

Compras e contratações públicas como mecanismo de atendimento às políticas públicas de inclusão social e desenvolvimento sustentável **Public procurement and contracting: a mechanism for attending to social inclusion and sustainable development policies**

Daniel Almeida^{1*}, Claudimir Matos Júnior¹, Thaís Salgado¹

RESUMO

O presente estudo trouxe como objetivo entender a legislação de compras públicas e sua contribuição para alcançar diversas políticas públicas pelos municípios. Identificou-se quais são alcançadas pelo processo de contratações públicas, descrevendo legislação e possível aplicação como solução que contribua para o desenvolvimento municipal, impactando no estímulo à empresas em atender políticas inclusivas. A metodologia trouxe uma pesquisa aplicada, exploratória e descritiva, sob abordagem mista, com pesquisas de campo, realizada com servidores públicos envolvidos, direta ou indiretamente, nas licitações, e interpretada com base em autores renomados e na legislação atual. Possível observar como entraves não o (des)conhecimento de legislação ou normativa existente, mas a ausência de boas práticas de gestão e governança, observando servidores públicos descompromissados com o interesse coletivo. A existência ou não de dispositivos torna-se irrelevante se ausentes o comportamento moral e ético, onde a gestão pública limita-se à promoção pessoal do seu gestor, alicerçada pelo entendimento de renomados doutrinadores, que possa consolidar e garantir da segurança jurídica das boas práticas na Administração Pública.

Palavras-chave: Licitações; Políticas Públicas; Governança; Desenvolvimento Sustentável; Inclusão Social

ABSTRACT

The present study aimed to understand the public procurement legislation and its contribution to achieving various public policies by the municipalities. It was identified which ones are achieved by the public contracting process, describing legislation and possible application as a solution that contributes to municipal development, impacting on encouraging companies to meet inclusive policies. The methodology brought an applied, exploratory and descriptive research, under a mixed approach, with field research, carried out with public servants involved, directly or indirectly, in the bids, and interpreted based on renowned authors and current legislation. It is possible to observe as obstacles not the (lack of) knowledge of existing legislation or regulations, but the absence of good management and governance practices, observing public servants uncommitted to the collective interest. The existence or not of devices becomes irrelevant if moral and ethical behavior is absent, where public management is limited to the personal promotion of its manager, based on the understanding of renowned scholars, who can consolidate and guarantee the legal certainty of good practices. in Public Administration.

Keywords: Bidding; Public policy; Governance; Sustainable development; Social inclusion

¹ Universidade Federal de Sergipe

*E-mail: admddaniel@academico.ufs.br

INTRODUÇÃO

A aplicação do contexto sustentável na Administração Pública está muito distante de alcançar o patamar ideal. A bem da verdade, apesar de possuir diversas dimensões, o conceito de sustentabilidade vem ganhando forças junto às compras e contratações públicas, inclusive sendo destaque no Decreto Federal nº 10.024/2019, que a apresenta como sendo um princípio condicionante para a realização do pregão eletrônico, conforme se observa no artigo 2º², sendo copiado por inúmeros órgãos da Administração Pública Municipal, diante das novas exigências de obrigatoriedade nele trazidos.

Mister ressaltar que o desenvolvimento nacional sustentável trazido pela Lei Federal nº 8.666/1993, em seu artigo 3º³, possui uma linha tênue com políticas públicas, o que consolida sua proximidade, tanto que passou de finalidade a princípio, não apenas no decreto supra como na Nova Lei de Licitações, em trâmite no Senado Federal, motivo pelo qual o estudo assim a destacará ao abordar o tema sobre Licitações e políticas públicas.

O texto buscou abordar qual a melhor forma de uso do conhecimento jurídico sobre licitações e contratos visando tê-lo como solução de concretização de políticas públicas voltadas à inclusão social e ao desenvolvimento sustentável. Posto isso, trouxe motivos a ratificar se seria realmente possível atender as políticas públicas municipais por meio da utilização das normas regentes das licitações e contratos e das demais correlatas.

Analisando apenas a legislação atual, é possível observar a permissibilidade da inclusão social de portadores de necessidades especiais e de egressos e oriundos do sistema prisional ao mercado de trabalho, por meio das licitações, além de contribuir para

² Art. 2º. O pregão, na forma eletrônica, é condicionado aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, do desenvolvimento sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade e aos que lhes são correlatos. §1º O princípio do desenvolvimento sustentável será observado nas etapas do processo de contratação, em suas dimensões econômica, social, ambiental e cultural, no mínimo, com base nos planos de gestão de logística sustentável dos órgãos e das entidades.

³ Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, (...) e dos que lhes são correlatos. (...) §2º Em igualdade de condições, como critério de desempate, será assegurada preferência, sucessivamente, aos bens e serviços: (...) V - produzidos ou prestados por empresas que comprovem cumprimento de reserva de cargos prevista em lei para pessoa com deficiência ou para reabilitado da Previdência Social e que atendam às regras de acessibilidade previstas na legislação.

o crescimento econômico e social da localidade onde se encontra a Administração Pública.

Baseado nas informações coletadas, restou demonstrado como os órgãos públicos poderiam atender suas políticas públicas, através dos processos de compras e contratações, apresentando-lhes um norteamento de atividades que permitiriam o atendimento à inclusão social, à geração de renda e emprego, dentre outras, por meio de ações autossustentáveis.

