



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**DEPARTAMENTO DE ECONOMIA**  
**CURSO DE MESTRADO EM ECONOMIA**

**LUIZ FERNANDES MAIA**

**O PODER DE COMPRA DO ESTADO PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

**BRASÍLIA-DF, 2021**

**LUIZ FERNANDES MAIA**

**O PODER DE COMPRA DO ESTADO PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

**Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Economia da Universidade de Brasília – UNB, como requisito para obtenção do grau de Mestre.**

**Orientador: José Luis Oreiro.**

**BRASÍLIA-DF, 2021**

MM217p MAIA, Luiz Fernandes  
O poder de compra do Estado para o desenvolvimento regional / Luiz Fernandes MAIA; orientador José Luis Oreiro. -- Brasília, 2021.  
60 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado em Economia) --  
Universidade de Brasília, 2021.

1. Economia Regional. 2. Desenvolvimento Regional. 3. Compras Públicas. 4. Finanças Públicas. 5. Arrecadação. I. Oreiro, José Luis, orient. II. Título.

**LUIZ FERNANDES MAIA**

**O PODER DE COMPRA DO ESTADO PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Economia da Universidade de Brasília – UNB, como requisito para obtenção do grau de Mestre.

Data da aprovação: 30 de julho de 2021

Comissão examinadora:

---

Prof. Dr. José Luis da Costa Oreiro (FACE/ECO/PPGECO)

---

Prof. Dr. Alexandre Flávio Silva Andrada (FACE/ECO/PPGECO)

---

Prof. Dr. Luciano Pereira da Silva (IFB-Campus Brasília)

**BRASÍLIA-DF, 2021**

Aos meus pais, Maria do Rosário Fernandes  
Maia e Clairton Luiz Maia, base de tudo em minha  
vida.

À minha esposa e filhos, pelo apoio  
incondicional, amor e compreensão.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus, por sempre colocar tudo no seu devido lugar.

À minha família e amigos, os quais dão sentido à minha vida.

Ao governo do Distrito Federal, por me proporcionar diariamente a oportunidade de ver meu trabalho e dedicação tornarem-se parte de algo maior em prol de Brasília.

Aos professores com os quais tive a sorte de aprender ao longo da vida, em especial aos professores do Departamento de Economia da UNB, que fizeram parte desse curso.

## RESUMO

Este estudo teve como objetivo analisar a atual conjuntura e a situação fiscal do governo do Distrito Federal, o qual passa por um momento de queda na arrecadação, bem como analisar a efetividade da atual política de centralização de aquisições, avaliando suas limitações quanto à eficiência no controle e equilíbrio das contas públicas e seu papel no desenvolvimento econômico local. Serão apresentados o histórico da evolução conceitual das compras públicas distritais e o papel do Estado como regulador da economia e fomentador de políticas públicas de desenvolvimento regional. Espera-se obter metodologia para a realização das compras públicas que agregue, além da economicidade ao Estado, política de desenvolvimento regional que acarrete aumento de arrecadação, redistribuição de renda e crescimento da oferta de empregos.

Palavras-Chave: Economia regional. Desenvolvimento regional. Estado regulador. Compras públicas. Políticas públicas.

## **ABSTRACT**

This study aimed to analyze the current situation and fiscal situation of the Government of the Distrito Federal, which is going through a period of falling revenue, as well as to analyze the effectiveness of the current centralization of acquisitions policy, evaluating its limitations in terms of efficiency in control and balance of public accounts, and its role in local economic development. The history of the conceptual evolution of public purchases and the role of the State as regulator of the economy and promoter of public policies for regional development will be presented. It is expected to obtain a methodology for carrying out public purchases that adds, in addition to economy to the State, a regional development policy that leads to an increase in tax collection, income redistribution and an increase in the offer of jobs.

Keywords: Regional economy. Regional development. Regulatory state. Public procurement. Public policies.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

|   |    |
|---|----|
| Gráfico 1 - Receita GDF: Prevista X Realizada .....                 | 34 |
| Gráfico 2 - Exportações, Importações e Balança Comercial – DF ..... | 37 |

## LISTA DE TABELAS

|  |    |
|--|----|
| Tabela 1 - PIB deflacionado .....  | 34 |
| Tabela 2 - Índice de Gini .....  | 36 |
| Tabela 3 - Saldo da balança comercial interestadual - Relacionamento comercial com o DF .....      | 38 |
| Tabela 4 - Vazamento da demanda gerada pela centralização de compras comparada à arrecadação ..... | 39 |

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ARP – Ata de Registro de Preços

CESAF – Componente Estratégico da Assistência Farmacêutica

CONFAZ – Conselho Nacional de Política Fazendária do Ministério da Economia

DASP – Departamento de Administração do Serviço Público

DF – Distrito Federal

EPP – Empresa de Pequeno Porte

FCDF – Fundo Constitucional do Distrito Federal

GDF – Governo do Distrito Federal

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IPTU – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

ISS – Imposto Sobre Serviços

LOA – Lei Orçamentária Anual

NF-e – Nota Fiscal Eletrônica

NPG - *New Public Governance*

NPM – *New Public Management*

MDIC – Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços

ME – Micro Empresa

PAPA/DF – Programa de Aquisição da Produção da Agricultura

PIB – Produto Interno Bruto

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SRP – Sistema de Registro de Preços

## SUMÁRIO

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1 INTRODUÇÃO .....</b>  | <b>13</b> |
| <b>2 CONTEXTUALIZAÇÃO E HISTÓRICO DO SISTEMA DE COMPRAS NO DF ....</b>       | <b>15</b> |
| 2.1 HISTÓRICO DE COMPRAS NO DISTRITO FEDERAL.....                            | 15        |
| 2.2 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO.....  | 18        |
| <b>2.2.1 A tomada de decisão .....</b>                                       | <b>19</b> |
| <b>2.2.2 Administração pública – Conceito .....</b>                          | <b>22</b> |
| <b>2.2.3 As compras públicas.....</b>  | <b>27</b> |
| 2.3 CONCEITOS GENÉRICOS ATRELADOS À CENTRALIZAÇÃO E<br>DESCENTRALIZAÇÃO..... | 29        |
| <b>2.3.1 Dimensionamento de definição à centralização .....</b>              | <b>30</b> |
| <b>2.3.1.1 Giro de produto .....</b>   | <b>30</b> |
| <b>2.3.1.2 Lead Time no atendimento da demanda .....</b>                     | <b>31</b> |
| 2.4 CONCLUSÕES DO CAPÍTULO.....  | 31        |
| <b>3 POLÍTICAS PÚBLICAS X FINANÇAS PÚBLICAS.....</b>                         | <b>32</b> |
| 3.1 PREPARAÇÃO DOS DADOS.....  | 32        |
| 3.2 ANÁLISE SITUACIONAL DAS FINANÇAS DISTRITAIS .....                        | 32        |
| 3.3 IMPORTAÇÕES X EXPORTAÇÕES .....  | 35        |
| 3.4 CONCLUSÕES DO CAPÍTULO.....  | 41        |
| <b>4 MODELO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL.....</b>                             | <b>43</b> |
| 4.1 A ECONOMIA REGIONAL.....   | 43        |
| 4.2 ESTADO COM O PAPEL REGULADOR (PODER DE REGULAMENTAÇÃO)<br>.....          | 45        |
| 4.3 EXPERIÊNCIAS: POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMPRAS BENS SUCEDIDAS<br>.....      | 48        |
| 4.4 PROCESSO DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA.....                              | 48        |
| 4.5 CONCLUSÕES DO CAPÍTULO.....  | 49        |
| <b>5 MODELO PROPOSTO .....</b>   | <b>50</b> |
| 5.1 ANÁLISE DO CENÁRIO .....   | 50        |
| 5.2 MODELO ESCOLHIDO .....   | 52        |
| <b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>   | <b>55</b> |

|  |           |
|--|-----------|
| <b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b> | <b>57</b> |
|--|-----------|

## 1 INTRODUÇÃO

Nesta dissertação serão discutidos os critérios tradicionais utilizados pelo Estado na gestão de compras, ampliando a visão de que essa atribuição não se limita a racionalizar custos, mas a potencializar os benefícios sociais de suas políticas. Assim, além do suprimento dos bens e serviços necessários à execução das políticas públicas e ao funcionamento regular do Estado, a expansão dos critérios tradicionais das compras públicas, incorporando elementos de impacto social, parece ser pertinente e legítima ao potencializar as ações dos governos fundamentadas no desenvolvimento, inclusão social e redistribuição de renda.

Com a participação massiva dos diversos órgãos do DF nas aquisições centralizadas, os registros de preços têm se tornado cada vez mais volumosos, com negociações milionárias mesmo para os insumos mais básicos. De forma a contextualizar as informações, tem-se como exemplo a licitação via Pregão Eletrônico 62/2017, a qual gerou a Ata 29/2017, vigente até 20/07/2018, cujo objeto tratou do registro de preços de 269.919 (duzentas e sessenta e nove mil, novecentas e dezenove) resmas de papel A4 para atendimento aos diversos órgãos do governo do Distrito Federal, ao valor unitário de R\$ 12,93 (doze reais e noventa e três centavos), um negócio que movimentará um montante total de R\$ 3.490.053,67 (três milhões, quatrocentos e noventa mil, cinquenta e três reais e sessenta e sete centavos).

