

UNIVERSIDADE FEDERAL DE RIO GRANDE- FURG
INSTITUTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS, ADMINISTRATIVAS E CONTÁBEIS -
ICEAC
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - PROFIAP

AS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS COMO PROMOTORAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Kelly Romano Huckembeck
Alexandre Costa Quintana

Rio Grande
2024

RELATÓRIO TÉCNICO

AS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS COMO PROMOTORAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

RESUMO

Considerando a representatividade econômica das compras públicas para os municípios da região sul do Rio Grande do Sul (RS), surge o questionamento quanto ao alcance das contratações públicas realizadas pela Prefeitura Municipal de Pelotas no tocante à execução de políticas públicas, a partir da função derivada atribuída a essas compras públicas. Assim, despontam algumas circunstâncias cuja análise poderá esclarecer a existência de vantagens na aplicação da função derivada nas compras governamentais. Dessa forma, o objetivo deste estudo foi investigar de que forma as contratações públicas contribuem na promoção de políticas públicas. Como resultado foi possível observar que as compras públicas não são utilizadas como instrumentos de promoção de políticas públicas na PMP, ainda que os servidores envolvidos no processo e suas respectivas chefias tenham o esclarecimento da relevância e das possibilidades que a legislação oferece. Diante dos resultados encontrados, foram propostas recomendações visando auxiliar a área de compras governamentais a conscientizar as unidades demandantes sobre as possibilidades de execução de políticas públicas por intermédio dos processos de compras governamentais, bem como, visando a capacitação dos servidores para melhor aplicação dessas possibilidades.

1 – INSTITUIÇÃO

O estudo foi realizado na Prefeitura Municipal de Pelotas/RS.

2 - PÚBLICO-ALVO DA INICIATIVA

Prefeitura Municipal de Pelotas (PMP).

3 - DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

As compras públicas merecem um lugar de destaque na economia brasileira, pois movimentam recursos que representam uma parcela significativa do PIB do país (CHAVES, 2019). Logo, exigem dos legisladores e governantes uma visão mais ampla de licitações públicas, sustentada na expressividade do poder de compras do Estado e no fato de que o uso desse poder pode provocar alterações significativas no mercado, em especial, em alguns setores da economia e, mesmo, em outros aspectos sociais (BARADEL, 2011).

Nesse contexto, uma nova e adicional finalidade para as contratações públicas, denominada como sendo uma função derivada cuja operacionalização dá-se “pela inclusão, em qualquer fase da contratação pública, de restrições, obrigações ou preferências adicionais à finalidade primária do contrato e a ela não originárias” (ZAGO, 2018, p. 41). Por esse ângulo, a função derivada pode ser definida como sendo objetivos mediatos e indiretos alcançados pela Administração Pública ao envidar esforços de garantir ao contrato administrativo o papel de realizador de políticas públicas (JUSTEN FILHO, 2008).

Assim, alguns obstáculos precisam ser enfrentados na medida em que ganha relevância o entendimento do papel das compras públicas na implementação de políticas públicas diversas (COSTA, TERRA, 2019). A agenda do desenvolvimento de um país deve estar diretamente vinculada ao entendimento de como são formuladas e executadas as políticas públicas a partir de diferentes arranjos promovidos pelo Poder Público, bem como da compreensão dos papéis do Estado e do governo e o domínio técnico dos seus mecanismos de funcionamento no nível da execução das decisões e dos dispêndios governamentais envolvidos (BUCCI, 2013).

Dessa forma, o estudo busca esclarecer a questão problema balizadora da pesquisa: como as contratações públicas realizadas por intermédio dos pregões eletrônicos são utilizadas para a promoção de políticas públicas?

4 - OBJETIVOS

O objetivo do estudo foi investigar de que forma as contratações públicas são utilizadas como instrumento de promoção de políticas públicas em setores hipossuficientes e estratégicos da economia local.