O próprio dever de licitar traduz-se numa política pública constitucional. No entanto, existem questões sobre o poder e discricionariedade que deveriam ser verificadas, tal qual o comprometimento dos gestores públicos.

Uma política de governança voltada para atender aos critérios de sustentabilidade, por exemplo, ainda sofre muita resistência em detrimento do imediatismo esperado nos resultados. Atender as exigências sustentáveis a longo prazo não condiz com os interesses dos gestores públicos, ainda muito focados em suas promoções pessoais, atendendo o interesse público no que for compatível com sua estadia naquele cargo ou função (curto prazo), já que a adoção de medidas sustentáveis, em sua maioria, traz resultados eficazes apenas depois de decorrido longo período.

Desta forma, é possível observar a inclusão de políticas públicas na agenda governamental, muitas vezes, vem de sugestões daquelas que já se vislumbra existir solução. Segundo Capella (2006, p. 27) “Do ponto de vista da estratégia política, a definição do problema é fundamental. A forma como um problema é definido, articulado, concentrando a atenção dos formuladores de política pode determinar o sucesso de uma questão”.

Analisando John Kingdon, Capella (2006, p. 27) considera que as ideias geradas no fluxo de políticas (policy stream) não estão necessariamente relacionadas à percepção de problemas específicos, ao apresentar a seguinte citação daquele autor:

“As pessoas não necessariamente resolvem problemas. [...] Em vez disso, elas geralmente criam soluções e, então, procuram problemas para os quais possam apresentar suas soluções⁴” (Kingdon, 2003, p. 32, apud CAPELLA, 2006, p. 27)

⁴ No original: “people do not necessarily solve problems. [...] Instead, what they often do is generate solutions, and then look for problems to which to hook their solutions”.

Visando robustecer o estudo em consonância com a legislação atualmente vigente, houve a realização de leituras de artigos publicados em revistas especializadas em licitações, conteúdos jurídicos obtidos em sites especializados, pesquisas recentemente realizadas e ensinamentos de doutrinadores de licitações e contratos, a exemplo da obra “Licitações Públicas – Homenagem ao Jurista Jorge Ulisses Jacoby Fernandes”, coordenada pelo jurista Ronny Charles, incluindo-se a questão da governança como ferramenta para melhor aproveitamento das engrenagens da máquina pública e uma aplicação procedimental eficiente que possa atender políticas públicas.

Buscou-se assim entender como a legislação sobre licitações e contratos poderia contribuir para alcançar e atender diversas políticas públicas nos municípios brasileiros, identificando quais aquelas alcançadas pelos processos de compras e contratações públicas, descrevendo a legislação aplicável.

Pode-se verificar a possibilidade de aplicação de soluções em consonância com o ordenamento jurídico, sem afastar os princípios vinculativos, sua contribuição para o desenvolvimento municipal por meio da correta aplicação dos conceitos jurídicos, analisando a pertinência de estimular empresas a atender políticas de inclusão social, identificando os principais gargalos que venham a existir que dificultem o desenvolvimento sustentável por meio das licitações e das contratações públicas.

A metodologia valeu-se de uma pesquisa exploratória qualitativa, trazendo bibliografias e normas legais, e descritiva quantitativa, com a utilização de questionário, seguindo Gil (2017) e contando com a colaboração de 60 (sessenta) servidores públicos envolvidos, de algum modo, com licitações e contratos pelo país e de 20 (vinte) servidores municipais sergipanos. Com os dados levantados foi possível aprofundar o conhecimento teórico sobre o tema proposto, demonstrando se houve, se há ou se ainda haverá a possibilidade de uma correta aplicação, além poder compreender a importância que os processos licitatórios têm no atendimento de políticas públicas.

Desta forma, a pesquisa foi alicerçada na legislação atual (Lei nº 8.666/1993, LC nº 123/2006, Decretos Federais, etc.), na Nova Lei de Licitações (PL nº 1.292/1995) em tramitação, em artigos obtidos nas revistas especializadas (Negócios Públicos, SLC – Soluções em Licitações e Contratos, etc.), nos doutrinadores e nos conteúdos jurídicos obtidos em sites especializados, a exemplo do *Jus Navigandi*.

A pesquisa bibliográfica trouxe atores como Di Pietro (2013) e Ferreira (2016), dentre outros, cujos referenciais teóricos foram de relevante importância para o

entendimento e formatação dos dados que apresentaremos, decorrente dos questionários disponibilizados pela plataforma Google e aplicado por *whatsapp*, em grupo de trabalho – com efetiva participação de 220 servidores de todo o Brasil – e individualmente para servidores sergipanos, cujos dados atenderão a análises quantitativas e qualitativas.

POLÍTICAS PÚBLICAS E A FORMAÇÃO DA AGENDA

Ao conceituar políticas públicas tem como sendo a soma de ações e atitudes do Estado que por meio de programas e parcerias visam atender as demandas sociais em seus diversos estratos. Garantir a cidadania dos membros da sociedade passa então a ser um dos objetivos principais das políticas públicas.

