

idp

DEBATES EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

01.11.2020

Nº 44

**FATORES FACILITADORES E BARREIRAS NA POLÍTICA
DE COMPRAS PARA AS MICRO E PEQUENAS
EMPRESAS NO DISTRITO FEDERAL**

JOSÉ EDUARDO COUTO RIBEIRO

FATORES FACILITADORES E BARREIRAS NA POLÍTICA DE COMPRAS PARA AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS NO DISTRITO FEDERAL

JOSÉ EDUARDO COUTO RIBEIRO¹

¹ Mestre em Administração Pública pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa.
E-mail: jjeduribeiro@globob.com

IDP

O IDP é um centro de excelência no ensino, na pesquisa e na extensão nas áreas da Administração Pública, Direito e Economia. O Instituto tem como um de seus objetivos centrais a profusão e difusão do conhecimento de assuntos estratégicos nas áreas em que atua, constituindo-se um *think tank* independente que visa contribuir para as transformações sociais, políticas e econômicas do Brasil.

DIREÇÃO E COORDENAÇÃO

Diretor Geral

Francisco Schertel

Coordenador do Mestrado em Administração Pública

Caio Cordeiro de Resende

Coordenador do Mestrado em Economia

José Luiz Rossi

CONSELHO EDITORIAL

Coordenação

Paulo Alexandre Batista de Castro

Supervisão e Revisão

Renan Holtermann, Matheus Gonçalves,
Mathias Tessmann, Milton Sobrinho,
Alessandro Freire, Jackline Oliveira e
Anderson Silva

Comunicação e Marketing

Antonio Zaninetti e Daniel Jordão

Projeto gráfico e diagramação

Juliana Vasconcelos

www.idp.edu.br

DEBATES EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Revista Técnica voltada à divulgação de resultados preliminares de estudos e pesquisas aplicados em desenvolvimento por professores, pesquisadores e estudantes de pós-graduação com o objetivo de estimular a produção e a discussão de conhecimentos técnicos relevantes na área de Administração Pública.

Convidamos a comunidade acadêmica e profissional a enviar comentários e críticas aos autores, visando o aprimoramento dos trabalhos para futura publicação. Por seu propósito se concentrar na recepção de comentários e críticas, a Revista Debates em Administração Pública não possui ISSN e não fere o ineditismo dos trabalhos divulgados.

As publicações da Revista estão disponíveis para acesso e download gratuito no formato PDF. Acesse: www.idp.edu.br

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do IDP.

Qualquer citação aos trabalhos da Revista só é permitida mediante autorização expressa do(s) autor(es).

debates em administração pública

SUMÁRIO

1. Introdução	6
1.1 Falhas de mercado e o poder de compra do Estado como política de desenvolvimento	8
2. A implementação de políticas públicas	12
2.1 A governança pública	15
2.2 A burocracia de médio escalão e a implementação de políticas	17
3. Resultados	19
4. Considerações finais	28
5. Referências	29

Resumo: O objetivo deste trabalho é analisar os fatores facilitadores e as barreiras na implementação da política de compra diferenciada e favorecida para as micro e pequenas empresas no Distrito Federal. Com base em uma revisão da literatura acerca da implementação de políticas públicas, do uso do poder de compra do Estado e do processo de compras governamentais, foram realizadas entrevistas e análise documental visando avaliar a evolução da implementação da política frente às estratégias de apoio previstas na legislação que regula o tema no país, no Distrito Federal e, em particular, na estrutura administrativa e no funcionamento do Governo do Distrito Federal (GDF). Também foram aplicados questionários a alguns importantes gestores de compras do Governo buscando evidenciar quais seriam os fatores facilitadores e as possíveis razões para a noticiada baixa efetividade de tal política. Os resultados indicam que é preciso dotar o Distrito Federal de estruturas e processos apropriados para empreender sua política de compras, com organizações públicas que trabalhem em conjunto, evitando a fragmentação da missão e a sobreposição de programas.

Palavras chave: Implementação de políticas públicas; compras públicas; micro e pequenas empresas (MPEs); poder de compra do Estado.

Abstract: The aim of this work is to analyze the facilitating factors and the barriers to the implementation of the differentiated and favored public procurement policy for micro and small enterprises in the Federal District (Brazil). Based on a review of the literature on the implementation of public policies, on the use of public procurement policies and on the government procurement process, interviews and documental analysis were carried out to evaluate the evolution of policy implementation in relation to the support strategies as provided in the legislation that regulates the subject in the country, in the Federal District, and, specifically, in the administrative structure and functioning of the Federal District Government (GDF). Questionnaires were also applied to some important government procurement managers seeking to highlight, in their point of view, what would be the facilitating factors and the possible reasons for the reported low effectiveness of such a policy. The results indicate that the Federal District must be endowed with structures and processes specifically designed to procuring from micro and small enterprises. Besides, public organizations dealing with the subject must work together to avoid fragmentation and program overlapping.

Keywords: Policy implementation; Public procurement; Micro and small enterprises (MPEs); State procurement power

1. Introdução

Como previsto na Constituição Federal (CF), a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observado, entre outros, o princípio do “tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País”. Assim, tal favorecimento, destacado no bloco econômico da CF (art. 170), mostra-se alçado em importância à dignidade da pessoa humana e à valorização do trabalho humano, da livre iniciativa, da livre concorrência, da defesa do meio ambiente, da redução das desigualdades regionais e sociais e do pleno emprego.

Os governos possuem várias formas para apoiar e favorecer as Micro e Pequenas Empresas (MPEs). Uma das principais, é buscar usar o poder de compra do Estado como forma de fomentar sua inserção no mercado, embora conceder benefícios fiscais, entre outras coisas, seja também uma opção. Segundo Lima (2015 apud Terra, 2016), o uso adequado desse poder de compra do Estado tem o condão de ajudar a desenvolver economicamente regiões e setores de forma muito mais eficaz que a simples transferência de renda por programas específicos, uma vez que fortalece o fluxo de caixa dessas empresas, possibilitando estabilidade para sustentar seu crescimento. Tendo por base esses preceitos, a Lei Complementar (LC) nº 123, de 2006 estabeleceu um tratamento diferenciado nas licitações públicas brasileiras preconizando o favorecimento a ser dispensado às MPEs, de modo a associar o uso do poder de compra ao desenvolvimento regional, buscando privilegiar os fornecedores situados nas jurisdições compradoras.

Contudo, a instrumentalização desse favorecimento às MPEs nas compras dos Estados e Municípios não parece uma política pública das mais simples, visto que, como destaca Ferrer (2014), as compras públicas são um dos processos mais transversais que existem no setor público, o que exige do gestor responsável um acurado poder de governança e coordenação das diversas instituições envolvidas. O Banco Mundial (2017), em seu Relatório de Desenvolvimento Mundial de 2017, destaca que, com frequência, os governos não conseguem adotar políticas pró-crescimento ou em favor dos mais pobres, como essa de favorecimento às MPEs. Isso ocorre porque, em contextos políticos e sociais complexos, as políticas demandam um alto poder de governança dos gestores públicos incumbidos de tal tarefa.

Nesse mesmo sentido, Medeiros (2016), confirmando a tendência apontada na indicação dos facilitadores e das barreiras empíricas à implementação de política de

complexidade semelhante, constatou que a organização do aparato administrativo se mostrou relevante como razão para a sua não implantação, com destaque para o alto ônus à estrutura organizacional do Município como justificativa para a não adesão a esse tipo de política.