Para isso, fez-se necessário alcançar os seguintes objetivos específicos: a) Identificar os processos de compras públicas nos quais políticas públicas de fomento à economia local são desenvolvidas e destacar quais são essas políticas; b) Compreender qual a percepção dos responsáveis pelas compras públicas do Município sobre a possibilidade de execução de políticas públicas a partir do processo em análise; c) Compreender qual a percepção dos trabalhadores envolvidos diretamente nos processos de compras públicas do Município sobre a execução de políticas públicas por intermédio desses processos.

5 - ANÁLISE/DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

Nesta seção são apresentados os resultados da pesquisa tendo-se em consideração a análise dos documentos disponibilizados, quais sejam, os editais dos pregões eletrônicos realizados pela PMP no período estudado; a análise das respostas apresentadas aos questionários e das respostas às entrevistas, tendo em vista os pilares julgados como relevantes para a análise da situação, tomando-se por base conceitos utilizados nos processos de avaliação de políticas públicas.

5.1. Análise dos editais de pregões eletrônicos

Para a pesquisa, foram analisados os editais de pregões eletrônicos levados a termo e realizados pelo órgão nos anos de 2020, 2021 e 2022, totalizando 232 editais. A maioria dos editais continha a previsão de exclusividade para a participação de Microempresas, Empresas de Pequeno Porte e Microempreendedores Individuais, situação que encontra respaldo legal na Lei Complementar nº 123/2006 (BRASIL, 2006).

Por outro lado, não foi encontrada, em nenhum dos editais analisados, a utilização de outras legislações evidenciando a implementação de políticas públicas para além das previstas na LC nº 123/06, bem como, não foram encontradas outras evidências nesses documentos sobre a realização de políticas públicas diferentes daquelas atendidas pela própria aquisição/contratação.

No entanto, ao analisar as normas legais sobre o tema observa-se que existem inúmeras delas que poderiam ser utilizadas, dentre as quais destacam-se, como exemplo, as que tratam do

tema sustentabilidade. As compras públicas sustentáveis visam diminuir os efeitos ambientais resultantes da produção e consumo inadequados e irresponsáveis, buscando assim mitigar os danos provocados pela depleção dos recursos naturais e, nesse contexto, o Estado pode assumir papel fundamental atuando como um importante agente de mudanças, na medida em que se aproveita tanto da força econômica quanto da possibilidade de aplicação da legislação pertinente ao tema (SOARES et al., 2018).

Paralelamente, percebe-se que, no tocante ao tema sustentabilidade, ainda existem dificuldades de entendimento e escolha dos critérios que devam ser aplicados, associando-se às poucas oportunidades de capacitação dos servidores e pouca vontade política, por vezes, dos gestores envolvidos, criando uma barreira difícil de ser transposta (COSTA; TERRA, 2019).

Sugere-se, assim, que haja um movimento de conscientização dos gestores públicos responsáveis pelas compras públicas do Município, bem como, dos gestores demandantes da área para que compreendam as possibilidades permitidas na legislação em vigor quanto à realização de políticas públicas nos processos de compras governamentais. Essa conscientização poderá ocorrer a partir da realização de oficinas específicas nas quais as diversas oportunidades legais existentes possam ser apresentadas como possibilidades de uma atuação mais efetiva das respectivas áreas.

5.2 Análise das respostas aos questionários

Uma das fontes de evidências importantes foi o questionário aplicado junto aos servidores municipais que trabalham no seu cotidiano com compras públicas e lotados no Departamento de Compras Governamentais da Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos da Prefeitura Municipal de Pelotas. Pelo uso desse instrumento foi possível compreender a percepção dos mesmos sobre as possibilidades de ampliar os objetivos finalísticos das licitações, promovendo de forma direta políticas públicas.

O roteiro do questionário foi construído tendo como fundamento leituras sobre o tema a partir de duas publicações relevantes, quais sejam, o Guia Prático de análise *ex post* (IPEA) e o Referencial de Controle de Políticas Públicas (TCU). Com base nessas publicações, foram estabelecidas as categorias de análise dos resultados fundamentadas em importantes pilares utilizados na avaliação das políticas públicas: legalidade; eficiência, eficácia e efetividade; transparência e *accountability*; gestão e capacidade institucional; desenvolvimento local e regional.