As políticas públicas para Breus (2006, p. 172) apresentam-se como um mecanismo efetivo de gestão pública. Ainda que permaneçam condicionados a certos costumes e culturas locais que representem um atraso ou dispêndio excessivo da máquina pública, ou que sejam condicionados a normas de gestão e transparência que efetivamente traga a política pública mais eficiente. Elas são uma resposta do Estado às necessidades do coletivo.

Para Breus (2006, p. 174) impõe-se, logo, o planejamento e a execução de políticas públicas sociais, jurídica e politicamente bem articuladas, para o fim da satisfação dos direitos econômicos, sociais e culturais, assim como do desenvolvimento.

A formação de uma agenda de políticas públicas consiste num planejamento de prioridades de serviços a serem realizados pelo Estado. A definição dessas prioridades é construída a partir das percepções dos problemas a serem resolvidas pelos agentes públicos que mais serão impactados pelas políticas públicas, a saber, o cidadão. As políticas públicas são assim o resultado da concretização da agenda pública.

Breus (2006, p. 215) destaca que o processo de definição de políticas públicas para uma sociedade reflete os conflitos de interesses, os arranjos feitos nas esferas de poder que perpassam as instituições do Estado e da sociedade como um todo.

Nesse debate, pode-se mencionar Nascimento e Deslandes (2020, p. 1179), propondo que tal processo está diretamente associado à capacidade do tema em mobilizar a opinião pública, incorrendo em bônus ou ônus políticos a ação ou a omissão do Estado. Por sua vez, a permanência do tema na agenda pública depende da renovação periódica de sua importância política.

Dessa forma, ao se falar em agenda pública, observa-se tratar da ação do Estado naquilo que é visto como prioridade para sua resolução, como já mencionado anteriormente. Mas como a agenda pública é construída? Ou quais etapas podem ser seguidas?

Frey (2000, p. 226) propõe como fases do ciclo de uma construção de agenda pública: percepção e definição de problemas, agenda setting, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação.

Para Pinto (2008, p. 15) apud (BAUMGARTNER & JONES, 1993; KINGDON, 1995) alguns autores focalizam sua análise tomando como ponto de partida a compreensão de que o processo decisório envolve sempre duas questões: onde surge a demanda e quem participa do processo de definição da agenda.

A demanda pode surgir da carência ou necessidade de certa parcela da sociedade, que envolve as diversas classes sociais. Essas demandas podem ser caracterizadas desde a implantação de saneamento básico em localidades não antes atendidas por esse serviço até políticas de incentivo econômico para empresários financiarem seus projetos de empreendedorismo.

Vale ressaltar que o momento de participação do processo de definição da agenda pública claramente vai definir como e quando (prioridade) serão investidos os recursos destinados a tais feitos. Numa proposta de participação ativa da sociedade atuando como agente público interessado, interagindo com as demais forças do processo político, fatores como desigualdades sociais tendem a ser minimizados.

A agenda pública é assim construída como um conjunto múltiplo de assuntos sobre os quais os governos e pessoas ligadas a eles concentram sua atenção em um determinado momento (Locks, 2016, p. 46).

A agenda não é definitiva. Ela está sempre em revisão, ou se mostra contínua caso o problema persista. Isso se tornou ainda mais evidente após o surgimento da pandemia COVID-19, em escala mundial, que proporcionou a todos a experiência de acompanhar mudanças reiteradas nas agendas, diante da dinâmica emergente, não apenas nos entes do Brasil, mas nos inúmeros Estados no mundo.

CRITÉRIOS E PRÁTICAS DE SUSTENTABILIDADE NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Com o advento do Decreto nº 7.746/2012, ficou estabelecido que critérios e práticas devem ser previstos nos instrumentos convocatórios que visem contratações pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes, incluindo as Empresas Estatais e Públicas e as Sociedades de Economia Mista que forem dependentes de recursos de Caixa Único da União para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, salvo exceções, segundo definição trazida pelo artigo 2º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal⁵.

Justificados no processo administrativo de contratação, os critérios e práticas de sustentabilidade deverão observar, dentre outras possibilidades:

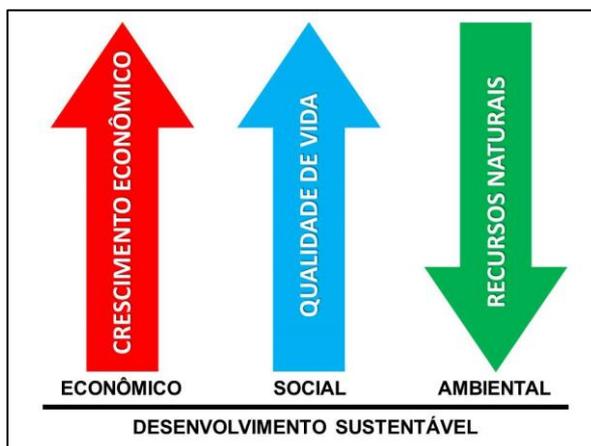
- baixo impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água;
- preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local;
- maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia;
- maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local;
- maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra;
- uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais;
- origem sustentável dos recursos naturais utilizados nos bens, nos serviços e nas obras;
- utilização de produtos florestais madeireiros e não madeireiros originários de manejo florestal sustentável ou de reflorestamento;
- aquisição de bens constituídos por material renovável, reciclado, atóxico ou biodegradável; e
- a economia da manutenção e operacionalização da edificação e a redução do consumo de energia e água, por meio de tecnologias, práticas e materiais que reduzam o impacto ambiental