Na visão de Lima e D’Ascenzi (2013 apud Mendes e Aguiar, 2017), são condições para que a implementação de uma política pública produza resultados: ter legislação com objetivos claros e consistentes; incorporar uma teoria sólida; maximizar a probabilidade de que implementadores e grupos-alvo façam o desejado, destacando-se o papel dos burocratas de médio escalão (BMEs); trabalhar com uma integração hierárquica adequada; possuir recursos financeiros suficientes; ter suporte de agências implementadoras solidárias, com habilidades políticas e gerenciais e comprometidas com os objetivos da política; ser apoiada por grupos organizados e legisladores-chave; e controlar as mudanças contextuais que possam constranger a implementação.

Diante de tais entendimentos, e considerando que existe formalmente no Distrito Federal uma legislação sobre o tema e uma política institucionalizada, desde o ano de 2011, o propósito deste trabalho é identificar os motivos locais da baixa efetividade dessa política, analisando os fatores facilitadores e as barreiras na implementação da política de compra diferenciada e favorecida para as MPEs e, com base nessa análise, possibilitar eventuais melhorias.

Pela ausência de um sistema unificado de informações ou de compras do Distrito Federal, os dados para o estudo foram obtidos por meio de pesquisas bibliográficas, pesquisas e trabalhos econômicos locais e por entrevistas semiestruturadas com alguns importantes gestores envolvidos diretamente na operação dos processos de compra, responsáveis pela implementação e utilização da política na Secretarias de Planejamento, Orçamento e Gestão, das Cidades e da Controladoria Geral do Distrito Federal. Foram aplicados questionários a esses gestores, buscando evidenciar, em sua visão, quais seriam os fatores facilitadores, as barreiras e as razões para a baixa implementação efetiva de tal política. Portanto, a metodologia adotada apoiou-se em: 1) uma revisão da literatura acerca de implementação de políticas públicas, do uso do poder de compra do Estado e do processo de compras governamentais; e 2) entrevistas e análise documental visando a avaliar a evolução da implementação da política frente às estratégias previstas na legislação que regula o tema no país e no Distrito Federal.

A escolha dos entrevistados buscou respeitar critérios de diferenciação específicos, sendo um gestor da secretaria responsável pela coordenação das compras no

DF, um oriundo de órgão de controle interno e um do órgão coordenador das diversas Administrações Regionais. Esses, compradores descentralizados, possuem razoável autonomia de suas contratações.

Este artigo está estruturado da seguinte forma: na primeira seção, está contextualizado o uso das compras públicas de MPEs e sua fundamentação em virtude das falhas de mercado; na segunda seção, apresentam-se a fundamentação teórica sobre implementação de políticas públicas e os conceitos correlatos de governança pública e de burocracia de médio escalão; e, na terceira seção, discutem-se os resultados obtidos. Por fim, são apresentadas as considerações finais e as proposições de possíveis intervenções que podem ser feitas na realidade estudada.

1.1 Falhas de mercado e o poder de compra do Estado como política de desenvolvimento

Quando os mecanismos de mercado não regulados pelo Estado e deixados livremente ao seu próprio funcionamento originam resultados econômicos não eficientes ou indesejáveis do ponto de vista social, temos o que chamamos de falhas de mercado. Essas falhas são provocadas por imperfeições do mercado e, quando ocorrem, a intervenção do Estado na economia passa a ser necessária como forma de reequilíbrio do sistema. Conforme Mendes et al. (2009):

[...] embora os mercados competitivos funcionem teoricamente bem, na prática ocorrem falhas. Logo, o governo intervém na economia, porque os mercados não funcionam bem, distorcendo o processo de alocação de recursos. (MENDES et al., 2009, p.)

Para alguns autores, o liberalismo absoluto, por si só, geraria uma situação eficiente. Isso, entretanto, parece ser uma visão idealizada. Na realidade, existem algumas circunstâncias, como as falhas de mercado já citadas que, segundo Seung Hee Park e Da Silva (2014), impedem que ocorra uma situação perfeita e impõem a intervenção do governo, seja como agente planejador e ou como coordenador, na tentativa de corrigir ou suplementar o mercado e resolver suas falhas.

Também segundo Seung Hee Park e Da Silva (2014), uma política pública poderia ser definida como a internalização dos custos de externalidades positivas por parte do governo. Isso porque, na presença de externalidades, o interesse da sociedade em relação ao resultado de negociações vai além da satisfação dos agentes de mercado. Assim, o uso do poder de compra do Estado para concretizar políticas públicas em sua região, como no

caso do favorecimento às MPEs, é entendido como um fator gerador de externalidades positivas.

Segundo destaca o Sebrae (2009), as estatísticas demonstram que as MPEs legalizadas só participavam em menos de 18% do volume de compras governamentais, estimado, à época, em R\$ 260 bilhões. Mesmo em 2012, segundo dados do Governo Federal, apenas 29,6% do valor contratado foi direcionado às MPEs (BRASIL, 2012). Assim, a política de favorecimento às MPEs possibilita a criação de espirais positivas que fortalecem a formalização do trabalho e de empresas, reduzindo as desigualdades regionais e sociais, incentivando a distribuição de renda e reduzindo as discrepâncias territoriais, mostrando-se perfeitamente alinhada aos ditames do art. 170 da Constituição Federal.

Essa política, ainda, mostra-se eficiente na redução de falhas de mercado relacionadas a informação incompleta dos agentes econômicos, custos de transação elevados, externalidades negativas e ocorrência de estruturas de mercado do tipo concorrência imperfeita, possibilitando a intervenção do Estado no mercado de fornecedores públicos, desenvolvendo economicamente regiões e setores prioritários.

Conforme define Conte (2013), a utilização do poder de compra governamental significa dar uma função econômica e social à demanda de bens e serviços da Administração Pública, potencializando o papel do Estado como promotor de políticas redistributivas e indutor do desenvolvimento econômico.

Segundo a definição do antigo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do Governo Federal (2013), as compras públicas no Brasil, historicamente, tiveram um **status** de área meio, servindo apenas como instrumento para prover os bens, serviços e obras necessários à Administração na execução de suas políticas públicas e de seu funcionamento regular. Por essa ótica, as compras públicas deveriam apenas ser capazes de garantir a lisura na aplicação dos recursos públicos e propiciar a aquisição de bens e serviços pela forma mais célere e transparente, garantindo a qualidade das contratações e permitindo a obtenção do menor preço possível, a partir de um padrão pré-definido de qualidade e desempenho.

O mesmo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do Governo Federal (2013) destaca que a dificuldade de perceber e utilizar o potencial gerador de desenvolvimento econômico e social das compras públicas no Brasil decorria da realidade de a preocupação com o combate à corrupção ter sido sempre o ponto central nos debates e ações governamentais no setor. Consequentemente, consolidou-se no Brasil uma mentalidade política centrada no controle dos processos, em vez do controle dos

resultados. Assim, as licitações públicas surgiram como solução para o combate aos desvios e favorecimentos pessoais nas compras públicas, tendo como princípios maiores a isonomia entre os licitantes, a impessoalidade, a ampliação da competitividade e a rigidez procedimental.

Atualmente no mundo, vários países utilizam o poder de compra do Estado como política de desenvolvimento, distribuição de renda e redução de desigualdades. De acordo com Conte (2013), tal situação é encontrada não apenas nos países de economia coletivizada, onde o Estado, por definição, é o grande agente econômico, mas também nas nações capitalistas avançadas, defensoras da livre iniciativa e da economia de mercado.

