. Do grande poder de compra do Estado decorre a necessidade de se fazer uso do mesmo para atingir os objetivos expressos no planejamento governamental. Exemplo disso são os programas de aquisição de alimentos, quando o Estado direciona determinada parcela de sua aquisição para permitir atingir o objetivo da política pública de favorecer a agricultura familiar.

Neste norte, o presente trabalho buscou apresentar o fundamento legal das Compras Públicas, bem como as reais possibilidades de se implementar Políticas Públicas sustentáveis a partir de um uso estratégico dessa atuação específica do Estado.

Assim, buscou-se apresentar a importância do sistema de compras para o Estado brasileiro e sua evolução legislativa, abordar a temática das Compras Públicas com foco no seu impacto na promoção das Políticas Públicas, explorando a potencialidade do uso do poder governamental de compra para a dinamização da economia.

Desta forma, ressalta-se a contribuição para o desenvolvimento de desenhos institucionais de compras governamentais que sejam capazes de mitigar entraves existentes entre a alocação exitosa dos recursos públicos e a efetividade das ações estatais, revelando o nível de capacidade estatal da gestão que influenciam diretamente na atuação estatal para a implementação das Políticas Públicas, objetivando sempre uma melhor eficiência na atividade estatal e consequentemente na qualidade de vida dos cidadãos.

Por fim, devemos ter em mente a necessidade de desenvolver a cultura de acréscimo do desenvolvimento nacional sustentável como princípio básico das

licitações públicas, auxiliando a promoção de políticas públicas e a dinamização da economia.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, R. D.; ARROWSMITH, S. The WTO regime on government procurement: past, present and future. In: ARROWSMITH, S.; ANDERSON, R. D. (Eds.). **The WTO regime on GP: challenge and reform**. Cambridge University Press: Cambridge, UK, 2011.

Barbieri, L., Frossard, M., & Moreira, L. (2010). **Poder de compras da administração pública federal: novas perspectivas para o debate acadêmico**.

Carvalho, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 5. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2018.

Costa, Caio César de Medeiros. **Compras públicas: para além da economicidade**. Brasília: Enap, 2019.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

Estorninho, Maria João. **Curso de Direito dos Contratos Públicos: por uma contratação pública sustentável**. Coimbra: Edições Almedina, 2012.

OECD. (2017). *Government at Glance 2017*. OECD Publishing. Paris.

RUA, Maria das Graças. *Políticas públicas*. 2ª ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2012.

Santos, Geovane Santana dos; Romão, Ana Lúcia. **O liame entre as compras governamentais e as políticas públicas no Brasil**. Revista Tópicos em Administração – Volume 27. Organização: Editora Poisson. Belo Horizonte - MG, 2019. Cap. 16. 173-184

Soares, João Cláudio A. **Gestão de riscos em compras públicas: um estudo na Central de Compras do Estado da Paraíba**. Dissertação (Mestrado acadêmico) – Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2019.

Squeff, Flávia de Holanda Schmidt. **O poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico: análise do caso brasileiro**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2014

TEIXEIRA, Helio Janny et al. **Concentração de compras e melhoria da qualidade do gasto público no Brasil**. Brasília: VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2015.

Terra, Paim; Carlos, Antonio. **Compras públicas inteligentes: uma proposta para a melhoria da gestão das compras governamentais.** ENAP, 2018.

Torres, Ronny Charles Lopes de. **Lei de Licitações públicas comentadas**, 12. ed. rev. São Paulo, Ed. Juspodivm, 2021.

Zago, Marina Fontão. **Poder de compra estatal como instrumento de políticas públicas.** Brasília. Enap, 2018.