Segundo Almeida (2019, p. 37) o desenvolvimento sustentável inicialmente adotado decorreu de um modelo global, cuja base era a natureza impactada pela extração da matéria prima, no entanto, como observado naquela regulamentação, menciona que a orientação trazida aos gestores públicos federais, no tocante à realização de compras públicas sustentáveis, foi a de adotar vieses que não somente ambientais, baseada naqueles três importantes pilares: o ambiental, o social e o econômico. Com isso, o

⁵ Art. 2º (...) III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária.

crescimento de uma economia sustentável possa ser alcançado acompanhado do desenvolvimento social com menor utilização de recursos naturais, por ele assim demonstrada (Figura 1):

Figura 1 – Representação Proporção Sustentável



Fonte: Almeida (2019, p. 37)

Almeida (2019, p.37) demonstra a representação destes eixos em diferentes dimensões de sustentabilidade e interações com as boas práticas, podem ser entendidos pela estrutura gráfica da Figura 2:

Figura 2 – Distribuição de Atividades e Resultados



Fonte: Almeida (2019, p. 37)

O entendimento trazido por Almeida (2019, p.37), em sua análise acerca da atual legislação brasileira, trazia uma teoria fragilizada, tanto que, pouco tempo depois, outra dimensão ganhou destaque. E tudo isso faz bastante sentido, tendo em vista a ausência de interesse dos gestores públicos, visto que, segundo o autor, em que pese o decreto supra trate-se de uma regulamentação federal, nada impediria sua observância em aspectos relevantes e alicerçados por outras leis, adotando-a com a devida cautela.

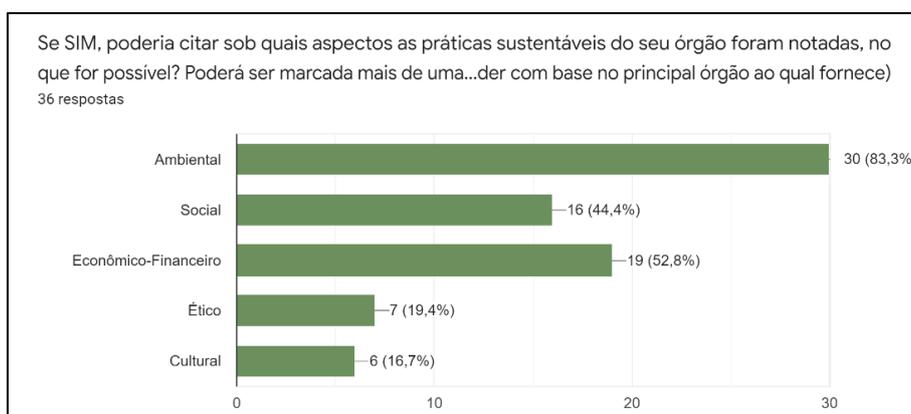
Não obstante, conforme afirmado no parágrafo anterior, o tripé da sustentabilidade outrora apresentado como sendo os pilares da Administração Pública Sustentável ganhou nova forma, com a publicação do novo decreto do pregão eletrônico, o Decreto Federal nº 10.024/2019, o qual não apenas elevou a finalidade do desenvolvimento nacional sustentável ao patamar de Princípio da Sustentabilidade, como apresentou uma nova dimensão: a cultural.

Compete destacar que a nova configuração surgiu já alinhada com a Nova Lei de Licitações (projeto de Lei nº 1.292/1995), a qual se encontra em trâmite e traz não apenas o Princípio do Desenvolvimento Nacional Sustentável, em seu artigo 5º, como determina que o processo licitatório incentive no artigo 11⁶.

CONTEXTO ATUAL DA GESTÃO PÚBLICA ACERCA DA OBSERVÂNCIA DE BOAS PRÁTICAS VISANDO A INSTRUMENTAÇÃO DE PRÁTICAS SUSTENTÁVEIS E DE INCLUSÃO SOCIAL

Em uma breve pesquisa realizada por este autor, no período de 10 a 14 de junho de 2019, a qual contou com a colaboração de 60 voluntários de todo o Brasil (composto em 90% por agentes públicos de todas as esferas e 10% por fornecedores), permitiu verificar que o foco maior dos critérios de sustentabilidade ocorre na dimensão ambiental. A questão, respondida apenas por 36 dos entrevistados, pode-se constatar que 30 deles (correspondente a 83,3%) citaram que seus órgãos aplicam, individual ou conjuntamente, práticas do eixo ambiental (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Dimensões sustentáveis notadas nos órgãos públicos