Com relação à legalidade, foi apontada a presença de burocracia e lentidão nos processos de compras públicas, ao passo que há consenso com relação à importância sobre a existência de normas e regulamentações claras para a fundamentação dos processos e implementação de políticas públicas relacionadas.

No que diz respeito à eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais relativas ao tema, o entendimento unânime é pela possibilidade das compras públicas serem utilizadas como uma ferramenta eficaz na promoção de políticas públicas, estando relacionada à capacidade de planejamento e da gestão relativa aos processos de compras da PMP.

Da mesma forma, ressalta-se a afirmação de que a capacitação dos responsáveis pela área de compras públicas é de fundamental relevância para a execução de políticas públicas de forma eficaz.

Portanto, a sugestão é a realização de capacitação dos servidores envolvidos diretamente com os processos de compras públicas do Município, para que possuam os conhecimentos necessários para o melhor aproveitamento desses processos, incluindo, sempre que possível, a previsão de políticas públicas que possam ser contempladas pelos editais de compras públicas, bem como, para que possam dar o adequado suporte às demandas das unidades administrativas interessadas em praticá-las.

Outro ponto importante foi sobre a necessidade de regular a avaliação das políticas públicas promovidas para a verificação da efetividade das mesmas, realidade que se coaduna com a transparência e possibilidade de controle social, configurando-se como importantes ferramentas para o fortalecimento de políticas públicas.

Nesse ponto, a sugestão é para que haja a formação de um comitê, com a participação de representantes do setor público, da sociedade civil e dos empreendedores locais, com o objetivo de avaliar a efetividade das políticas públicas promovidas nos processos de compras públicas e com competência para sugerir práticas que possam contribuir na formulação das políticas públicas associadas às compras públicas.

Sobre a existência de incentivos às unidades administrativas da Prefeitura para buscarem soluções inovadoras para a execução de políticas públicas por meio das compras públicas, o entendimento é que a prática não encontra solidez no cotidiano do Município, bem como, embora o uso do poder de compras públicas possa influenciar a economia local, garantindo a implementação de políticas públicas e contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico do

Município, a prática deve ser mais discutida e divulgada no âmbito da administração pública municipal.

Assim, para pensar as compras públicas municipais como um todo e viabilizando a execução de políticas públicas diretamente nestes processos, sugere-se a criação de um grupo de trabalho que envolva as unidades administrativas, articulando e integrando as Secretarias Municipais no sentido de conhecerem e disponibilizarem aos servidores envolvidos as melhores práticas nesse sentido, dando condições ao Município de fazer melhor uso do seu poder de compras para o atendimento de um maior número possível de necessidades públicas.

5.3 Análise das respostas às entrevistas

O entendimento daquilo que as chefias percebem sobre o processo de compras públicas e seus possíveis enlaces com as políticas públicas viabilizando diretamente a execução das mesmas foi o objetivo principal das entrevistas semiestruturadas com os responsáveis pelos processos de contratação do Município, configurando-se como uma das principais fontes de informações do estudo de caso (YIN, 2001).

Assim como ocorreu na formulação do questionário, as perguntas das entrevistas foram construídas com fundamento nas leituras do Guia Prático de análise *ex post* (IPEA) e do Referencial de Controle de Políticas Públicas (TCU).

As entrevistas realizadas demonstram a existência do cuidado de embasar todos os pregões eletrônicos na legislação nacional em vigor e, complementarmente, na legislação municipal relativa às licitações, fato já constatado quando da análise dos editais. Necessário atentar-se ao fato do formalismo estar relacionado à perda de eficiência nos processos nos quais, por vezes, o atendimento dos atos normativos funcionam como entraves que, em conjunto com o retrabalho presente em várias etapas do processo, comprometem a autonomia dos gestores e geram aos responsáveis maiores esforços, nem sempre gerando benefícios diretos à administração pública (COSTA; TERRA, 2019).

Para contribuir com avanços nesse sentido, a já referida capacitação dos servidores tem papel fundamental, permitindo uma melhor organização das demandas e ações mais planejadas.