Na União Europeia e em países como Estados Unidos e Japão, entre outros, existe tratamento direcionado nos contratos governamentais para os micro e pequenos empreendedores. Segundo Burkhard (2017), o Peru possui um portal específico para os empresários acompanharem os editais de licitações em aberto, chegando a ter uma participação de até 40% de MPEs nas compras públicas; a Argentina adota uma reserva de 10% das suas compras para as MPEs; e, no Chile, a participação das MPEs chega a 27,6% após a implantação do tratamento diferenciado a esse grupo empresarial.

No Brasil, conforme dados do Governo Federal (2012), as compras governamentais movimentam recursos estimados em mais de 20% do PIB, e mobilizam setores importantes da economia. Segundo o antigo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do Governo Federal (2013), dadas as mudanças no ambiente econômico, tecnológico e regulatório, as funções e formas de se pensar a utilização do poder de compra como instrumento de desenvolvimento econômico foram aperfeiçoadas, e o enorme poder dos gastos públicos passou a ser utilizado para incentivar os investimentos em pesquisa e desenvolvimento, incrementar o processo de inovação tecnológica, promover melhorias de qualidade e produtividade e fortalecer as MPEs, contribuindo para o desenvolvimento regional.

É com base nesse mesmo entendimento que, segundo o Sebrae (2013), as MPEs são colocadas como destinatárias de políticas e ações de diversos setores do governo, haja vista a sua alta capacidade de flexibilidade, integração às especificidades locais e grande capilaridade, principalmente quando vistas dentro de um enfoque de descentralização de ações.

Também nessa linha, segundo Lemos (1999), a utilização do poder de compra permitiu a alguns países uma elevação de 4 a 11% em sua produtividade, dados os ganhos de inovação que essas compras permitiram obter. É importante destacar tal elevação, tendo

em vista a habitual confusão a respeito dessas contratações no que se refere ao seu custo. Costuma-se acreditar que o preço dos produtos e serviços disponibilizados por pelas MPes necessariamente são muito mais elevados e não justificam o tempo e os esforços exigidos.

Segundo Jacoby (2007 apud Rodrigues et al., 2017), o direcionamento das compras públicas para as MPes, principalmente em áreas de reduzido desenvolvimento econômico, apresenta-se como um mecanismo de alto impacto e de baixo custo, induzindo a criação de arranjos produtivos locais com envolvimento do setor privado, gerando emprego, renda e desenvolvimento local.

Sendo assim a utilização da política de favorecimento às MPes como forma de utilização do poder de compra do Estado mostra-se claramente uma das respostas para a busca do desenvolvimento local equilibrado e sustentável, com melhoria das condições de vida da população dos diversos municípios do Brasil, buscando garantir de fato plena autonomia e viabilidade desses entes subnacionais.

2. A implementação de políticas públicas

Se o processo de formular políticas públicas já se mostra tarefa complexa, mais complexo ainda parece ser implementá-las de forma efetiva, de modo a atender a todos os stakeholders da ação estatal. Para Silva e Melo (2000 apud Lima e D'Ascenzi, 2013), a implementação não deve ser considerada como mais uma etapa subsequente à formulação, mas sim, como uma fase autônoma na qual decisões críticas são tomadas. Brechas e ambiguidades legais, omissões de normas operacionais, recursos limitados, informação escassa, problemas de coordenação intra e intergovernamental, conflitos interjurisdicionais entre órgãos e instituições são fatores que parecem elevar o grau de complexidade da implementação de políticas públicas.

Conforme Wu et al. (2014), a implementação de políticas públicas ocorre na fase do ciclo de políticas em que as decisões se traduzem em ações, sendo considerada uma das etapas mais difíceis e críticas no processo de políticas para os gestores públicos, “a fase em que qualquer deficiência na concepção das políticas ou quaisquer vulnerabilidades relacionadas ao ambiente externo se tornarão visíveis”. Ainda segundo os autores, provavelmente nunca haverá uma “única melhor prática” associada à implementação de iniciativas de políticas públicas complexas, dada a grande diversidade de atores, problemas, contextos nacionais e setoriais envolvidos.

Nesses casos, conforme destacam Silva e Melo (2000 apud Lima e D'Ascenzi, 2013), a implementação passa, então, a estar fortemente interligada às estruturas de regras do jogo e arranjos institucionais que dão sustentação à cooperação, à coordenação e à negociação. Resta clara, portanto, a fundamental importância desses mecanismos de gestão interinstitucionais necessários para implementação de políticas públicas em ambientes democráticos e descentralizados, como no caso das compras governamentais.

Segundo Segatto (2012), muitos estudos organizacionais já abordaram o tema da implementação de políticas públicas. Porém, o estudo desses processos só passou a ser realizado após o trabalho de Pressman & Wildavsky (1984), que ao estudarem a implementação de uma política federal de combate ao desemprego entre minorias em Oakland, mostraram como a presença de diversos atores com perspectivas e visões distintas gera distorções e falhas na implementação. Segatto (2012) também destaca que foi após Pressman & Wildavsky (1984) que se formaram as duas principais correntes teóricas sobre o tema de implementação de políticas públicas – **top-down** e **bottom-up**: a primeira, busca verificar os mecanismos que a aproximam da formulação da política; e, a segunda, acredita que a implementação modifica a formulação, (HILL, 2006).

Todavia, Carvalho, Barbosa e Soares (2010) apontam que vários fracassos na implementação de políticas públicas podem ser atribuídos a essa disputa entre essas duas abordagens consideradas antagônicas: **top-down** – a decisão política é autoritária, em um nível central, e **bottom-up** – onde a complexidade do processo de implementação deve ser levado em conta.

Para Souza (2006 apud Carvalho et al., 2010), cada política pública vai encontrar diferentes formas de apoio, de rejeição e de disputas em arenas diversificadas e diferenciadas. Conforme Segatto (2012), quando os objetivos da política são claros, os meios para realizá-los estão disponíveis para os implementadores e há baixo conflito na formulação e na implementação, tornando a gestão do processo mais fácil.

Conforme Wu et al. (2014), baseando-se em uma combinação das perspectivas de cima para baixo e de baixo para cima, pode-se dispor de algumas das principais condições criadoras de barreiras aos processos de implementação, dividindo-as em três categorias de análise: política, competência analítica e capacidade operacional, conforme descrito no Quadro 1 abaixo:

Quadro 1 – Barreiras à implementação de políticas públicas

Problema	Descrição
Barreiras políticas de suporte e autorização	
Autorização lenta	Planos e mobilização de recursos avançam muito lentamente, devido à existência de múltiplos pontos de veto entre os stakeholders em uma rede, tornando o progresso difícil.
Fraco apoio político	Os planos podem progredir e até mesmo atingir níveis moderados de sucesso na fase de projeto-piloto, enquanto “voam sob o radar” de políticos importantes com interesses opostos, até que o programa comece a ser “ampliado”.
Oposição burocrática	Figuras fundamentais na rede de órgãos encarregados de implementar uma política pública retardam ou sabotam a implementação, devido à baixa prioridade do projeto, falta de incentivos e/ou interesses conflitantes.