Tal licitação, realizada de forma centralizada – apesar do objeto possuir especificações comuns e ser facilmente encontrado no mercado –, restringe a participação das microempresas e empresas de pequeno porte regionais, haja vista que as limitações de faturamento e capital social desse empresariado são incompatíveis com os volumes a serem negociados. A concorrência nesses casos fica restrita às grandes distribuidoras nacionais, em diversos casos situadas em estados e regiões mais industrializados, empresas com capital de giro e estrutura que comportam tais contratos, considerando os riscos inerentes às contratações junto ao governo. Situação semelhante ocorre com várias outras aquisições centralizadas.

As aquisições realizadas em maiores escalas pelo governo proporcionam redução nos preços ofertados, entretanto, tal redução possui um limitador, tendo em vista que o preço ofertado tende a atingir seu equilíbrio frente à demanda. Essa barreira de preço não é rompida com a centralização de compras, haja vista que essa

metodologia não acarreta aumento da demanda, que permanece inalterada, o único fator alterado é a quantidade de compradores públicos.

Diante desse cenário, esta dissertação buscará estudar de forma pormenorizada o paradoxo das compras públicas distritais, evidenciando e comparando o modelo centralizador com novo modelo a ser proposto, focado em políticas de desenvolvimento regional, com conseqüente aumento de arrecadação, redistribuição de renda e aumento da oferta de empregos.

A intenção de estudar e propor novo modelo de aquisições governamentais foi motivada pela atual conjuntura e situação das contas públicas, onde o governo sofre com escassez de recursos. A atual prática de centralização de aquisições mostra-se limitada quanto à eficiência no controle e equilíbrio das contas públicas e no desenvolvimento do Distrito Federal, mudando a forma de se tratar as aquisições públicas, atentando para o Princípio da Economicidade, não apenas com foco no menor preço, mas observando um contexto em que as licitações tornam-se ferramentas de políticas públicas de desenvolvimento e aumento de arrecadação, reduzindo os custos e maximizando o atendimento ao cidadão. Este estudo, além de promover revisão bibliográfica e levantamento de dados sobre o tema, terá enfoque também na análise dos papéis, visões e práticas dos atores envolvidos no processo.

## 2 CONTEXTUALIZAÇÃO E HISTÓRICO DO SISTEMA DE COMPRAS NO DF

### 2.1 HISTÓRICO DE COMPRAS NO DISTRITO FEDERAL

A questão da centralização de compras públicas no Distrito Federal vem sendo discutida desde 1965, com a publicação do Regimento Interno da Secretaria de Administração do Distrito Federal, órgão da então Prefeitura do Distrito Federal, via Decreto 452, de 07 de outubro de 1965, instituição responsável pela administração e gestão de recursos materiais e logísticos do complexo administrativo da prefeitura.

O artigo 32, do referido normativo, criou a Divisão de Material. Dentre suas atribuições destacam-se:

Art. 32 À Divisão de Material compete:

I – promover concorrências para a compra do material de uso comum e obrigatório nos diversos órgãos da Prefeitura;

II – manutenção de estoque, guarda e distribuição dos materiais de uso comum, necessários ao funcionamento dos diferentes órgãos da Prefeitura; [...]. (DISTRITO FEDERAL, 1965).

Com o apoio de suas unidades subordinadas (Serviço de Controle, Serviço de Compras, Almoxarifado Central e Comissão de Compras), a Divisão de Material realizava não apenas compras centralizadas, mas também a gestão de estoque único para o Distrito Federal.

Ressalta-se que os estoques visam garantir o abastecimento de materiais nas organizações e proporcionar economias de escala. Os estoques minimizam os efeitos que porventura possam ocorrer em função de erros de planejamento e de oscilações inesperadas de oferta e procura, protegendo a entidade das circunstâncias externas que interferem na demanda e no tempo de reposição. Definir o momento correto para a realização da compra, em quantidade ideal, com melhores preços e qualidade são características importantes nesse processo (CHIAVENATO, 2005, p. 68).

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Distrito Federal adquiriu plena autonomia e sua população passou a ter o direito de eleger seus governantes – antes nomeados pelo Governo Federal – e, logo em seguida, os membros do Legislativo local – após promulgação da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Com isso, o governo local passou a exercer atribuições até então de competência da estrutura federal, passando por processo de aumentos substanciais em sua estrutura administrativa e quadro de pessoal.

Em decorrência desse aumento de volume estrutural, o modelo centralizador de compras passou por algumas alterações, como a criação de pequenas unidades de compras e almoxarifados nos diversos órgãos voltados à aquisição principalmente de itens de uso específico de cada pasta, como exemplo a aquisição de medicamentos para a Secretaria de Saúde.

Apesar dessas diversas mudanças de estrutura e competências realizadas no decorrer dos anos, esse modelo de gestão centralizada de compras e estoques de materiais de uso comum perdurou até 1999, com a edição da Lei Distrital 2.340, de 12 de abril daquele ano. Essa lei trouxe em seu escopo o fim da gestão centralizada de estoques e a criação da Central de Compras e Licitações, com a finalidade de centralizar as licitações de compras, obras e serviços da Administração Direta, Autárquica e Fundacional, e das empresas públicas do Distrito Federal.

Atualmente, o governo do Distrito Federal mantém o modelo centralizador das compras governamentais, instituído pela Lei 2.340, cujas exceções ao regime central dependem de prévia autorização do governador (alteração trazida pela Lei 2.568, de 20 de julho de 2000).

O objetivo inicial consistia na unificação dos diversos procedimentos licitatórios que ocorriam de forma simultânea nos órgãos, cujos objetos tratavam de aquisições de materiais ou serviços semelhantes, do mesmo grupo ou área de conhecimento, visando a redução dos preços finais devido ao aumento do volume da aquisição. Com o advento das regulamentações dos sistemas de registro de preços, os diversos órgãos do GDF passam a integrar licitações como participantes de uma mesma ata de registro de preços elaborada pelo órgão centralizador. Os normativos vigentes incentivam a adesão do gestor ao sistema, bem como criam obstáculos quando da não participação, como o impedimento de aderir a atas ou instaurar procedimento licitatório de materiais ou serviços cujo planejamento de compra centralizada já tenha sido iniciado.

Tais registros de preços funcionam na prática como imensos estoques virtuais e unificados. A unificação de estoques é uma ferramenta constantemente utilizada na redução dos custos operacionais nas empresas privadas. Essa mesma premissa, quando aplicada ao setor público, deve ser avaliada sob o ponto de vista de suas

especificidades, uma vez que o governo não tem por objetivo a obtenção de lucros, devendo nortear-se pela busca da melhoria dos serviços ofertados, com eficiência e economicidade, bem como pelo desenvolvimento econômico.

Na centralização também devem ser considerados os riscos envolvidos na eventual falta de produtos em estoque. Há uma relação em que quanto maior a perda causada pela falta de estoques, mais vantajoso é manter o estoque descentralizado. Nesse caso, é primordial a discussão sobre o tempo de reposição de estoques, ou seja, quanto tempo e qual a necessidade de rapidez da reposição. No caso das organizações públicas deve-se atentar para o período a ser utilizado para a realização do processo licitatório, que também demanda maior tempo para a recomposição dos estoques. Em suma, na eventualidade de falha de disponibilização do insumo em ata de registro de preços, os administradores possuem poucos recursos para a minimização de perdas, haja vista que somente o órgão centralizador poderá prover nova licitação.

Nesse sentido, Aguiar e Sampaio (2013, p. 57) definem ruptura de estoque como a situação em que um gestor verifica a demanda por determinado item, porém esse item não se encontra disponível em estoque.

De acordo com Santos:

[...] com a prospecção de novos mercados, novas fronteiras geográficas surgem e com o aumento das distâncias entre os polos produtores e consumidores, temos como consequência os riscos de ruptura no atendimento por falta de produtos, nesse contexto, os Centros de Distribuição tornaram-se o grande fator de diferenciação competitiva, tendo como principal finalidade agregar valor por meio da disponibilidade imediata de produtos. (SANTOS, 2006, p. 34).

Há grande diferença entre as atividades de gestão logística de uma empresa do setor privado e um órgão do setor público. As aquisições de bens e serviços são importante gargalo tanto no setor público como no privado, mas no setor público manifestam-se mais acentuadamente como entrave na implementação e operação de políticas públicas.

No setor privado, o desenvolvimento da noção de logística integrada e gestão da cadeia de suprimentos assentaram-se na ideia de que o processo integrado da criação de valor deve ser alinhado e administrado desde a compra da matéria-prima até a entrega do serviço ao consumidor final. A transposição desse enunciado para a gestão das políticas públicas é possível, desde que se compreendam adequadamente as especificidades do setor público no que toca à produção dos serviços e políticas públicas. (VAZ; LOTTA, 2011, p. 09).