Quanto às dificuldades enfrentadas junto às unidades administrativas, os entrevistados relatam que as mesmas não possuem o costume de trabalhar de forma conjunta nas atividades relacionadas às compras públicas, o que vai de encontro ao entendimento de que, na medida em

que a Administração Pública faz uso de processos de planejamento, utilizando-se dos meios adequados, sob o menor custo possível, empregando novas tecnologias e primando pela transparência nos processos de contratações, atua para o bom funcionamento da máquina pública, visando a excelência nos resultados e refletindo no atendimento das demandas da sociedade, a partir da atuação qualificada dos agentes públicos e materializando, dessa forma, os ideias de eficiência e eficácia (GONÇALVES, FIGUEIREDO, 2022).

No tocante à gestão e capacidade institucional sobre a avaliação que fazem do estágio atual das compras públicas no Município em relação às políticas públicas, os entrevistados afirmam enfrentar várias dificuldades, entre as quais as relativas ao entendimento da legislação em vigor, bem como das possibilidades no sentido da realização de políticas públicas de forma direta nos processos de compras.

Vale ressaltar que em um cenário no qual a capacidade de gestão da administração pública passa a se entrelaçar com a governança, tornando-se essencial para a efetividade do governo na medida em que haja maior interação entre as organizações dos setores público, privado e da própria sociedade civil, novas interpretações sobre as práticas que determinam essa capacidade da administração em produzir políticas públicas fazem-se necessárias (PIRES; GOMIDE, 2018).

Vislumbra-se no grupo de trabalho proposto na seção anterior, devidamente alinhado às capacitações também sugeridas, uma forma adequada de solucionar os problemas aqui manifestados.

No atinente ao desenvolvimento local e regional, existe a compreensão sobre a relevância das compras públicas como uma importante forma de influenciar a economia local, tornando-se fundamental, portanto, que a administração pública modifique o paradigma atualmente vigente em relação às compras públicas no sentido da busca do menor preço e passe a primar pela promoção da sustentabilidade, evidenciando critérios de promoção social e de preservação ambiental em seus editais de pregões eletrônicos, podendo, assim, impactar positivamente fornecedores cujas práticas prezam pela inclusão social e pelo cuidado com questões ambientais (OLIVEIRA; SANTOS, 2015).

Além disso, instrumentos que gerem demanda e estejam adequadamente alinhados com políticas públicas capazes de incentivar a oferta de soluções por fornecedores locais, aumentam e concentram a circulação de renda no território local (CALDAS, NONATO, 2013).

Da mesma forma, a sugestão da formação de um comitê específico parece ser apropriada para responder os obstáculos quanto às questões relativas ao desenvolvimento local e regional.

6 RECOMENDAÇÃO DE INTERVENÇÃO

Quadro 1 - Proposições de melhoria nos processos de compras públicas com ênfase na execução de políticas públicas.

Categoria	Ação	Resultado
Legalidade	Realizar oficinas específicas nas quais as diversas oportunidades legais sobre a prática de políticas públicas nos processos de compras públicas sejam esclarecidas.	Conscientizar os gestores públicos municipais e servidores sobre o tema, aumentando a utilização das oportunidades legais disponíveis.
Eficiência, eficácia e efetividade	Capacitar os servidores envolvidos diretamente com os processos de compras públicas do Município.	Habilitar os servidores para que possuam os conhecimentos necessários para o melhor aproveitamento dos processos de compras, incluindo, sempre que possível, a previsão de políticas públicas que possam ser contempladas pelos editais de compras públicas, bem como, para que possam dar o adequado suporte às demandas das unidades administrativas interessadas em praticá-las.
Transparência e <i>accountability</i>	Criar um Painel de Compras do Município.	Possibilitar aos interessados acesso facilitado às informações pertinentes às compras públicas do Município.
Gestão e capacidade institucional	Institucionalizar um Comitê para avaliar e sugerir a utilização dos processos de compras públicas como promotores de políticas públicas.	Viabilizar a participação de representantes do setor público, da sociedade civil e dos empreendedores locais, com o objetivo de avaliar a efetividade das políticas públicas promovidas nos processos de compras públicas e com competência para sugerir práticas que possam contribuir na formulação das políticas públicas associadas às compras públicas.
Desenvolvimento local e regional	Criar um grupo de trabalho envolvendo os servidores das unidades administrativas de todas as Secretarias Municipais.	Promover a articulação e integração das Secretarias Municipais no sentido de conhecerem, disponibilizarem e motivarem as melhores práticas de execução

Categoria	Ação	Resultado
		direta de PP a partir dos processos de CP, dando condições ao Município de fazer melhor uso do seu poder de compras.