Fonte: Elaborado pelo autor

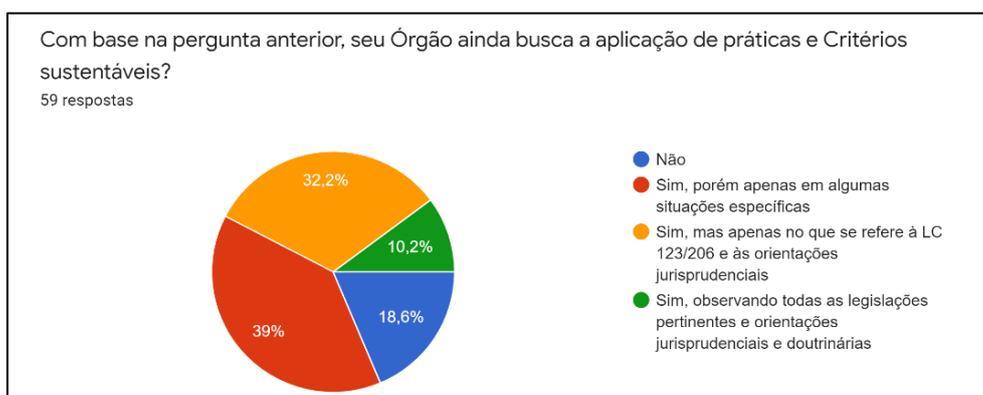
⁶ Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos: (...) IV – incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Analisando as respostas obtidas, além de práticas ecologicamente corretas, outra preocupação seria a aplicação de tratamento diferenciado para as micro e pequenas empresas, inclusive acerca do favorecimento local e regional, na intenção de atendimento a outros pilares da sustentabilidade (social e econômico).

Mesma atenção não se dá quando a idéia da sustentabilidade começa a envergar para o lado da inclusão social. Apesar da existência do Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146), alterando o artigo 3º da Lei nº 8.666/1993 em 2015 e da edição do Decreto Federal nº 9.450/2018, trazendo a possibilidade de inserção dos oriundos ou egressos no sistema prisional ao mercado de trabalho, a pesquisa realizada demonstrou claramente que não apenas o desconhecimento das normas seria um entrave, mas, principalmente, o interesse por parte dos gestores públicos, atingindo quase metade dos órgãos entrevistados (44,7%), dado ainda mais alarmante quando a realidade é municipal, atingindo 58,8% naquela esfera.

Outro dado foi que apenas 10,2% dos órgãos dos 59 entrevistados que responderam a enquete observam todas as legislações e orientações acerca da aplicação de práticas e critérios de sustentabilidade, conforme demonstrado no Gráfico 2.

Gráfico 2 – Preocupação com aplicação de práticas e critérios sustentáveis

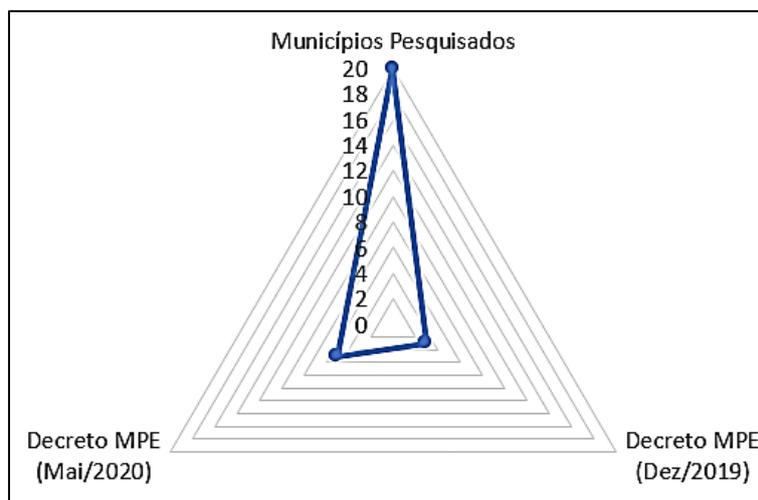


Fonte: Elaborado pelo autor

Quando se aproxima o eixo para o menor estado brasileiro, onde houve a realização de pesquisa similar simplificada no período de 13 de abril a 16 de maio de 2020, contando com a colaboração de 20 dos 75 municípios sergipanos, 18 deles (correspondente a 90% dos pesquisados) utilizam o tratamento diferenciado para micro e pequenas empresas nas licitações públicas, contudo, apenas metade deles trazem a preocupação com o favorecimento local ou regional. Compete destacar que apenas 15% dos municípios

pesquisados possuíam regulamentação própria até dezembro de 2019, alcançando no período pesquisado a ¼ (um quarto) do total pesquisado (Gráfico 3).

Gráfico 3 – Evolução de regulamentos municipais para tratamento diferenciado para MPE

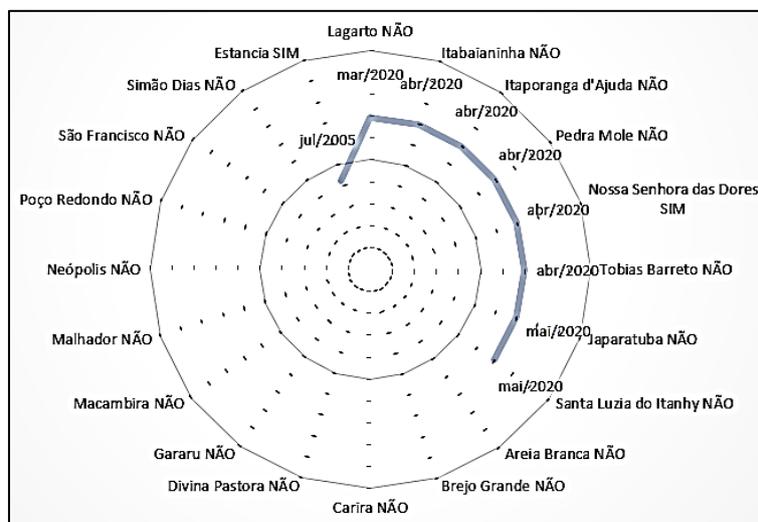


Fonte: Elaborado pelo autor

Ao abordar o Estatuto da Pessoa com Deficiência, um único município afirmou observar o conteúdo nas licitações, enquanto acerca da inserção dos oriundos ou egressos do sistema prisional, embora conhecida por um terço deles, sequer houve demonstração e/ou interesse em aplicar.