É interessante notar que os agentes públicos, por falta de capacidade, não assumem por completo a tarefa de organizar e nem mesmo a de controlar a cadeia de suprimentos de uma política pública, reduzindo, assim, o nível de eficiência atingido pelo serviço ofertado à população.

Com a evolução do serviço público brasileiro, as chamadas áreas-meio do Estado começaram a ser priorizadas como pontos centrais para a melhoria dos próprios resultados da ação governamental, considerando-se que a busca da qualidade e da efetividade dos serviços públicos depende de como as organizações se estruturam internamente para darem respostas rápidas e adequadas às necessidades e demandas dos cidadãos. (VAZ; LOTTA, 2011, p. 11).

Como se pode ver, a discussão sobre logística pode ter impactos significativos, tanto na questão da eficiência como no controle dos gastos públicos. O sucesso das políticas, em termos de eficiência e de eficácia, depende da superação de alguns pontos, principalmente a demora nos processos licitatórios, que causam lentidão no processo de aquisição.

Para que tenha início a abordagem relacionada aos conceitos supracitados, faz-se necessária a discussão acerca de temas que circundam os preceitos da administração pública e dos processos de compra e estocagem. A partir desse processo, é possível discutir sobre o posicionamento e ação governamentais com relação aos processos citados, bem como o processo de centralização explicitado.

## 2.2 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

O conceito de estratégia foi difundido de forma mais incisiva pelas civilizações gregas como forma de obter sucesso nas batalhas contra inimigos (GHEMAWAT, 2000, p. 16). A ideologia estratégica evoluiu no decorrer do tempo, passando a tomar forma, entretanto, trouxe muitas contradições nos estudos do campo da administração por conta da facilidade de utilização de termos e condições de forma global, ao passo que em algumas situações eram empregados somente em ocasiões pontuais, decorrendo na divergência de conceitos entre os estudiosos da área.

Com todo o estudo acerca do conceito genérico da estratégia, tem-se como foco principal a determinação de oportunidades, capacidades e valores, onde por meio de uma integração de fatores, busca-se a missão de uma organização, uma vez que esse conceito estratégico auxilia na delimitação do comportamento organizacional,

gerindo mudanças necessárias pela inserção num mercado cada vez mais global e competitivo (MINTZBERG, 2004, p. 34).

O planejamento estratégico é um método que auxilia na análise de questionamentos e problemas recorrentes dentro da corporação. Segundo Mintzberg (2004, p. 22), planejamento significa pensar antecipadamente nos riscos e analisar previamente os objetivos e ações a serem tomadas, baseando seus atos em métodos ou planos concisos e bem definidos. O autor ainda afirma que o ato de planejar auxilia na transformação de pretensões de estratégias em realizações, sendo esse o primeiro passo para a implementação de mudanças.

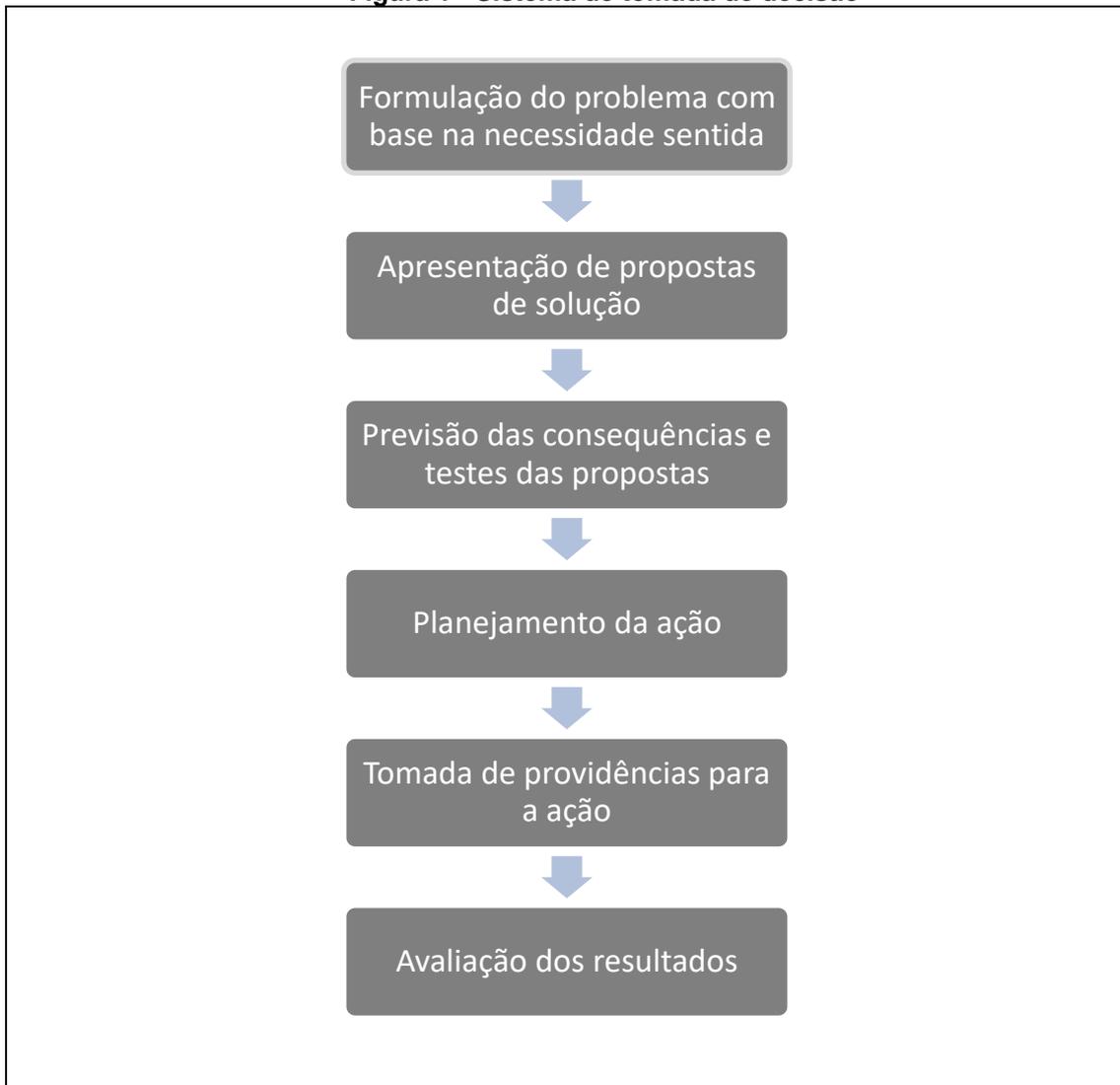
Formar uma estratégia requer muito da organização como um todo, necessitando de engajamento e busca pela melhoria contínua, sempre visando a manutenção das condições de mudanças impostas, variando de acordo com o mercado de inserção e com as atividades a serem desempenhadas, necessitando que sejam tomadas ações de cunho personalizado a cada organização, para que seja traçada a melhor forma de mitigação de riscos. Riscos são parte constante do cotidiano corporativo e do empreendedorismo, sobretudo aqueles voltados à economia (MINTZBERG, 2004, p. 39). Podem ser embasadas na decisão de investimento de capital, contratação de profissionais, obtenções de benefícios e uma série de atividades em que haja previsão de retorno, ainda que a médio ou longo prazo. Tudo isso pode culminar em vertentes que podem diminuir ou inviabilizar o resultado almejado para crescimento, tanto individual como corporativamente.

### **2.2.1 A tomada de decisão**

Conforme Ferreira et al. (2016, p. 58), cada organização é um sistema de decisão, onde todos os membros estão continuamente tomando alguma decisão, ou seja, o processo de tomada de decisões é parte indissociável de uma organização. Fatores como intuição, racionalidade e percepção podem influenciar no processo decisório, haja vista sua complexidade natural, pois englobam experiências anteriores e o ponto de vista da observação (individual ou do grupo sobre o qual recai o poder decisório), podendo gerar, por exemplo, insegurança, medo ou mesmo resistência (OLIVEIRA; SIMONETTI, 2015 apud FERREIRA et al., 2016, p. 58).

Dessa forma, dentro do ambiente corporativo, a tomada de decisão deve ser, sempre que possível, padronizada e fundamentada em informações, para que haja consistência e transparência no processo e solução buscada. A seguir, observamos o modelo de tomada de decisão proposto por Gomes e Gomes (2012, p. 29).

**Figura 1 - Sistema de tomada de decisão**



Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado de Gomes e Gomes (2012, p. 29).

A decisão deve ser tomada frente a situações que oferecem duas ou mais condições de resolução para o problema, gerando condicionamento de escolha. Isso aplica-se também nas condições em que, em tese, há uma única saída satisfatória para a resolução, mas ainda pode-se considerar a possibilidade de fazer ou não essa atividade (GOMES; GOMES, 2012, p. 01). Dessa forma, Abramczuk define a decisão como:

[...] Ato ou efeito de decidir. Decidir significa escolher uma dentre várias alternativas de ação que se oferecem para alcançar determinado propósito e renunciar a todas as outras. Toda decisão é, portanto, um processo que envolve simultaneamente escolha e renúncia. (ABRAMCZUK, 2009, p. 25).