Fracos incentivos ao implementador	Os implementadores locais (executivos de coordenação do governo local ou o pessoal de linha de frente dos órgãos), que não foram consultados durante a fase de tomada de decisão, não têm adesão ou incentivos adequados para cumprir com as diretivas a partir de seu nível de atuação.
Barreiras de competência analítica	
Missões vagas ou múltiplas	A natureza intersetorial dos planos e da implementação leva ao acobertamento dos objetivos conflitantes ou à não especificação clara das permutas em termos operacionais.
Mudanças de prioridade	Trocas feitas durante a tomada de decisão da política pública – por exemplo, entre as dimensões ambientais e econômicas de um problema – poderão ter de ser reconsideradas em função de mudanças nas condições econômicas e políticas.
Má concepção	Programas sociais ou ambientais que provavelmente não vão funcionar como o esperado, devido a diversos obstáculos deixados sem solução na concepção do programa; a falha está mais do que determinada – ou seja, ela vai ocorrer se qualquer das barreiras for ignorada.
Viabilidade desigual	Diferentes componentes dos planos integrados podem estar operacionalmente ligados – um só pode avançar se todos estiverem juntamente presentes –, sujeitando as operações ao “elo mais fraco”.
Barreiras de capacidade operacional	
Limitações de fundos	O envio dos fundos necessários para a implementação dos planos aprovados demora para ser concretizado, impedindo o progresso, enquanto os elementos chave da situação mudam na prática e/ou os apoiadores iniciais desanimam e abandonam os esforços.
Má estrutura de gestão ou capacidade de coordenação de rede	Precedentes de coordenação deficientes entre os principais órgãos – exacerbados nos casos de parcerias intersetoriais – tornam as decisões de rotina lentas e a implementação disfuncional. coordenação de rede implementação

	disfuncional.
Falta de clareza nos planos operacionais	Planos aprovados e financiados são mal administrados devido à má especificação de papéis, responsabilidades e prestação de contas. O problema é muitas vezes agravado por sistemas de supervisão e informação deficientes.

Fonte: Adaptado de Wu et al. (2014)

Dessa maneira, os estudos que procurarem compreender a implementação de políticas públicas, sua efetividade e sucesso, devem utilizar-se de uma avaliação dos fatores facilitadores e das barreiras para a sua implementação, de modo a buscar, conforme apresentam Struyk (2007) e Wu et al. (2014), um efetivo sucesso na elaboração de estratégias eficazes para compreender a implementação de políticas públicas, influenciar sua direção e garantir que resultem em um conjunto integrado de resultados bem sucedidos.

2.1 A governança pública

Segundo Lotta e Cavalcante (2016), é a partir do desenho de novos arranjos institucionais voltados à governança que os Estados buscam superar problemas de articulação. “A perspectiva de governança democrática se torna, assim, uma configuração que reconhece a diversificação dos mecanismos de coordenação entre os atores em ambientes complexos e permite, dessa forma, aprofundar e aprimorar a implementação de políticas públicas”.

De acordo com o Referencial de Governança aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública do Tribunal de Contas da União – TCU (2014), o desenvolvimento do tema governança no âmbito da Administração Pública está intimamente relacionado ao movimento propagado pelo Banco Mundial do final da década de 80, quando foi apresentada como “o exercício do poder político para gerir os assuntos de uma nação”.²

Segundo o TCU (2014), naquela ocasião, o mesmo documento do Banco Mundial identificou a “crise de governança” como um dos principais entraves para a superação da

² Pode ser mencionado, como exemplo, o artigo “*Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations*” (Williamson, 1979). Convém citar, ainda, os textos de Jessop (1999) e Buchanan (2003).

persistente pobreza na África Subsaariana, destacando a necessidade de reformas institucionais que tornassem o setor público mais efetivo na região.

O TCU (2013) também traz algumas definições que parecem ser úteis para a definição da governança, qual seja, de que governança diz respeito a estruturas, funções, processos e tradições organizacionais que visam a garantir que as ações planejadas (políticas e programas) sejam executadas de tal maneira que atinjam seus objetivos e resultados de forma transparente (WORLD BANK, 2013).

De acordo com o Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo do TCU (2016), a obtenção de resultados nas políticas públicas exige, cada vez como um todo (**whole-of-government approach**), que enfatize uma estratégia comum em vez de permitir que cada órgão de Estado implemente sua agenda separadamente,

[...] onde uma instância superior que observe a ação setorial estatal verifique como ela se encaixa no plano maior da administração, e não só os aspectos relacionados a uma das suas políticas públicas específicas, mas como diversas delas ao longo do governo contribuem para o alcance do grande objetivo maior da política. (TCU, 2016)

Destaca o TCU (2016), que a coerência nas políticas envolve a promoção sistemática de ações que se reforcem mutuamente nas diferentes partes interessadas, criando sinergias para a realização dos objetivos definidos, incentivando interações coordenadas entre os atores de modo a evitar fricções e conflito excessivos, fazendo com que os sistemas institucionais e gerenciais que formulam e implementam políticas trabalhem juntos. Ou seja, políticas descoordenadas, interna e externamente, demonstram que seus elementos são de alguma forma incongruentes, que eles não interagem de maneira adequada para produzir os resultados desejados.

Conforme destacado por Wu et al. (2014), os gestores de políticas públicas interessados em conduzir a criação de políticas para uma direção mais integrada devem gerir suas atividades de implementação a fim de:

- I. formar grupos favoráveis à mudança de políticas públicas entre uma gama de *stakeholders*, que trazem diferentes recursos e interesses;
- II. definir objetivos gerais e desenhar parâmetros para as políticas; e
- III. garantir, em algum momento, a autorização formal adequada e os recursos necessários para conduzir o processo para a frente.

Nesses termos, as tarefas de implementação enfrentadas pelos líderes e gestores envolvem:

- I. a identificação de indivíduos e unidades dentro de organizações que vão levar adiante planos e parcerias específicas;
- II. a operacionalização de grandes objetivos de políticas públicas em metas específicas e mensuráveis, que, por sua vez, são divididas em tarefas de apoio implementadas por grupos identificáveis de pessoas em uma programação; e
- III. a garantia da capacidade operacional necessária, incluindo a atenção não apenas aos equipamentos e recursos humanos, mas também aos incentivos, para que os implementadores populares ajam conforme exigido, conseguindo uma execução bem-sucedida da intenção da política pública.

2.2 A burocracia de médio escalão e a implementação de políticas

Os burocratas de médio escalão (BMEs) são um conjunto de atores relevantes na condução do processo de implementação de políticas públicas, visto que em sua maioria são servidores não eleitos pelo voto e que fazem parte do corpo permanente do Estado, desempenhando a condução das políticas, destacadamente quanto a sua implementação. Eram pouco esclarecedores os estudos na literatura sobre sua atuação e interferência nas políticas públicas, mas os estudos de Pressman & Wildavsky (1984) demonstraram que a presença desses BMEs e de diversos atores com perspectivas e visões distintas gera distorções e falhas na implementação de políticas públicas.

Cavalcante e Lotta (2015) destacam que a importância dessa burocracia está justamente em ser o elo entre o alto escalão e os executores das políticas, sendo, portanto, um dos principais responsáveis por conectar as fases de formulação e implementação das políticas públicas. Conforme destaca Cavalcante (2015): “as heterogeneidades tanto na composição quanto no comportamento dos burocratas de médio escalão dentro do governo mostram a dificuldade de análise da atuação deles nessa implementação” (CAVALCANTE, 2015).

Segatto (2012) demonstrou que a implementação de políticas públicas deve ser vista como parte contínua e integrante do processo político, envolvendo barganha e negociação entre os que querem colocar a política em ação e os de quem as ações

dependem. Portanto, como defendem Lotta, Pires e Oliveira (2014), a atuação dos BMEs é influenciada tanto pelos objetivos estratégicos da organização, quanto pelos seus objetivos individuais. Desse modo, como esses BMEs são influenciadores diretos da implementação de políticas, exige-se uma governança apurada, transversal e integrada desses agentes no acompanhamento da implementação das políticas públicas.