Compete ainda destacar que, com a obrigatoriedade de licitação por meio da forma eletrônica da modalidade pregão, decretada em outubro de 2019, no final daquele, apenas um dos municípios entrevistados possuía sua regulamentação (5%), elevando para 40% deles, no momento da pesquisa (Gráfico 4).

Gráfico 4 – Comparativo da Regulamentação Municipal Pregão Eletrônico (dez/19 x mai/20)



Fonte: Elaborado pelo autor

O que podemos observar ainda neste gráfico é que, embora existam municípios já na condição de obrigatoriedade de execução de pregão eletrônico que detenham verbas federais, trazida pela Instrução Normativa nº 206/2019, sequer regulamentaram seu próprio decreto de execução, a exemplo de Areia Branca, Carira, Neópolis, Poço Redondo e Simão Dias, cuja obrigação iniciou-se no último 6 de abril.

Para Fenili (2016),

a depender do paradigma adotado no órgão ou entidade, o foco e as medidas decorrentes tendem a variar. Em uma organização onde as licitações sustentáveis sejam o modelo predominante, o preço econômico será, de modo inequívoco, menos importante do que ater precipuamente ao valor dos bens e serviços a serem adquiridos ou contratados. (FENILI. 2016, p. 10)

Notoriamente, a pesquisa demonstrou não apenas haver um desconhecimento legislativo, como há uma inexistência regulamentatória em diversos órgãos, que ficam balisando seus atos pela esfera federal, remetendo ao provável desinteresse dos gestores públicos em boas práticas de governança.

No entanto, o cenário mundial atual ensejou novos rumos para a Administração Pública, em especial, no âmbito das compras e contratações públicas, posto que a pandemia trazida pelo coronavírus mudou a rotina administrativa, principalmente decorrente da necessidade de distanciamento social e adoção de teletrabalho, ou seja, as providências administrativas necessitam de novos métodos de tramitação para que a máquina pública não fique ainda mais travada.

GOVERNANÇA COMO INSTRUMENTO DE VIABILIZAÇÃO DA SUSTENTABILIDADE E DA INCLUSÃO SOCIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Santana (2015, p. 11) refere-se à governança corporativa com abrangência voltada aos “processos internos, marco legal (normativos), relacionamento com todos os “atores envolvidos” (*steackholders*) e comunidade em geral, e, por certo, à administração daquele “negócio”; tudo sob a cobertura da “conformidade”, mas que não se encaixa com a mesma perfeição quando se pretende abordar a “governança pública”, indo mais além.

Os componentes essenciais trazidos por Santana (2015, p. 12) para entender a governança pública, devem buscar soluções inovadoras que possam resultar na possibilidade de desenvolvimento humano sustentável.

A Política de Governança no Brasil foi definida pelo Decreto Federal nº 9.203/2017, alcançando a Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional. Naquele, foi possível compreender a Governança Pública, definida como “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2017), cujas diretrizes avançam para a sustentabilidade por meio de soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e mudanças de prioridades em prol da sociedade, passando a ser necessário a adoção de mecanismos que a viabilizem.

Diante da análise de governança, é possível observar dentre os órgãos e instituições públicas não saber ao certo distingui-la de gestão. Assim sendo, visando ilustrar tal diferenciação, observe a Figura 3, extraída do sítio oficial do Tribunal de Contas da União:



Fonte: TCU

Diante do conhecimento trazido pela equipe técnica, os processos de gestão incluem o planejamento a execução, o agir e o controlar, o que deve ser praticado em concomitância com o accountability, principalmente no tocante à transparência e questões éticas. Tais mecanismos permitirão boas práticas de governança, a qual será responsável pelo monitoramento, avaliação e direcionamento das atividades de gestão de maneira estratégica, em movimento cíclico complementar.

Será possibilitado ao gestor público implementar os critérios de sustentabilidade na Administração Pública focados no atendimento de políticas públicas sempre que os pressupostos da gestão e da governança venham a ser observados, obtendo-se resultados esperados ou, decorrente de qualquer probabilidade de avaliação conclusiva

insatisfatória, rever os conceitos aplicados durante a gestão, para assim alcançar o aprimoramento ao processo decisório.

De fato, evidencia-se a necessidade de o gestor público ser também empreendedor, com o intuito de permitir a quebra de paradigmas entranhados no atual modelo de gestão imediatista. Para Fenili (2016, p. 4), “a gestão pública empreendedora não visa a maximização do lucro, em contradição a gestão privada. O intuito é a promoção da eficiência e a melhoria da prestação dos serviços públicos”.