O conceito de tomada de decisão das grandes organizações passa pela consideração de análises quantitativa e qualitativa desses quesitos, uma vez que, nos dias atuais, as empresas estão cada vez mais inseridas num contexto de mercado globalizado e competitivo, devendo verificar formas de reduzir custos e aumentar a lucratividade, por meio dessas tomadas de decisão abrangentes, rápidas e cada vez mais assertivas (GOMES; GOMES, 2012, p. 04).

Shimizu (2010 apud RAMOS, 2010, p. 44) afirma que o processo de tomada de decisão possui grau de dificuldade elevado e grande complexidade, pois abrange diversas variáveis e questões a serem postas à prova. Para isso, é necessário que haja estruturação do processo de tomada de decisão, que pode ser dividido em três níveis, sendo eles o sistema estruturado, semiestruturado e não estruturado, conforme é possível observar no Quadro 1.

**Quadro 1 - Cruzamento de natureza e níveis de decisão**

| Níveis de decisão e problemas |                           | Operacional                  | Tático                                  | Estratégico  |
|-------------------------------|---------------------------|------------------------------|---|--|
| <b>Estruturado</b>            | <b>Características</b>    | Bem definido                 | Processo definido, R=resultado variável | Objetivo bem definido. Alternativas a serem escolhidas |
|                               | <b>Duração/frequência</b> | Dias/um mês                  | Meses/um ano                            | 1 a 5 anos   |
|                               | <b>Decisor</b>            | Chefe de seção               | Gerente                                 | Diretoria  |
|                               | <b>Complexidade</b>       | Nenhuma                      | Baixa                                   | Média  |
| <b>Semiestruturado</b>        | <b>Características</b>    | Bem definido, rotina variada | Definido em níveis diferentes           | Novos serviços/Planejamento                            |
|                               | <b>Duração/frequência</b> | Dias/semanas                 | Meses/um ano                            | Anos   |
|                               | <b>Decisor</b>            | Chefe de seção               | Gerente                                 | Diretoria  |
|                               | <b>Complexidade</b>       | Baixa                        | Média                                   | Alta   |
| <b>Não estruturado</b>        | <b>Características</b>    | Rotina sujeita a imprevistos | Não rotineira                           | Novos empreendimentos                                  |
|                               | <b>Duração/frequência</b> | Dias/por determinado período | Caso a caso                             | Anos   |

|  |                     |                            |                     |                          |
|--|---------------------|----------------------------|---------------------|--------------------------|
|  | <b>Decisor</b>      | Chefe de seção/<br>Gerente | Gerente/<br>Diretor | Diretoria/<br>Acionistas |
|  | <b>Complexidade</b> | Média                      | Alta                | Muito Alta               |

Fonte: Turban e Aronson (1998), adaptado por Ramos (2016, p. 44).

A tomada de decisão possui abrangência e grau de complexidade que variam de acordo com o nível hierárquico e objetivos estratégicos a qual a unidade se vincula. De acordo com Drucker (1981), citado por Carvalho:

Os objetivos de todos devem estipular qual sua parte para o alcance da meta da empresa, em todos os seus negócios. Como as empresas perseguem vários objetivos, podem ser considerados três níveis de objetivos: estratégicos, táticos e operacionais.

- a- Estratégicos – são os chamados objetivos organizacionais; são mais amplos, mostram as metas globais e são de longo prazo.
- b- Táticos – são chamados de departamentais, sendo sua característica o médio prazo.
- c- Operacionais – são os objetivos referentes a cada atividade ou tarefa e seu talhamento a curto prazo. (CARVALHO, 2014, p. 56-57).

### **2.2.2 Administração pública – Conceito**

A diferença entre os setores público e privado está relacionada às particularidades dos aspectos culturais e a natureza de envolvimento dos indivíduos dentro do processo geral de Administração, uma vez que no plano público há um sistema constitucional criado como forma de gerir os sistemas legais, cujas alterações somente podem ser incorridas no processo por meio de emendas tramitadas e votadas por longo período como meio de legalidade das solicitações.

O Estado é constituído de três elementos originários e indissociáveis, assim descritos por Meirelles:

*Povo* é o componente humano do Estado; *Território*, a sua base física; e *Governo soberano*, o elemento condutor do Estado, que detém e exerce o poder absoluto de autodeterminação e auto-organização emanado do Povo. Não há nem pode haver Estado independente sem Soberania, isto é, sem esse poder absoluto, indivisível e incontestável de organizar-se e de conduzir-se segundo a vontade livre de seu Povo e de fazer cumprir as suas decisões, inclusive pela força, se necessário. (MEIRELLES, 2016, p. 64).

Ainda segundo Meirelles (2016, p. 64), a vontade estatal apresenta-se e se manifesta por meio dos denominados Poderes de Estado, descritos e estruturados nos termos dos artigos 1º e 2º da CF/88, conforme a seguir:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. (BRASIL, 1988).

De forma simples e objetiva, conceitua-se como serviço público toda atividade prestada pelo Estado ou por seus delegados, basicamente sob regime de direito público, com vistas à satisfação de necessidades essenciais e secundárias da coletividade (CARVALHO FILHO, 2015, p. 333).

Conforme observado por Meirelles (2016, p. 885), a Administração Pública não é constituída apenas pelos serviços públicos prestados, mas sim por órgãos a serviço do Estado, na gestão de bens e interesses qualificados da comunidade, podendo ser classificada como direta e indireta. A Administração Pública Direta é o conjunto dos órgãos integrados na estrutura administrativa do ente federado, no caso do Distrito Federal, composta pelo governo, suas Secretarias de Estado e órgãos equivalentes.

Já a Administração Pública Indireta, conforme descrito por Carvalho Filho (2015, p. 479), é o conjunto de pessoas administrativas que, vinculadas à respectiva Administração Direta, tem o objetivo de desempenhar as atividades administrativas de forma descentralizada, ou seja, caracteriza-se quando o Poder Público não pretende executar determinada atividade – de seu interesse – por meio de seus próprios órgãos, transferindo assim a titularidade ou a mera execução a outras entidades, surgindo, então, o fenômeno da delegação. Tais entidades, que possuem validação à execução das atividades mencionadas, compreendem autarquias,

empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas, as qual são definidas conforme descreve o Decreto-Lei 900/1969:

Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se:

I - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada;

II - Empresa Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criado por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito. (Redação dada pelo Decreto-Lei nº 900, de 1969);

III - Sociedade de Economia Mista - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta. (Redação dada pelo Decreto-Lei nº 900, de 1969);

IV - Fundação Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes. (BRASIL, 1969).

A Administração Pública engloba um grupo de pessoas públicas e órgãos que possui a função do exercício de atividades administrativas e estratégicas em prol do coletivo. Já Meirelles traz que:

Em sentido formal, a Administração Pública é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto de funções necessárias ao serviço público em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços do próprio Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando a satisfação das necessidades coletivas. (MEIRELLES, 2016, p. 68).

Sendo assim, a Administração Pública é a ferramenta que o Estado utiliza para realização de seus objetivos e cumprimento de obrigações, sendo esses gerados com base nas decisões políticas. A CF/88 traz, em seu artigo 3º, os objetivos do Estado:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988).

Desse modo, a aplicação de ferramentas relacionadas ao controle interno das instituições ocorre de forma diferenciada quando comparada a empresas do setor privado, já que as chamadas regras de *compliance* não são aplicáveis em sua totalidade por conta de uma série de fatores relacionada a itens e descrições contidas na Constituição Federal.

Ciekalski conceitua *compliance*:

[...] como o dever de cumprir e guardar conformidade com princípios e regras estabelecidos pela legislação, bem como observar as normas e procedimentos adotados, interna e externamente, por uma organização como forma de redução de riscos relacionados à reputação e aos aspectos regulatórios. (CIEKALSKI, 2019, p. 57).

Na administração pública brasileira, o controle externo das contas é efetuado pelo Poder Legislativo (detentor da competência de representação popular), com o auxílio dos Tribunais de Contas (CARVALHO FILHO, 2015, p. 67). A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) foi instaurada com o intuito de gerar melhoria na gestão pública com relação à transparência e responsabilidade por parte das ações dos agentes públicos, fazendo com que houvesse organização das finanças, com controle de despesas e receitas, sendo um dos pontos importantes à descrição do objeto de estudo, pautado na aplicação das políticas nacionais de determinado setor. Os artigos 66º e 67º da referida Lei trazem:

Art. 66. O contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, respondendo cada uma pelas consequências de sua inexecução total ou parcial.

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados. (BRASIL, 2000).

Conforme Carvalho Filho (2015, p. 33), a reforma da Administração Pública deve ser constante e adequada às mudanças sociais, e não apenas um fato isolado

em busca de impacto. Para isso, figura-se como de grande importância a mudança de postura e de consciência por parte dos administradores públicos, processo que, inegavelmente, passa pela transformação dos padrões éticos da sociedade.