3. Resultados

Como demonstrado, a fase da implementação de políticas públicas demanda um acurado entendimento sobre sua dinâmica no ciclo e os diversos fatores que influenciam o seu sucesso. Trata-se de uma fase autônoma na qual decisões críticas são tomadas e onde diversos fatores elevam o seu grau de complexidade. Desse modo, a pesquisa buscou basear-se nos fatores determinantes para a implementação de políticas e programas, previstos na literatura sobre o tema concernente a fatores facilitadores, conforme descritos por Struyk (2007), e a barreiras à implementação de políticas públicas pesquisadas por Wu et al. (2014).

Foram realizadas entrevistas com: o Ordenador de Despesas da Secretaria responsável pela coordenação das dezenas de administrações regionais existentes no DF; a gestora, formuladora e executora, na Seplag do DF, do controle dos almoxarifados e da implementação do planejamento das compras corporativas do GDF; e, ainda, o Ordenador de Despesa e coordenador de compras do órgão de controle interno do DF.

As entrevistas desses gestores da área de compras governamentais do Distrito Federal objetivavam, por meio de questões diretas ou de contextualização, demonstrar como esses operadores da legislação enxergam a existência dos fatores facilitadores da implementação da política no GDF, destacadamente em suas secretarias e órgãos vinculados.

Durante as pesquisas, levantou-se a possibilidade da existência de fatores que não foram possíveis de serem identificados neste trabalho, mas que também podem influenciar a implementação de políticas como essa. O DF, como todo o país, vem há alguns anos enfrentando severa crise econômica, o que poderia repercutir na disponibilidade de recursos para essa política, atrasando a sua implementação.

O estudo, contudo, encontrou diversas limitações, dado o enorme fracionamento de informações sobre compras públicas e licitações no DF, a baixa clareza e a diversidade de regramentos próprios e complementares, a pouca existência de relatórios oficiais e estudos conclusivos sobre o assunto no DF, bem como a necessidade de delimitação do tema a fim de se alcançar os resultados esperados neste artigo.

No caso dos entrevistados ouvidos na pesquisa, identificou-se a baixa eficácia, clareza, consistência e flexibilidade da política como fatores não facilitadores do sucesso da implementação da política no GDF. Os entrevistados destacaram que essa política não possui o patrocínio necessário no DF, carecendo de projetos estruturantes junto aos seus

órgãos em prol da priorização dos mecanismos de participação das MPEs nas licitações. Os gestores dos órgãos não centrais destacaram que grande parte desse fator não facilitador se apresenta, principalmente, por conta do modelo de centralização das compras adotado no DF.

No Distrito Federal o tema de compras governamentais e de favorecimento às MPEs foi regulamento pela Lei Distrital nº 2.340, de 12 de abril de 1999, alterada pela Lei Distrital nº 2.568, de 20 de julho de 2000, sendo essas leis reguladas pelo Decreto GDF nº 35.592, de 2014, Portaria SEPLAN nº 184, de 1º de agosto de 2014, Decreto GDF nº 36.519, de 2015, Decreto GDF nº 36.520, de 2015, e Decreto GDF nº 36.825, de 2015, e Decreto GDF nº 36.820, de 2015. Contudo, as entrevistas realizadas com os gestores demonstram que o modelo de centralização proposto, ao invés de favorecer e fortalecer as compras para as MPEs, induzindo a disseminação de fatores facilitadores, como previstos no trabalho de Struyk (2007), acabou gerando, ao contrário, diversas barreiras à implementação da política pública de apoio a essas empresas.

Isso porque, conforme se extrai das entrevistas, a centralização criou alienação e atitudes negativas e de desmotivação dos responsáveis pela implementação da política nos diversos órgãos descentralizados. Um dos gestores de compras descentralizadas destacou que “o processo de licitação é centralizado na Seplag e as regras de participação estão sob sua responsabilidade, não cabendo instrumentos legais, formais e internos a este órgão que garantam a utilização dessa regulamentação nos pregões e editais”.

Além disso, a possibilidade criada pela legislação de centralização de compras no DF – de criar exceções para certos órgãos para que de forma descentralizada realizem suas próprias compras, sem alinhamento aos regramentos do órgão central – tornou a implementação da política possuidora de barreiras de competências analíticas e de capacidade operacional, dada a descoordenação entre os órgãos centralizados e descentralizados no contexto do processo de compras do GDF.

Corroborando a análise aqui apresentada, um dos gestores descentralizados entrevistados, quando questionado acerca de como são realizados diagnósticos frequentes dos problemas enfrentados nas vendas para as MPEs, respondeu que:

“Com o regime centralizado de compras não é possível realizar esse diagnóstico, nem tão pouco depreendermos qualquer experiência na implementação dessas políticas e programas. No máximo, o que podemos identificar é que não há interesse dos Micros e pequenos empresários em realizar negócios com o governo quando realizamos a pesquisa de preços para instrução processual de aquisições e contratações”. (ENTREVISTADO 1)

A obrigatoriedade da centralização absoluta de todas as fases da implementação das compras governamentais em uma única Secretaria de Estado, como a Seplag, gerou, além de conflitos de espaços de governo, a sensação de ameaças à autonomia das demais secretarias, como destacam Wu et al. (2014).

As entrevistas com os gestores confirmaram os dados levantados por meio da análise documental, que indicavam a falta de priorização deles e de suas chefias em relação à implementação de compras favorecidas às MPEs. Quando perguntados, alguns destacaram que, por serem as compras centralizadas, a responsabilidade sobre tal política se mostrava exclusiva da Secretaria de Planejamento, desconsiderando até mesmo que a sua definição de especificação de produto e serviço favoreceria ou excluiria as MPEs das aquisições.

Os questionários também demonstraram que o grau de suporte dado pela liderança local para a implementação da política de favorecimento é baixo. A gestora do órgão centralizado destaca que a Seplag, atualmente, não tem apoiado ou incentivado a capacitação dos servidores para esse tema, seja nos órgãos centrais ou periféricos, não possuindo sistema que contemple a participação das MPEs.

Quando questionada sobre como entendia a política de favorecimento às MPEs no DF, e se essa se mostrava eficaz, clara e possuidora de consistência e flexibilidade de modo a se permitir uma adequada implementação dela nas compras governamentais de seu órgão, a gestora do órgão centralizador entrevistada afirmou basicamente que:

“A política não está clara e não é possível ainda auferir sua efetividade nas compras públicas, sendo de difícil interpretação e aplicação e que não existe uma política consistente e flexível que permita a realização das compras governamentais favorecendo as MPEs”. (ENTREVISTADA 3)

Assim, para que o Distrito Federal pudesse aplicar efetivamente o tratamento diferenciado às MPEs em seu processo de compra, seria necessária a edição de regramento local alinhando as definições, funções, processos, tradições organizacionais e culturais de seus órgãos e instituições a fim de garantir que as ações planejadas (políticas e programas) sejam executadas em alinhamento aos regramentos de aquisições. Sobre essa correlação entre as políticas, o TCU (2014) já destacou que “a coerência nas políticas envolve a promoção sistemática de ações que se reforcem mutuamente nos diversos órgãos de

governo, idealmente apoiando umas às outras, ou pelo menos não sendo contraditórias, criando sinergias para realização dos objetivos comuns.” (TCU, página, 2014)

Conforme vasta literatura sobre o tema, seja a produzida nos estados ou destacadamente a produzida pelo Sebrae, em suas dezenas de manuais para prefeitos, a estruturação legal-administrativa exigida para que o ente efetivamente implemente tal política demanda que ela seja eleita como uma das prioritárias, e norteadora das demais políticas e ações, especialmente àquelas relativas a compras e desenvolvimento. Justamente porque, ratifica-se, a implementação é fortemente interligada às estruturas de arranjos institucionais que darão sustentação à cooperação, à coordenação e à negociação necessária ao sucesso da implementação da política de favorecimento às MPEs.