7 RESPONSÁVEIS/CONTATOS

Kelly Huckembeck / kellyromano@gmail.com

Alexandre Quintana / professorquintana@hotmail.com

REFERÊNCIAS

BARADEL, E. M. **Licitação como instrumento de política pública de desenvolvimento regional**. São Paulo, 2011. 91 f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas) – Escola de Administração de Empresas. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.

BRASIL. **Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006**. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Brasília, DF, dezembro de 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm Acesso em: 10 de julho de 2022.

BRASIL. **Manual de auditoria operacional**. Tribunal de Contas da União – Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex), 4. Ed., Brasília: 2020a. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/F2/73/02/68/7335671023455957E18818A8/Manual_auditoria_operacional_4_edicao.pdf

BRASIL. **Referencial de controle de políticas públicas**. Tribunal de Contas da União -Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (Secex Desenvolvimento), Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec) e Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), Brasília : 2020b. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/EF/22/A4/9A/235EC710D79E7EB7F18818A8/1_Referencial_controle_politicas_publicas.pdf

BUCCI, M. P. D. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CALDAS, E. L.; NONATO, R. S. Compras públicas e promoção do desenvolvimento local. **Revista do Serviço Público**, Brasília, 64 (4): p. 465-480, out/dez 2013.

CHAVES, F. R. D.; BERTASSI, A. L.; SILVA, G. M. Compras públicas e desenvolvimento local: micro e pequenas empresas locais nas licitações de uma universidade pública mineira. **Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas**, v. 8, n. 1, p. 77-101, jan./abril 2019. Doi: <https://dx.doi.org/10.14211/regepe.v8i1.867>

COSTA, C. C. M.; TERRA, A. C. P. **Compras públicas: para além da economicidade**. Brasília: ENAP, 2019.

GONÇALVES, M.S.; FIGUEIREDO, P. S. Eficiência e eficácia nas compras públicas por pregão eletrônico: uma revisão sistemática da literatura. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v.8, n.4, p. 31468-31490, apr., 2022. DOI:10.34117/bjdv8n4-568

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 12. ed. São Paulo: Dialética, 2008.

OLIVEIRA, B. C. S. C. M. de; SANTOS, L. M. L. dos. Compras públicas com política para o desenvolvimento sustentável. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, vol. 49, n. 1, p. 189-206, jan./fev. 2015. Acesso em: 07 de dezembro de 2023.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. **Boletim de Análise Político-Institucional**, IPEA, n. 19, dezembro/2018. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8891>> Acesso em: 24 de fevereiro de 2024.

SOARES, A. M. S.; SILVA, J. N.; CORREIA, M. S. Compras públicas sustentáveis: um estudo de caso da visão dos servidores da Universidade Federal Rural da Amazônia. **Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios**, Florianópolis, v.11, Edição Especial 1, p. 173-197, abril/ 2018.

YIN, R. K. **Estudo de caso: Planejamento e Métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZAGO, M. F. **Poder de compra estatal como instrumento de políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2018.



Kelly Romano Huckembeck <kellyromano@gmail.com>

Produto técnico PTT -mestranda Kelly Romano Huckembeck

1 mensagem

Kelly Romano Huckembeck <kellyromano@gmail.com>

13 de setembro de 2024 às 11:13

Para: licitapelotasrs@gmail.com

Bom dia!

Segue, em anexo, o PTT desenvolvido para oferecimento ao Departamento de Compras Governamentais da Prefeitura Municipal de Pelotas, fruto do trabalho de pesquisa realizado junto ao órgão.

Qualquer dúvida, favor entrar em contato.

Atenciosamente,

Kelly Huckembeck

PTT Kelly.pdf
212K