Oreiro e Ferreira Filho (2021) apresentaram breve retrospectiva das reformas da administração pública brasileira:

*A primeira reforma administrativa* realizada no Brasil moderno se deu na década de 1930 sob o governo do Presidente Getúlio Dornelles Vargas. Durante o governo Vargas, foi criado o DASP (Departamento de Administração do Serviço Público), tendo sido instituído o concurso público e as regras para a admissão e treinamento dos servidores, ou seja, a assim chamada reforma burocrática do Estado (RIBEIRO et al., 2013). Nessa ocasião foi implantado no Brasil o modelo burocrático de Estado, inspirado em Max Weber, no qual a administração pública passava a ser racionalizada, buscando a eficiência através da profissionalização, formalismo, impessoalidade e hierarquia funcional. [...]

*A segunda grande reforma administrativa* foi realizada durante o governo militar (1964-1985). Após o golpe civil-militar de 1964, o Estado buscou expandir o escopo de sua intervenção no sistema econômico e na vida social, além de descentralizar as atividades do setor público por intermédio da criação de órgãos de administração indireta (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista), conferindo assim um maior dinamismo ao setor público. Essa reforma administrativa foi realizada por intermédio do Decreto-Lei nº 200 de 1967. Esse decreto permitiu que União, Estados e Municípios delegassem para os órgãos de administração indireta a realização de alguns serviços públicos. Além disso, o planejamento e o orçamento foram instituídos como princípios básicos da administração pública. Ainda durante o governo militar foi criado o Programa Nacional de Desburocratização (1979), cujo objetivo era eliminar a burocracia desnecessária que atrasava ou impedia que os cidadãos pudessem fazer uso dos serviços públicos. [...]

*A terceira reforma administrativa* ocorreu com a promulgação da Constituição de 1988. A nova constituição buscou frear as práticas do patrimonialismo, restabelecendo as bases legais para o exercício da democracia e implementou instrumentos que reforçavam a descentralização da ação do governo (Ibid., p. 5). Houve um incentivo à municipalização da gestão pública, concedendo maiores poderes aos municípios, com a criação dos conselhos municipais em diversas áreas do interesse público (ABRUCIO, 2007). [...]

A sensação de pouca redução do patrimonialismo na administração pública conjugada com a necessidade de se dar uma resposta à crítica neoliberal ao Estado do Bem-Estar Social deu origem à *quarta reforma administrativa*, ou seja, a *Reforma Gerencial do Estado Brasileiro* a partir de 1995 (BRESSER-PEREIRA, 2017 p. 151-152). O objetivo da reforma gerencial de 1995 não era, portanto, criar o Estado Mínimo dos liberais ou enfraquecer a burocracia pública; mas aumentar a profissionalização da administração pública por intermédio da fixação de metas e pela descentralização da execução das políticas nas mãos de gestores públicos competentes (Ibid., p. 152). Essa reforma começa a ser implementada em 1995 por intermédio da criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) sob o comando de Luiz Carlos Bresser-Pereira. [...]

A partir de 1999 observa-se uma mudança de foco na reforma administrativa. Se durante o período 1995-1998 o foco havia sido o aumento da eficiência da

gestão pública com vistas a legitimar o próprio Estado do Bem-Estar social (BRESSER-PEREIRA, 2017), a partir de 1999 o foco passa a ser o ajuste fiscal do setor público com a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual estabelecia novas normas de finanças públicas como limites para o gasto com funcionalismo público e maior rigor na execução do orçamento.

Nos anos 2000 ocorreu a tentativa de democratizar a gestão pública por intermédio da introdução de uma Reforma Societal da Administração Pública, entendida como a integração da administração e a política por intermédio da participação popular nos processos de administração pública (RIBEIRO et al., 2013, p. 9). Essa nova proposta de reforma administrativa está apoiada na *New Public Governance*<sup>1</sup> (Nova Governança Pública), apresentada na seção anterior, derivada da sociologia organizacional e da teoria de redes, a qual sugere “um estado plural, onde setores múltiplos e interdependentes contribuem para a entrega de serviços públicos, e um Estado pluralista, onde múltiplos processos informam o sistema de tomada de decisão” (OSBORNE, 2006, p. 384, tradução do autor). A Nova Governança Pública é tida como a forma ideal de promover simultaneamente a democracia e a eficiência. (KLINE; ARISTIGUETA, 2017, p. 7) (OREIRO; FERREIRA FILHO, 2021).

### **2.2.3 As compras públicas**

Para que seja possível compreender essa concepção de mecanismos de controle sobre essa gestão, é necessário identificar qual é a denominação desses sistemas e ferramentas, e qual a sua aplicabilidade no âmbito de controle de ordem pública. Por isso, o Estatuto da Cidade delimita que:

[...] para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: (I) órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; (II) debates, audiências e consultas públicas; (III) conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal. (BRASIL, 2002, p. 34).

Dentro dessa concepção, pode-se elencar diversas ferramentas e formas que fazem com que haja delimitação e capacitação de fiscalização, regidas pelos pressupostos indicados. As compras públicas demandam aplicação de processo licitatório, ferramenta criada para garantir a aplicabilidade eficiente dos recursos

---

<sup>1</sup> “Surgiu novo paradigma de administração pública, a partir da intensificação da participação da sociedade civil cada vez mais diversificada, chamado de *New Public Governance* (NPG). Este, ao contrário do NPM, que focava quase que unicamente na eficiência e na gestão empresarial, tem uma abordagem mais plural, incluindo as relações entre organizações internas e externas ao setor público, além da governança da organização (XU et al., 2015). Para essa teoria, o governo não era o único poder central a se considerar, já que há instituições privadas e públicas que devem ser apreciadas, sendo que as primeiras teriam o direito de participar nos assuntos públicos; antes da administração pública passam a depender uns dos outros; o governo passa a ter um sentido de coordenar entes, sejam público e/ou privados; forma-se uma rede complexa com governo, mercado, sociedade, organizações públicas, comunidade e cidadãos, sendo que essa rede troca recursos, sejam informações, tecnologias, ou recursos financeiros, com base na confiança e na estabilidade de contratos (XU et al., 2015). Em suma, é uma espécie de soma da tradição da antiga teoria da administração pública com elementos do NPM” (OREIRO; FERREIRA FILHO, 2021, p. 8).

públicos. Segundo Justen Filho (1998, p. 66), “[...] não basta honestidade e boas intenções para validação de atos administrativos, a economicidade impõe adoção da solução mais conveniente e eficiente sob o ponto de vista da gestão dos recursos públicos”.

Essa condição é dirigida aos órgãos de administração direta, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e outras entidades que, direta ou indiretamente, são controladas pela União, estados e municípios. As políticas que demandam implementação e aplicação de recursos, via compras públicas, exigem a realização de procedimento que garanta a ampla concorrência, sendo preferencialmente concretizado de forma eletrônica, como forma de efetivação do convênio e/ou consórcio público, conforme disposição do Decreto 10.024/2019:

Art. 1º Este Decreto regulamenta a licitação, na modalidade de 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.

§ 1º A utilização da modalidade de pregão, na forma eletrônica, pelos órgãos da administração pública federal direta, pelas autarquias, pelas fundações e pelos fundos especiais é obrigatória. (BRASIL, 2019).

Desse modo, resguardando a ampla concorrência, todos que demonstrarem interesse no ramo do objeto alvo da licitação devem comprovar possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos por meio de publicação de edital, para que possam participar da disputa para fornecimento de bens ou de serviços, cuja sessão pública deve ocorrer eletronicamente.

O responsável pela execução do procedimento de pregão é o pregoeiro, que é auxiliado em sua atividade pela equipe de apoio, aos quais compete o gerenciamento da fase de negociações, análise das solicitações, recebimento das documentações e análise de possíveis impugnações por não cumprimento de exigências inicialmente expressas. É também de sua responsabilidade a verificação das condições de habilitação das proponentes, dando andamento ao processo e, quando aprovada, dando andamento à proposta de homologação. Para tanto, de forma a regular a regra da concorrência, o pregoeiro elabora e publica o instrumento convocatório.

Costuma-se dizer que pelo instrumento convocatório da licitação o poder público faz oferta a todos os interessados, fixando as condições em que pretende

contratar. A apresentação de propostas pelos licitantes equivale à aceitação da oferta feita pela Administração (DI PIETRO, 2020, p. 304).

Tal instrumento configura peça de grande importância ao procedimento de licitação, tanto que ensejou na formatação do conceito que hoje é nomeado “princípio da vinculação ao instrumento convocatório”, assim definido por Di Pietro:

Trata-se de princípio essencial cuja inobservância enseja nulidade do procedimento. Além de mencionado no artigo 3º da Lei nº 8.666/93, ainda tem seu sentido explicitado no artigo 41, segundo o qual “a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”. E o artigo 43, inciso V, ainda exige que o julgamento e classificação das propostas se façam de acordo com os critérios de avaliação constantes do edital. O princípio dirige-se tanto à Administração, como se verifica pelos artigos citados, como aos licitantes, pois estes não podem deixar de atender aos requisitos do instrumento convocatório (edital ou carta-convite); [...]