Note-se, como destacou Struyk (2007), que a implementação dessa política necessita de um arcabouço jurídico adequado e harmonizado à estrutura administrativa como fator facilitador, bem como de uma atitude positiva e motivada de seus, fato que, segundo os entrevistados, não parece possível devido ao baixo suporte dado pelas lideranças do governo e das secretarias para o tema, como mostrou-se claro nas respostas:

A gestora do órgão centralizado destacou:

“A Seplag atualmente não tem apoiado ou incentivado na capacitação dos servidores para esse tema. As licitações apenas têm atendido as orientações do TCDF no que se refere em grande parte à cota reservada às micros nas licitações. Não tem sistema também que contemple a participação das micros”. (ENTREVISTADA 3)

Enquanto os gestores de órgão descentralizado também afirmaram que:

“O sistema de compras do GDF é centralizado e a maioria dos Órgãos do GDF tem somente a possibilidade de aquisições por dispensa de licitação de baixo valor, e inexigibilidade de licitação, de maneira que apenas instruem os processos licitatórios em sua fase inicial, Termo de Referência e pesquisa de preços de mercado.” (ENTREVISTADO 1)

“Entretanto, além de um sistema de compras defasado e ineficiente, o quadro de pessoal deste Órgão é insuficiente para atender às demandas da área de compras, tanto em relação à quantidade, quanto em relação à qualificação”. (ENTREVISTADO 2)

Os três entrevistados também relataram a falta de regulamentação formal, como manuais ou sistema unificado de informações, planos de informações para gestores

sobre o tema e de projetos estruturantes junto às secretarias em prol da priorização dos mecanismos de participação das microempresas nas licitações.

Os dois gestores dos órgãos não centrais alegaram que a indicação de cargos comissionados nas posições de responsáveis pelas compras, além de fragilizar a efetividade dessa função nos órgãos, perpetuaria a baixa disponibilidade de pessoal qualificado para os cargos, vista a alta rotatividade desse tipo de mão de obra – como também apontam estudos sobre o tema (LOPEZ et al., 2014). Além disso, apesar de alegarem existir cursos disponíveis na Escola de Governo, tanto a gestora do órgão central como os demais, reiteraram a falta de pessoal qualificado e de modelagem única de planejamento e contratação para todo DF.

Buscou-se, ainda, por intermédio de pesquisa documental e nas entrevistas com os gestores, identificar a existência no Distrito Federal de ferramenta, eletrônica ou não, que eliminasse ou mesmo mitigasse tal barreira de capacidade de gestão ou coordenação de rede.

O estudo encontrou diversas limitações, dado o enorme fracionamento de informações sobre compras públicas e licitações no DF, a baixa clareza e a diversidade de regimentos próprios e complementares, a pouca existência de relatórios oficiais e estudos conclusivos sobre o assunto no DF, bem como a necessidade de delimitação do tema a fim de se alcançar os resultados esperados neste artigo.

Cavalcante (2015) destaca o quão mais complexa e dinâmica se torna a gestão das políticas governamentais que incorporam, não apenas a eficiência, mas também outros valores como equidade, participação social, efetividade e colaboração, exigindo cada vez mais dos burocratas o domínio de capacidades de utilização de tecnologias de informação, da comunicação e da atuação em redes como estratégias de melhorias dos serviços públicos. Daí a necessidade de utilização de ferramentas gerenciais e administrativas adequadas para implementação e da governança de tal política.

Constatou-se, destacadamente pela manifestação da gestora do órgão centralizado, que “não há ainda um sistema integrado que abrange desde o planejamento das aquisições, seus processos de execução e o recebimento de modo a visualizar a gestão completa do ciclo de compras. “As licitações feitas por dispensa e inexigibilidade, que são as que, por sua natureza, mais beneficiariam as MPes, estão no âmbito de cada órgão, não sendo possível ter as informações de maneira célere e fidedigna, a fim de se ter a gestão das informações, do que se compra, de quem e por quanto se compra”.

O fato dos diversos órgãos descentralizados – cerca de 36 dos 80 originalmente previstos para trabalharem sob uma mesma metodologia centralizada da Seplag – modelarem e realizarem suas próprias aquisições descoordenadamente, demonstra a enorme dificuldade e barreiras à implementação da política, como destaca o TCU (2016).

Conforme as respostas dos entrevistados, não existe nem mesmo planejamento unificado e estruturado de compras para MPEs em todo DF, de modo a fazer com que os diversos sistemas institucionais gerenciais que formulam políticas trabalhem juntos de forma congruente. Nesse sentido, não se fala simplesmente da ausência de uma plataforma informatizada, mas da ausência de integração dos processos de compra no Estado para atender às MPEs, fator necessário para o sucesso de tal política.

As respostas dos entrevistados, em vários dos questionamentos já destacados acima, levam à explícita conclusão de que:

- I. não há pessoal suficiente e nem capacitado para a implementação das compras para MPEs;
- II. os(as) entrevistados(as) desconhecem manuais que garantam o adequado planejamento e instrução dos processos de compras;
- III. os(as) entrevistados(as) desconhecem planos de informação para os gestores de compras direcionando às compras para micros empreendedores; e
- IV. o GDF carece de servidores com experiência na área de compras, contando com vários servidores sem vínculo e com indicação política na área meio, o que torna esses agentes descomprometidos com os projetos, demonstrando a baixa priorização, apoio e motivação à implementação da política como fatores não facilitadores da implementação, conforme prescritos por Struyk (2007), bem como a baixa disponibilidade de recurso, o baixo grau de suporte dado pela liderança local para a implementação da política e a atitude não positiva ou não motivacional dos responsáveis pela implementação.

Destaque-se que os três gestores destacaram que não existem procedimentos de identificação, em seus processos de compras, quanto aos potenciais destinatários da política e o alinhamento deles com seus interesses e com suas identidades locais e regionais, de modo que seus planos de compras anuais não levam em consideração essa necessidade. A principal resposta sobre como a sua Secretaria de Estado identifica em seus processos de compras é de que a maior parte dos processos de licitação são geridos pela

Seplag, não havendo interferência do órgão demandante quanto ao produto final da aquisição.

Contudo, conforme os entrevistados, não são avaliadas as oportunidades e nem os impactos de geração de renda e fomento no momento de planejamento de compras, não se tendo condições de realizar qualquer tipo de estudo visando às MPE's, sendo que os planos anuais de compras preveem apenas os itens a serem adquiridos ou serviços a serem contratados, de modo que os fatores facilitadores previstos por Struyk (2007), para implementação adequada da política, mostram-se prejudicados. Isso demonstra a impossibilidade da obtenção de fator considerado como facilitador da implementação da política, destacado por Struyk (2007), como o alinhamento com os interesses dos destinatários da política e a identificação e o devido mapeamento do contexto local para implementação, o que também induz a criação de barreiras de viabilidade desigual e ainda de suporte e autorização apresentadas por Wu et al. (2014).

Estudos analisando os casos de sucesso internacional sobre a política de tratamento diferenciado das MPEs nas compras governamentais demonstram a necessidade das interações intersetoriais e transversais a diversos órgãos do Estado e da sociedade, assumindo essa transversalidade como instrumento estratégico de gestão para dialogar com outras áreas garantindo sua efetividade. Quando os entrevistados dos órgãos não centrais argumentam que não participam da definição final das aquisições mas apenas instruem os processos licitatórios em sua fase inicial encaminhando-os ao órgão central, parece restar caracterizado uma perda dessas interações intersetoriais e transversais dos órgãos do Estado e da sociedade, o que se mostraria como severa barreira de competência analítica e operacional à implementação da política, conforme o trabalho de Wu et al. (2014).