Tão importante quanto, ter elevado espírito de liderança, envolvendo os subordinados ao atendimento do senso comum, e alcançar as metas estipuladas para alcançar os objetivos estabelecidos, como verdadeiros servidores públicos que se espera encontrar na Administração Pública. Ocorre que “o exercício da criatividade, no setor público, é limitado pela estrita observância dos preceitos legais (...). De forma geral, são três os fatores que dificultam a plenitude da inovação no setor público” (Fenili, 2016, p. 4): o Princípio da Legalidade, a limitação de recursos e a cultura organizacional.

Em que pese tamanha destreza, diante da nova realidade que passou a atingir toda a Administração Pública, tornou evidente que os gestores não podem mais ficar travados a processos morosos e burocráticos. A reinvenção da forma de tramitação administrativa, principalmente nas compras e contratações públicas tornaram-se imediatas, posto a necessidade de teletrabalho, fazendo com que as mesmas fossem realizadas de forma eletrônica.

No entanto, até para estas situações, novas regulamentações passaram a ser editadas, principalmente pelos municípios. Como observado no estado de Sergipe, por exemplo, o início das compras eletrônicas começaram na época da decretação da calamidade pública, no mês de março. De igual modo. Não na mesma proporção, também é possível perceber que se iniciou um processo de regulamentação de tratamento diferenciado nas licitações para as micro e pequenas empresas, visando o fomento do mercado local/regional.

Este pode ser um primeiro avanço para atingirmos outras políticas voltadas para a inclusão social já que, conforme pode ser observado, ainda não se tem uma boa expectativa para adequação aos modelos ligados àquele estímulo para que as empresas participantes das licitações utilizem mão-de-obra com portadores de necessidades especiais, tão pouco, de egressos ou oriundos do sistema prisional.

A bem da verdade, não há como atender as perspectivas das políticas públicas, quiçá as questões de sustentabilidade pela Administração Pública se não houver real

comprometimento da gestão pública e o correto uso de mecanismos de governança. O incentivo e a promoção de iniciativas ao desenvolvimento sustentável tendem a promover o desempenho institucional, agregando-lhe valor moral e ético, além de alcançar o valor público, o que exigirá empenho dos líderes em trabalhar a cultura organizacional, quebrando velhos maus hábitos, enraizados ao longo de décadas.

Observe no gráfico 5 que apenas 12,5% dos entrevistados no cenário nacional viram como entraves os custos da contratação sustentável. Os 87,5% restantes estão diretamente ligados aos gestores e agentes públicos, quando se trata de metas facilmente tangíveis.

Gráfico 5 – Entraves para aplicação da sustentabilidade na Adm. Pública



Fonte: Elaborado pelo autor

CONCLUSÃO

Como observado, são inúmeras as alterações e inovações legislativas, principalmente nos últimos meses, decorrente do estado de calamidade pública tangenciada pelo surto do coronavírus 2019, que impactam no atendimento à diversas políticas públicas, bem como as perspectivas de observância das mais diversas ramificações da palavra sustentabilidade, cujo conceito está relacionado à mudança de mentalidade e de atitudes, buscando estrategicamente a conservação ambiental, sem descuidar da socioeconômica. A aplicação arbitrária e desarrazoada de soluções, ao invés de benefícios à gestão pública, poderá trazer, por exemplo, uma restrição competitiva às compras e contratações, que fatalmente culminará em sua frustração de um processo licitatório ou mesmo em processos judiciais duradouros, ambos com reflexo indesejado ao interesse coletivo, anseado pela sociedade.

Posto isso, percebeu-se não ser possível estimular, por exemplo, a inserção social se não houver políticas públicas voltadas para tal atendimento, seja decorrente de aplicação incorreta da legislação vigente, inexistência de legislação ou, ainda mais grave, existir legislação favorável, mas desinteresse em pô-la em prática, tendo como principal prejudicado os administrados públicos.

No tocante à sustentabilidade na Administração Pública, observa-se estar ganhando cada vez mais espaço nas licitações, sendo destacada como um princípio expressamente contido no artigo 2º do Decreto Federal nº 10.024/2019, espelhado pelo Projeto de Lei que trará os novos regramentos às licitações e contratos públicos:

“Art. 2º O pregão, na forma eletrônica, é condicionado aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, do desenvolvimento sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade e aos que lhes são correlatos.”
(BRASIL, 2019)

O princípio do desenvolvimento sustentável será observado nas etapas do processo de contratação, em suas dimensões econômica, social, ambiental e cultural, no mínimo, com base nos planos de gestão de logística sustentável dos órgãos e das entidades. (BRASIL, 2019)

Na leitura do texto pode ser observado que é possível a licitação per si ser considerada uma política pública que, sendo corretamente aplicada, consegue atender à diversos aspectos sustentáveis que garantem não apenas a preservação ambiental, como permitem a melhoria econômica e social dos administrados. Na verdade, não existe licitação não sustentável, o que a torna um forte princípio a ser atendido pelos gestores públicos em suas políticas de governança.

Na esfera federal é claramente visível ver o avanço legislativo, contrário ao percebido nas esferas estadual e municipal, onde é possível ver a necessidade em regulamentar ações de sustentabilidade, a exemplo do alcance das regras trazidas pelo Decreto Federal nº 7.746/2012, restritas ao Governo Federal, sem mencionar as focadas à inclusão social.