Quando a Administração estabelece, no edital ou na carta-convite, as condições para participar da licitação e as cláusulas essenciais do futuro contrato, os interessados apresentarão suas propostas com base nesses elementos; ora, se for aceita proposta ou celebrado contrato com desrespeito às condições previamente estabelecidas, burlados estarão os princípios da licitação, em especial o da igualdade entre os licitantes, pois aquele que se prendeu aos termos do edital poderá ser prejudicado pela melhor proposta apresentada por outro licitante que os desrespeitou.

Também estariam descumpridos os princípios da publicidade, da livre competição e do julgamento objetivo com base em critérios fixados no edital. (DI PIETRO, 2020, p. 421).

## 2.3 CONCEITOS GENÉRICOS ATRELADOS À CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO

É necessário ter em mente que para o correto atendimento dos serviços é interessante adequar os processos numa situação de centralização, pois facilita tanto a inserção do sistema dentro de uma condição de controle desses processos como na adequação de prazos de entrega, organização sistemática e capacidade de respostas rápidas (BALLOU, 2006, p. 354). Em tais situações, os custos relativos a transporte apresentam-se elevados, mas compensam as incertezas e possibilidades de custos dobrados relacionados ao manuseio incorreto e falhas provenientes do trato de operações em mais de um lugar, associados à descentralização desse mercado e viabilizados pela inserção de tecnologias que permitam a empresa transformar essas operações em tempo real e buscando a falha zero.

Conforme Pacheco (2017), com a internacionalização e globalização da economia em que, cada vez mais, existe a necessidade de atender a demandas em diferentes países ou em localidades dentro do mesmo país, as organizações tendem a recorrer à utilização de parceiros, descentralizando algumas de suas atividades, dentre elas as relacionadas ao suprimento (gestão dos estoques) e distribuição de produtos. Segundo o autor:

[...] deste modo, surgem novos desafios para o gerenciamento das cadeias de suprimentos e estes são relacionados com as incertezas na demanda, o tempo ideal de resposta, as métricas de desempenho, a construção do modelo estrutural adequado a realidade, a política de controle ideal para os estoques, o nível de serviço ao cliente, o lançamento e projeto de novos produtos entre outros. (PACHECO, 2017).

Pode-se concluir que na situação de descentralização um erro sistêmico ou operacional é relativamente menor quando comparado à indisponibilidade de produto, combatendo diretamente a expectativa do consumidor, ao passo que em produtos com alto valor agregado tais erros não podem ocorrer.

### ***2.3.1 Dimensionamento de definição à centralização***

#### **2.3.1.1 Giro de produto**

À medida que o giro do produto apresenta índice mais elevado, aumenta a tendência à descentralização, uma vez que é menos arriscado que esse material/produto fique obsoleto ou parado em estoque. Apesar de ser usual, não é válida do ponto de vista teórico, uma vez que não leva em consideração variáveis como custo para abastecimento, preços diferenciados em pedidos com quantidades elevadas, economia com transporte quando há volumes para uma mesma destinação, e outros. Por conta de tais fatores, muitas vezes é melhor manter, de forma deliberada, estoque com volume reduzido. Na área de estudo é necessário observar a demanda para verificar qual a melhor condição a ser apresentada.

### **2.3.1.2 Lead Time no atendimento da demanda**

*Lead Time* refere-se ao tempo gasto para conduzir todo um determinado ciclo de atividade. Quanto mais longo for o período de resposta com relação ao produto desde a etapa de geração de pedido até a entrega final ao cliente, maior será a tendência desse material atender à ideia da descentralização, com a intenção de gerar atendimento de prontidão à demanda. Na área pública a necessidade de envio, por vezes, é emergencial, o que não caracterizaria condição para a descentralização, visando diminuir esse tempo de resposta.

## **2.4 CONCLUSÕES DO CAPÍTULO**

O objetivo central deste capítulo consiste na apresentação do situacional do processo de compras realizado pelo governo do Distrito Federal, demonstrando sua evolução – normativa e conceitual – até o *status quo*.

Durante as mais de cinco décadas de desenvolvimento procedimental, o foco central das normatizações e reestruturações administrativas do governo foram as centralizações, em certos momentos unificando as compras, em outros centralizando os estoques. Entretanto, todos os modelos propostos objetivavam ganho em escala, com compras unificadas e de maior volume, e a minimização de eventuais falhas ou fraudes nos procedimentos de compras.

Foram também realizadas contextualizações de planejamento estratégico e ações públicas e delimitação do escopo de Administração Pública, essencial para o entendimento da abrangência da atuação do Estado. Tais conceituações demonstram-se essenciais para a compreensão das variáveis que devem ser analisadas pelo ente público ao definir políticas de compras e públicas.

Nos próximos capítulos será analisada a efetividade dessa metodologia, observando-se tanto critérios de economicidade para o Estado, quanto de efetividade, como política de desenvolvimento regional.

### 3 POLÍTICAS PÚBLICAS X FINANÇAS PÚBLICAS

#### 3.1 PREPARAÇÃO DOS DADOS

Primeiramente, cabe esclarecer que para análise dos dados contidos nas séries históricas foi necessária a realização do deflacionamento, opção que permite transformar valores nominais (preços correntes) em valores reais (preços constantes) mediante utilização de índice de inflação, denominado deflator, que reflete a evolução dos preços dos produtos e serviços comercializados em uma economia.

Destaca-se que para a realização da deflação dos valores foi utilizado o deflator implícito do PIB, medido pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), utilizando a Equação 1:

$$V_r = V_t * \frac{I_x}{I_t} \quad \text{Equação 1}$$

Onde:

$V_r$  = Valor real

$V_t$  = Valor nominal no período  $t$

$I_x$  = Índice no período de referência

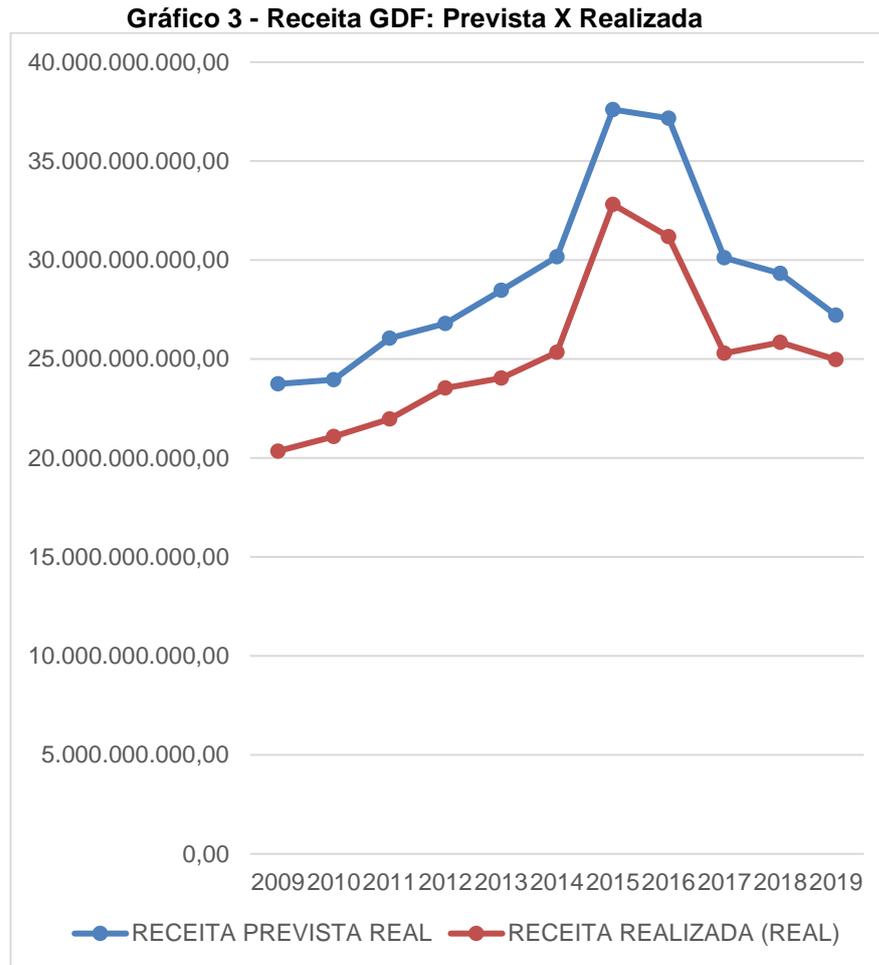
$I_t$  = Índice no período  $t$

Aplicando o cálculo, toda a inflação entre o período  $x$  e o período  $t$  será agora considerada, possibilitando, assim, a comparação dos valores no tempo.

#### 3.2 ANÁLISE SITUACIONAL DAS FINANÇAS DISTRITAIS

Além da dificuldade de acesso a valores e dados separados para determinada região, há vários outros fatores que tornam a tarefa de análise regional difícil, surgindo como empecilhos à análise da área/região em questão.

Em rápida análise dos dados divulgados pela Controladoria Geral do Distrito Federal, no Portal da Transparência, observa-se tendência de retração na realização de receitas oriundas da arrecadação de tributos de competência do governo do Distrito Federal, conforme Gráfico 1.



Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Portal da Transparência do Distrito Federal.  
Nota: Deflação realizada com o deflator implícito do PIB, elaborado pelo IBGE.

A tendência de queda na arrecadação manter-se-á em 2020, de acordo com as projeções contidas na Lei Orçamentária Anual do DF, apresentando retração prevista de 7,69%, quando comparada à LOA de 2019 (deflacionada). Na tabela abaixo consta a comparação da série histórica do PIB do Brasil e do PIB do Distrito Federal, onde observamos que não apresenta-se de forma clara uma correlação entre o cenário nacional e o observado no âmbito regional, podendo demonstrar que a economia distrital é pouco afetada pela nacional.

**Tabela 5 - PIB DEFLACIONADO**

| ANO  | PIB - BRASIL         |                  | PIB - DISTRITO FEDERAL |                  |
|------|----------------------|------------------|------------------------|------------------|
|      | PIB REAL             | CRESCIMENTO REAL | PIB REAL               | CRESCIMENTO REAL |
| 2002 | 4.753.616.993.913,70 |                  | 172.106.799.984,05     |                  |
| 2003 | 4.807.469.211.439,60 | 1,13%            | 163.582.149.193,74     | -4,95%           |
| 2004 | 5.082.116.747.275,62 | 5,71%            | 174.123.568.526,10     | 6,44%            |

|      |                      |        |                    |        |
|------|----------------------|--------|--------------------|--------|
| 2005 | 5.246.377.659.771,74 | 3,23%  | 183.048.503.831,05 | 5,13%  |
| 2006 | 5.452.924.725.884,85 | 3,94%  | 191.600.693.187,26 | 4,67%  |
| 2007 | 5.786.032.356.442,37 | 6,11%  | 198.671.445.276,46 | 3,69%  |
| 2008 | 6.079.585.460.579,16 | 5,07%  | 215.632.810.865,88 | 8,54%  |
| 2009 | 6.072.699.534.067,82 | -0,11% | 226.514.217.243,89 | 5,05%  |
| 2010 | 6.531.271.969.508,58 | 7,55%  | 242.325.616.814,47 | 6,98%  |
| 2011 | 6.792.018.158.105,90 | 3,99%  | 239.886.541.496,48 | -1,01% |
| 2012 | 6.925.271.660.887,53 | 1,96%  | 236.033.848.356,84 | -1,61% |
| 2013 | 7.133.666.624.270,45 | 3,01%  | 235.361.894.833,72 | -0,28% |
| 2014 | 7.172.723.526.846,50 | 0,55%  | 245.048.822.590,15 | 4,12%  |
| 2015 | 6.916.221.127.708,76 | -3,58% | 248.712.343.931,89 | 1,50%  |
| 2016 | 6.689.874.522.240,00 | -3,27% | 251.340.071.218,60 | 1,06%  |
| 2017 | 6.780.818.570.000,00 | 1,36%  | 252.023.238.680,00 | 0,27%  |
| 2018 | 6.889.176.000.000,00 | 1,60%  | 254.817.000.000,00 | 1,11%  |

Fonte: Elaborado pelo autor com dados obtidos no IBGE.

Nota 1: Deflação realizada utilizando-se o índice deflator do PIB.

Nota 2: Valores expressos em reais.

Conforme Resende et al. (2015, p. 9), o Brasil possui heterogeneidade regional marcante e persistente ao longo de décadas. Shankar e Shah apontam que:

[...] ao investigarem as disparidades dos PIBs *per capita* regionais para seis países de grandes dimensões territoriais no mundo, em 1997, concluíram que o Brasil apresentava a terceira maior desigualdade regional, ficando atrás da Rússia e da China. (SHANKAR; SHAH, 2003 apud RESENDE et al., 2015, p. 9).

Apesar do Distrito Federal historicamente apresentar o maior PIB *per capita* dentre os estados brasileiros é também a unidade da federação com maiores índices de desigualdade na distribuição de renda, segundo dados do Índice de Gini<sup>2</sup>, elaborados de 2002 a 2017, pelo IPEA e IBGE. Fator esse que demonstra a necessidade de atrelar políticas de distribuição de renda às de desenvolvimento regional (Tabela 2).

<sup>2</sup> O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Na prática, o Índice de Gini costuma comparar os 20% mais pobres com os 20% mais ricos. No Relatório de Desenvolvimento Humano de 2004, elaborado pelo Pnud, o Brasil aparece com Índice de 0,591, quase no final da lista de 127 países. Apenas sete nações apresentam maior concentração de renda (Fonte: IPEA).

Tabela 6 - Índice de Gini

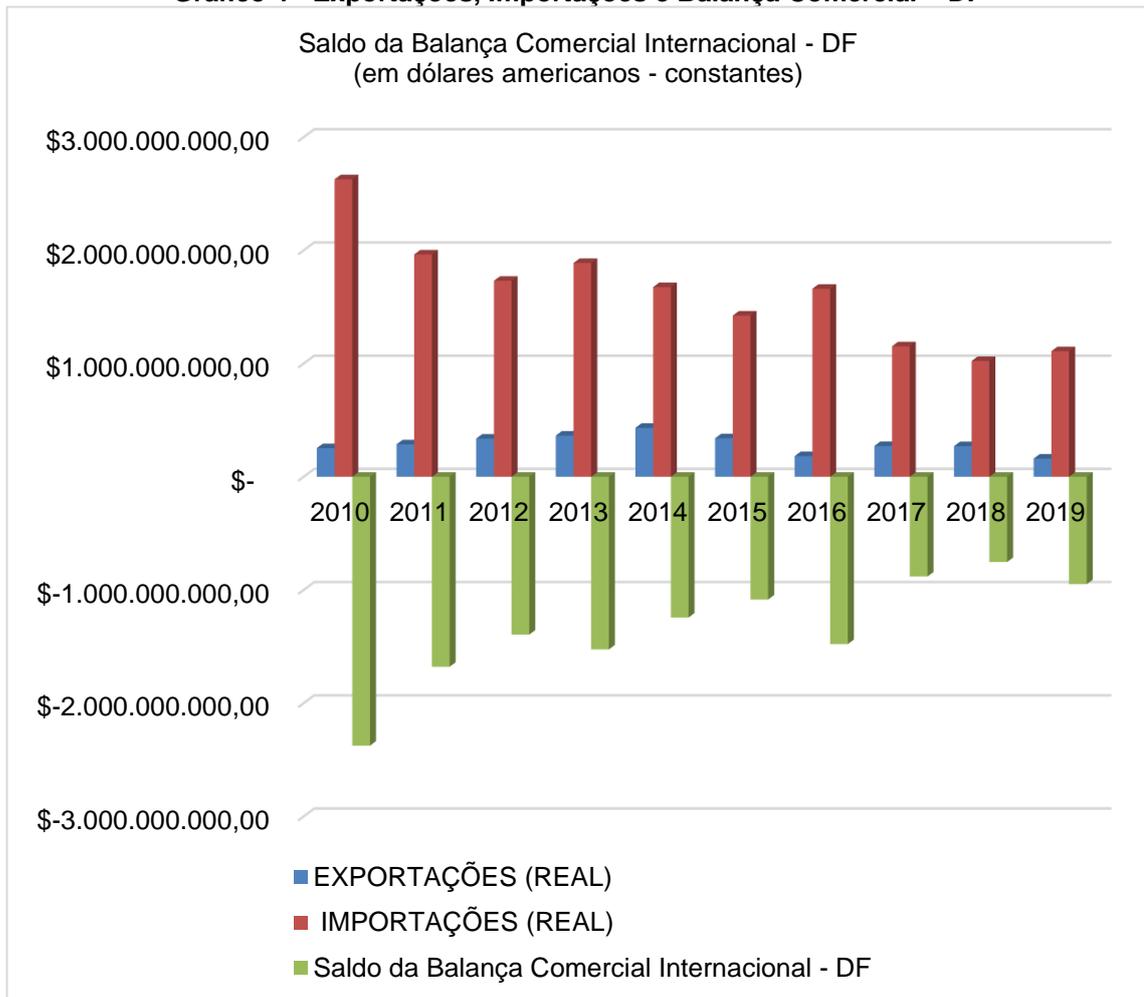
| UF | Estado              | Índice de Gini* | PIB per capita** |
|----|---------------------|-----------------|------------------|
| DF | Distrito Federal    | 0,608           | 80.502,47        |
| AC | Acre                | 0,575           | 17.201,95        |
| PI | Piauí               | 0,566           | 14.089,78        |
| PB | Paraíba             | 0,564           | 15.497,67        |
| BA | Bahia               | 0,561           | 17.508,67        |
| AL | Alagoas             | 0,561           | 15.653,51        |
| MA | Maranhão            | 0,556           | 12.788,75        |
| RN | Rio Grande do Norte | 0,555           | 18.333,19        |
| CE | Ceará               | 0,550           | 16.394,99        |
| SE | Sergipe             | 0,549           | 17.789,21        |
| PE | Pernambuco          | 0,548           | 19.164,52        |
| RJ | Rio de Janeiro      | 0,541           | 40.155,76        |
| AM | Amazonas            | 0,538           | 22.936,28        |
| TO | Tocantins           | 0,531           | 21.998,34        |
| AP | Amapá               | 0,528           | 19.405,11        |
| RR | Roraima             | 0,527           | 23.158,06        |
| ES | Espírito Santo      | 0,526           | 28.222,56        |
| SP | São Paulo           | 0,520           | 47.008,77        |
| MS | Mato Grosso do Sul  | 0,519           | 35.520,45        |
| PA | Pará                | 0,517           | 18.549,33        |
| MT | Mato Grosso         | 0,517           | 37.914,00        |
| PR | Paraná              | 0,513           | 37.221,00        |
| RS | Rio Grande do Sul   | 0,512           | 37.371,27        |
| MG | Minas Gerais        | 0,511           | 27.282,75        |
| RO | Rondônia            | 0,507           | 24.092,81        |
| GO | Goiás               | 0,507           | 28.308,77        |
| SC | Santa Catarina      | 0,450           | 39.592,28        |

\*Fonte: 2002 a 2014: <<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>>; 2016 a 2017: <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5801>>.