Ao se analisar a condução da implementação da política no DF percebe-se, por meio das entrevistas e da pesquisa documental, que existe uma enorme dispersão de esforços e um reduzido poder de organização e coordenação entre os órgãos, entre os programas e entre os parceiros da sociedade, ou seja, uma desarticulação e carências de regulação que diminuem e dificultam a participação das micro e pequenas empresas, numa clara falta de governança e coordenação executiva que respalde a atuação do gestor público.

As baixas interações entre os órgãos de governo, o difícil convencimento, a coordenação e a governança dos BMEs, a confusa coordenação das demandas e os contratos existentes com problema nas disponibilidades orçamentária e financeira parecem

ser barreiras de suporte e autorização e de falta de clareza nos planos operacionais, conforme destacado por Wu et al. (2014).

No DF, as Regiões Administrativas (RAs) de Brasília, Taguatinga, Guará, Ceilândia e Samambaia reúnem, segundo a última RAIS (2014), 83,58% dos empregos, de modo que as demais participam de forma pouco expressiva nas atividades do DF. Esse fato cria uma matriz de origem-destino altamente concentrada de movimentação da mão de obra e dos recursos, com consequente precarização da mobilidade urbana, e também propicia o esvaziamento das atividades econômicas nas demais regiões, dificultando a criação de novos polos alternativos para redistribuir de forma mais racional a renda e a infraestrutura, na busca do desenvolvimento sustentável das regiões do DF.

Desse modo, entender de onde e de quem se compra, segundo Struyk (2007), mostra-se fator facilitador para o sucesso da implementação dessa política de favorecimento das MPEs, além de evitar barreiras de implementação, como previstas por Wu et al. (2014), como fraco apoio político, fracos incentivos ao implementador, mudanças de prioridade, má concepção e má estrutura de gestão ou capacidade de coordenação de rede.

Toda a análise das entrevistas, dos levantamentos bibliográficos e da análise documental convergiram com os determinantes descritos na literatura sobre o assunto, de forma que foi possível identificar fatores que precisam ser atacados para se alcançar o efetivo sucesso na implementação da política no DF. O processo de implementação da política de compra diferenciada e favorecida para as micro e pequenas empresas no Distrito Federal depende:

- 1) do patrocínio do governo local definindo esta como uma de suas políticas prioritária;
- 2) do mapeamento e do apoio dos micro empresários, da população em geral e de outros órgãos extragovernamentais;
- 3) da priorização das necessidades identificadas no planejamento para aquisição coordenada junto aos fornecedores locais;
- 4) da adequada estrutura do planejamento de compras do governo;
- 5) da mitigação do ônus trazido à estrutura organizacional dos órgãos distritais quando das compras favorecidas para MPEs;
- 6) da disponibilidade de profissionais capacitados para comporem as equipes de compras;

- 7) da compreensão dos normativos pertinentes por parte de todos os **stakeholders** e principalmente dos implementadores da política;
- 8) da existência de uma efetiva coordenação e governança entre os órgãos adquirentes e da sociedade;
- 9) do convencimento e governança na atuação dos BME envolvidos na política; e
- 10) da governança da rede de atores envolvidos no processo de implementação.

4. Considerações finais

Conforme foi destacado na introdução deste artigo, o tratamento favorecido para as MPEs possui relevante status constitucional previsto no art. 170 da CF. Uma das principais formas que os governos possuem para apoiar e favorecer essas MPEs é buscar usar o poder de compra do Estado como forma de fomentar sua inserção no mercado. Como o Distrito Federal conta com uma legislação local sobre o tema e com uma política institucionalizada, desde o ano de 2011, esse trabalho buscou discutir os motivos da baixa efetividade dessa política, analisando os fatores facilitadores e as barreiras na sua implementação a fim de indicar eventuais melhorias.

A metodologia de pesquisa selecionada permitiu que se extraíssem as informações necessárias ao alcance das conclusões esperadas, que podem servir como ponto de partida para novas investigações. Ainda assim, a dispersão dos dados sobre compras governamentais e a inexistência de estudos aprofundados sobre as contratações de MPEs no DF limitaram os resultados obtidos e, para realizar o estudo, foi necessário enfrentar a diversidade de órgãos e agentes envolvidos nos processos de aquisição.

Conforme destacam Wu et al. (2014), provavelmente nunca haverá uma “única melhor prática” associada à implementação de iniciativas de políticas públicas complexas, dada a grande diversidade de atores, problemas e contextos nacionais e setoriais envolvidos. Contudo, entre as condições incontestáveis estão a necessidade de haver objetivos, a disponibilidade de meios para realizá-los e um baixo nível de conflito entre os formuladores e os implementadores da política. A implementação é o resultado de um processo de interação entre essas duas fases e das características dos atores e dos espaços de execução.

Assim sendo, para que isso efetivamente aconteça no Distrito Federal, é preciso dotar o governo de estruturas e processos apropriados para empreender essa política, com organizações públicas que trabalhem em conjunto, evitando a fragmentação da missão e a sobreposição de programas, organizando os esforços estatais. Com efeito, conforme destacam Wu et al. (2014), a implementação de políticas públicas é particularmente vulnerável às deficiências na capacidade de coordenação de rede e à habilidade das organizações de trabalhar em conjunto para alcançar um resultado comum.

Por fim, à luz de tudo que foi apresentado, o trabalho traz contribuições originais para se compreender processos de implementação de políticas públicas que demandam cooperação intensa em cenários complexos, dinâmicos, com múltiplos atores envolvidos, como no caso das compras favorecidas às MPEs no Distrito Federal.

5. Referências

BANCO MUNDIAL. Relatório Mundial de Desenvolvimento — “Governança e a Lei”. janeiro. www.worldbank.org/pt/news/pressrelease/2017/01/30/improving-governance-is-keyto-ensuring-equitable-growth-in-developing-countries. BANCO MUNDIAL. Relatório Mundial de Desenvolvimento — “Governança e a Lei” publicada em janeiro, edição de 2017. <http://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2017/01/30/improving-governanceis-key-to-ensuring-equitable-growth-in-developing-countries>. 2017.

BRASIL. Caderno de Logística nº 4, Comprando das Micro e Pequenas Empresas. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. <https://PT.scribd.com/.../comprando-Das-Micro-e-Pequenas-Revisado>. 2013.

BRASIL. Decreto nº 6.204, de 5 de setembro de 2007. Regulamenta o Tratamento Favorecido, Diferenciado e Simplificado para as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte nas Contratações Públicas de Bens, Serviços e Obras, no Âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 6 de setembro de 2007.

BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, e dá Outras Providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 15 de dezembro de 2006.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, Institui Normas Para Licitações e Contratos da Administração Pública, e dá Outras Providências. Diário Oficial da União. Brasil, Brasília, 22 de junho de 1993.

BRASIL. Mapa das micro e pequenas empresas. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/empreendedor/empreendedorismo-hoje/o-mapa-das-microepequenas-empresas>. Acesso: out. 2012.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente: Guia de compras públicas sustentáveis - Uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável. Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/a3p/_arquivos/guia_compras_sustentaveis.pdf. Acesso: out. 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Gestão. Estatísticas das Compras Governamentais: Região e UF, 2011. Disponível em: http://www.comprasnet.gov.br/ajuda/Brasil_Econ%C3%B4mico_Dados_Por_UF_janeiro_a_Dezembro2011.pdf. Acesso: out. 2017.