Implementar Políticas Públicas capazes de atender o interesse coletivo é dever da Administração Pública, restando a dependência de como os mecanismos de governança serão aplicados.

O interesse dos gestores públicos será essencial para se quebrar paradigmas que possam reverter a concepção demonstrada pela pesquisa realizada com servidores de todo o país,

direta ou indiretamente ligados às licitações e contratos, e também daqueles que puderam participar regionalmente, no estado de Sergipe.

Como observado também pelas respostas aos questionários que é possível estados e municípios atenderem políticas públicas, através dos processos de compras e contratações, mesmo sendo inexistente regulamentação própria. Basta haver governança comprometida moralmente, ausentes a promoção pessoal, ainda tida como mais importante que o interesse da coletividade por muitos gestores. É necessária uma sustentação ética dos princípios constitucionais sobre o cargo público e não sobre seu ocupante.

Tendo sido observado a existência de normas federais com alcance em todas as esferas, a exemplo da Lei nº 8.666/1993 e da Lei Complementar nº 123/2006, há dispositivos que remetem a necessidade de regulamentação, esta que torna imperioso destacar a latente necessidade de uma gestão empreendedora e de uma liderança comprometida, que possa ensejar em uma ílibada governança pública.

No caso em apreço, existindo então leis de cunho federal, torna-se fácil para estados e municípios produzirem as suas próprias, utilizando a primeira como modelo, apenas adequando-as às suas peculiaridades locais e regionais, trazendo o aspecto da sustentabilidade cultural à sua gestão.

Também será possível atender não apenas aos critérios de sustentabilidade sugeridos pelo Decreto Federal nº 7.746/2012 como à inclusão social sugeridas pela Lei nº 13.146/2015 e pelo Decreto Federal nº 9.450/2018, que trará, indiretamente, a necessidade das empresas que desejarem manter relações comerciais com a Administração Pública promover a contratação de portadores de necessidades especiais ou de egressos e oriundos do sistema prisional, promovendo a inclusão destes ao ambiente laboral.

Todavia, em que pese toda a interdisciplinariedade e interação das licitações e das políticas públicas, o principal ator continuará sendo o gestor público, sem o qual o processo de avanço da governança será nulo, permanecendo em mera teoria.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, D. S. A Evolução das Compras Públicas Sustentáveis e a Ausência de Regulamentação em Órgãos Excluídos pelo Decreto nº 7.746/2012. **SLC – Soluções em Licitações e Contratos**, São Paulo, n. 16, p. 35-38. Jul, 2019.

BRASIL. **Decreto Federal nº 7.746, de 05 de junho de 2012.** Regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios e práticas para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública - CISAP. 2012. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7746.htm>

_____. **Decreto Federal nº 9.203, de 22 de novembro de 2017.** Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm>

_____. **Decreto Federal nº 9.450, de 24 de julho de 2018.** Institui a Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional, voltada à ampliação e qualificação da oferta de vagas de trabalho, ao empreendedorismo e à formação profissional das pessoas presas e egressas do sistema prisional, e regulamenta o § 5º do art. 40 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o disposto no inciso XXI do caput do art. 37 da Constituição e institui normas para licitações e contratos da administração pública firmados pelo Poder Executivo federal. 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Decreto/D9450.htm>

_____. **Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019.** Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. 2019. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10024.htm>

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>

_____. **Lei nº 13.146, de 06 de julho de 2015.** Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). 2015. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13146.htm#art104>

CAPELLA, A. C. N. **Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas.** BIB, 61, p. 25-52. 1º sem. 2006

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo.** 26 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

FENILI, R. **Boas Práticas Administrativas e Compras e Contratações Públicas.** 1ª ed. Niterói: Impetus, 2016.

FREY, K. **Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas. Planejamento e Políticas Públicas.** v. 21. Brasília, 2000.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa.** 6 ed. São Paulo: Atlas. 2017.

LIMA, B. Q. L. O Uso do Poder de Compra é uma Política Eficaz de Desenvolvimento Nacional. In: SANTANA, J. E. & FERRER, F. **Compras Públicas Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, p. 35-39. 2015.

LOCKS, P. Lideranças, clientelismo e movimentos sociais: reflexões a partir do caso da economia solidária. Teoria & Pesquisa: **Revista de Ciências Sociais**. 25 (1), p. 94-119. 2016.

NASCIMENTO, A. F.; DESLANDES, S. F. **A construção da agenda pública brasileira de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil**. Physis, v. 26, nº 4. p. 1171-1191. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-73312016000401171&lng=en&nrm=iso>.

NASCIMENTO, A. J. A Licitação como Instrução de Efetivação de Políticas Públicas. In: PINTO, I. C. M. **Construção da agenda governamental: atores, arenas e processo decisório na saúde**. Organização & Sociedade. 15 (44), p. 13-23. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92302008000100001&lng=en&nrm=iso>.

TORRES, R. C. L. **Licitações Públicas**: Homenagem ao Jurista Jorge Ulisses Jacoby Fernandes. Curitiba: Negócios Públicos, p. 93-128, 2016.

Recebido em: 05/09/2022

Aprovado em: 08/10/2022

Publicado em: 14/10/2022