BRASIL. SEBRAE, SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. Tratamento Diferenciado às Micro e Pequenas Empresas: Legislação para Estados e Municípios Atualizações no Estatuto Nacional da Micro e Pequena Empresa, 2014.

BRASIL. SEBRAE, SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. O município contratando com a Micro e Pequena Empresa: O Estatuto da Micro e Pequena Empresa Fomentando a Economia dos Municípios; Jorge Ulisses Jacoby Fernandes. -- Brasília: SEBRAE, 2009.

BRASIL. SEBRAE, SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. Lei Geral da Microempresa: Soluções para Implementação nos Municípios e para o Usufruto Efetivo pelas Micro e Pequenas Empresas. MG: Agência de Notícias Sebrae-MG/Pré Defensoria Social de Raposos, 2016. Consultado em jul.2017: <https://juridicocerto.com/p/defensoriasocial/artigos/lei-geral-da-microempresa-solucoes-para-implementacao-nosmunicipios-e-para-o-usufruto-efetivo-pelas-micro-e-pequenas-empresas-2827>

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública / Tribunal de Contas da União. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 80 p. 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial para avaliação da governança do Centro de Governo/ Tribunal de Contas da União. – Brasília : TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin), 95 p. 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial para avaliação de governança em políticas públicas / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, 91 p. 2014.

BURKHARD, Daniela. O fortalecimento-dos-pequenos-como-politicas-desenvolvimento-local <http://www.portaldodesenvolvimento.org.br/ascompraspublicas-e-o-> . Consultada em 25 out. 2017.

CARVALHO, Maria de Lourdes de; BARBOSA, Telma Regina da Costa Guimarães; SOARES, Jeferson Boechat. Implementação de Política Pública: uma Abordagem Teórica e Crítica. 2010.

CAVALCANTE, P; CAMOES, M. R. S. Gestão Pública no Brasil: as Inovações Configuram um Novo Modelo?. In: XX Congresso Internacional del CLAD, 2015,Lima. XX Congresso Internacional del CLAD, 2015.

CAVALCANTE, Pedro Luiz C.; CAMÕES; Marizaura R. de S.; KNOP, Márcia N. H. Burocracia de Médio Escalão nos Setores Governamentais: Semelhanças e Diferença. In: CAVALCANTE, Pedro Luiz C.; LOTTA, Gabriela S. (Org.). Burocracia de Médio Escalão: Perfil, Trajetória e Atuação. Brasília: Enap, 2015. p. 57-90.

CAVALCANTE, Pedro Luiz C.; LOTTA Gabriela/ organizadores. Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação— Brasília: ENAP, 308 p. 2015.

CONTE, Nelton Carlos. O poder de Compras dos Municípios como Fator de Desenvolvimento Local/Regional. VI Seminário Internacional Sobre Desenvolvimento Regional do Rio Grande do Sul, Brasil. Crise do Capitalismo, Estado e Desenvolvimento Regional. 2013.

D'ASCENZI, L.; LIMA, L.L. Análise da Implementação do Método da Roda no Sistema de Saúde de Campinas, SP. Sociais e Humanas, v. 26, n. 01, p. 67-78, jan.- abr 2013.

FERRER, Florencia. Compras Públicas Brasil, Ed. Método, edição 2014

HILL, M. Implementação: uma visão geral. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E.(Org.). Políticas públicas. Brasília: Enap, 2006, p. 61-90 (Coletânea – volume 2).

LEMOS, Alan Alexander Mendes; Falhas de Mercado, Intervenção Governamental e a Teoria Econômica do Direito, Repositório Institucional – RI da Universidade Federal de Sergipe- UFS.Brasil ; 1999 . HTTP// ri.ufs.br/jspui/handle/riufs/651 consultado em 21/11/2017.

LIMA, L.L.; D'ASCENZI, L. Implementação de Políticas Públicas: Perspectivas Analíticas Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n48/a06v21n48.pdf>>. Acesso em: 21 nov. 2017.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Public Policy Implementation: Analytical Perspectives. Revista de Sociologia e Política, v. 21, n. 48, p. 101-110, 2013

LOPEZ, Felix Garcia; BUGARIN, Maurício; BUGARIN, Karina. Rotatividade nos cargos de confiança da administração federal brasileira (1999-2013). 2014.

LOTTA, Gabriela Spanghero; PIRES, Roberto Rocha C.; OLIVEIRA, Vanessa Elias. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, v. 65, n. 4, p. 463, 2014.

LOTTA, Gabriela; Cavalcante, Pedro; Oliveira, Vanessa Elias de: Do Insulamento Burocrático à Governança Democrática: transformações institucionais e a burocracia no Brasil, 10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), 2016.

MEDEIROS, Cristiane Reis Soares, Análise Sobre a Implementação do Programa de Saúde Específico para a População em Situação de Rua – Consultório na Rua, 86 p, Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão Pública da Universidade de Brasília (PPGA/FACE/UnB) como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Administração Pública. setembro de 2016, Brasília – Brasil.

MENDES, Carlos Magno et al. Introdução à Economia. - Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/ UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

TERRA Antonio Carlos Paim. Compras Públicas Inteligentes: Um Modelo de Análise Estratégica para a Gestão das Compras Públicas – Estudo de Caso do Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal 2016. 251 f.: il. Programa de Pós-Graduação em Administração Pública Mestrado em Administração Pública –PROFIAP. [HTTP://www.profiap.org.br/profiap/tcfs-dissertacoes1/ufg/2016/36-ufg-2016](http://www.profiap.org.br/profiap/tcfs-dissertacoes1/ufg/2016/36-ufg-2016), consultado em 21/11/2017.

PRESSMAN, J. L. & WILDAVSKY, A. Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland. 3ª ed. Berkeley: University of Press, California, 1984.

RODRIGUES, Weliton et al. O Poder das Compras Públicas: O Caso da Universidade Federal de Viçosa – MG. XXVIII ENANGRAD. Brasília 2017.

RODRIGUES, Weliton; DUTRA, Raphael Araújo; Gava, Rodrigo. O Poder das Compras Públicas: O caso da Universidade Federal de Viçosa – MG, XXVIII ENANGRAD, Brasília agosto de 2017.

SEBRAE. SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. Anuário do trabalho na micro e pequena empresa: 2013a. 6ª. ed. Brasília, DF: Dieese, 2013a. 284p.

SEBRAE. SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. Sobrevivência das Empresas no Brasil. Brasília, DF, 2013b. 72p.

SEGATTO, Catarina Ianni. Análise da Implementação de Políticas Públicas: o Programa de Alfabetização na Idade Certa em Dois Municípios Cearenses. Temas de Administração Pública, v. 4, n. 7, 2012.

SEUNG HEE PARK, Christine; DA SILVA, Marina Jacob Lopes. Políticas Públicas e o Poder de Compra Governamental: Geração de Externalidades Positivas em Gastos Públicos. XXIII Congresso Nacional da COPENDI/UFPB, Direitos Sociais e Políticas Públicas III, 2014 pag.472-496.

STRUYK, Raymond J. Factors in successful program implementation in Russia during the transition: pilot programs as a guide. Public Administration and Development, v. 27, n. 1, p. 63-83, 2007.

WU, X; RAMESH, M; HOWLLET, M; FRITZEN, S. Guia de políticas públicas: gerenciando processos. Tradução de Ricardo Avelar de Souza. Brasília: Enap. 2014.



idp

SGAS Quadra 607 - Módulo 49
Via L2 Sul, Brasília-DF
CEP: 70200-670

  /sejaidp
 (61) 3535-6565
 idp.edu.br