\*\*Fonte: IBGE, dados de 2017 (último estudo divulgado).

### 3.3 IMPORTAÇÕES X EXPORTAÇÕES

No que se refere à relação entre exportações e importações realizadas pelos estados brasileiros, o DF ocupou a vigésima terceira posição no *ranking* de exportações no ano de 2019, com apenas 0,1% de participação nas exportações realizadas pelo país, apresentando déficit de US\$ 948,5 milhões. No gráfico abaixo constam os dados da balança comercial internacional do DF, com os valores relativos às exportações, importações e saldo da balança comercial.

**Gráfico 4 - Exportações, Importações e Balança Comercial – DF**

Fonte: Elaborado pelo autor com dados obtidos no MDIC.

Observa-se no gráfico acima que dentre os produtos importados de países estrangeiros, a aquisição de medicamentos apresentou participação de 79,45% em relação ao montante das importações realizadas no ano de 2019. Pressupõe-se que o valor deriva-se das compras para o Componente Estratégico da Assistência Farmacêutica (CESAF), referentes a aquisições de medicamentos e insumos para prevenção, diagnóstico, tratamento e controle de doenças e agravos de perfil endêmico, com importância epidemiológica, impacto socioeconômico ou que acometem populações vulneráveis, que ocorrem de forma centralizada pelo Ministério da Saúde – situado em Brasília – para posterior distribuição aos demais estados e, em seguida, municípios.

Retirando-se, portanto, o componente medicamentos da relação de produtos importados pelo DF, que no ano analisado apresentou o total de US\$ 881,28 milhões, o restante das importações realizadas somou US\$ 227,92 milhões.

Considerando que naquele mesmo ano o DF exportou US\$ 160,7 milhões (em sua maioria produtos básicos não manufaturados, como soja e carne de frango), subentende-se desses dados que a relação importação/ exportação real (retirando-se a compra de medicamentos centralizada efetuada pelo Governo Federal), apesar do déficit observado, apresenta valores um pouco mais equilibrados que a relação da balança comercial doméstica (entre estados).

Ao se analisar os dados apresentados pelo CONFAZ (Conselho Nacional de Política Fazendária do Ministério da Economia) e as informações obtidas do ambiente nacional da NF-e (nota fiscal eletrônica) para os anos de 2017 e 2018, nota-se que o Distrito Federal apresentou déficit nominal de aproximadamente R\$ 40,2 bilhões no exercício de 2017, situação que se agravou em 2018, onde esse número subiu para pouco mais de R\$ 42,7 bilhões, um crescimento do déficit de 3,23% em valores reais. O Distrito Federal figurou nos dois anos analisados como segunda unidade da federação com a pior relação na balança comercial interestadual, na frente apenas do Rio de Janeiro. Na tabela abaixo foram consolidados os valores do saldo da balança comercial interestadual, apresentando a relação comercial do DF com cada Estado brasileiro.

**Tabela 7 - Saldo da balança comercial interestadual - Relacionamento comercial com o DF**

| UF | 2017                |                  | 2018           | VARIAÇÃO       |
|----|---------------------|------------------|----------------|----------------|
|    | Valor (R\$) Nominal | Valor (R\$) Real | Valor (R\$)    | (R\$)          |
| AC | 72.360.404          | 74.531.216       | 101.385.122    | 26.853.906     |
| AL | 52.156.702          | 53.721.403       | 86.749.880     | 33.028.477     |
| AM | -1.284.958.307      | -1.323.507.056   | -1.337.018.960 | -13.511.904    |
| AP | 66.828.346          | 68.833.196       | 71.225.402     | 2.392.206      |
| BA | -371.029.111        | -382.159.984     | -400.488.744   | -18.328.760    |
| CE | -10.454.945         | -10.768.593      | 50.648.541     | 61.417.134     |
| ES | -721.276.488        | -742.914.783     | 615.176.247    | 1.358.091.030  |
| GO | -3.514.164.362      | -3.619.589.293   | -3.870.335.238 | -250.745.945   |
| MA | -120.625.866        | -124.244.642     | 169.142.483    | 293.387.125    |
| MG | -323.272.786        | -332.970.970     | -5.761.714.583 | -5.428.743.613 |
| MS | 7.388.000           | 7.609.640        | 94.204.789     | 86.595.149     |
| MT | -56.113.494         | -57.796.899      | 275.792.863    | 333.589.762    |
| PA | 420.516.320         | 433.131.810      | 282.792.239    | -150.339.571   |
| PB | 69.373.660          | 71.454.870       | 73.341.107     | 1.886.237      |
| PE | -1.489.648.311      | -1.534.337.760   | -1.660.634.556 | -126.296.796   |
| PI | 168.666.193         | 173.726.179      | 201.823.595    | 28.097.416     |
| PR | -2.571.634.410      | -2.648.783.442   | -2.507.941.959 | 140.841.483    |

|              |                        |                        |                        |                       |
|--------------|------------------------|------------------------|------------------------|-----------------------|
| RJ           | -1.017.617.766         | -1.048.146.299         | 2.291.880.834          | 3.340.027.133         |
| RN           | 34.972.323             | 36.021.493             | 56.118.593             | 20.097.100            |
| RO           | 65.023.388             | 66.974.090             | -109.792.078           | -176.766.168          |
| RR           | 62.585.465             | 64.463.029             | 54.765.614             | -9.697.415            |
| RS           | -2.816.655.503         | -2.901.155.168         | -1.864.688.455         | 1.036.466.713         |
| SC           | -1.847.455.740         | -1.902.879.412         | -1.990.401.044         | -87.521.632           |
| SE           | 87.652.272             | 90.281.840             | 34.656.288             | -55.625.552           |
| SP           | -25.856.686.674        | -26.632.387.274        | -28.230.135.802        | -1.597.748.528        |
| TO           | 684.746.470            | 705.288.864            | 518.174.423            | -187.114.441          |
| <b>TOTAL</b> | <b>-40.209.324.220</b> | <b>-41.415.603.947</b> | <b>-42.755.273.399</b> | <b>-1.339.669.452</b> |

Fonte: CONFAZ.

Foi elaborada série histórica com dados das compras realizadas no DF obtidos no Portal da Transparência do Distrito Federal. Foi analisado o período compreendido entre 2012 a 2018, onde observou-se que do total gasto pelo DF com despesas correntes na aquisição de bens e serviços, a parcela das compras firmadas com empresas de outros estados atingiu média anual de 56%.

Somente para o exercício de 2018, dentre as compras públicas realizadas pelo governo local, R\$ 2.130.563.095,48 foram efetivadas com empresas instaladas fora do DF, o que equivale a 5% do déficit da balança comercial interestadual registrado no mesmo período.

Ao se comparar esse vazamento da demanda gerado pela centralização das licitações ao montante realizado na arrecadação de tributos pelo Distrito Federal, fica mais clara a necessidade de mudança de posicionamento do governo com relação à política de compras, haja vista que no modelo atual parte significativa do produto da arrecadação é direcionado a empresas de outras unidades da federação, recursos que promoverão geração de emprego e aumento de renda fora do DF (Tabela 4).

**Tabela 8 - Vazamento da demanda gerada pela centralização de compras comparada à arrecadação**

| Ano  | Montante das licitações direcionado a |                        | %     |
|------|---------------------------------------|------------------------|-------|
|      | Receita realizada (real)              | empresas de outras UFs |       |
| 2009 | R\$ 21.024.515.415,39                 | R\$ 20.207.402,36      | 0,10% |
| 2010 | R\$ 21.288.482.698,97                 | R\$ 118.105.103,95     | 0,55% |
| 2011 | R\$ 21.806.337.753,75                 | R\$ 316.836.290,88     | 1,45% |
| 2012 | R\$ 22.924.142.018,51                 | R\$ 1.192.781.049,07   | 5,20% |

|      |     |                   |                      |       |
|------|-----|-------------------|----------------------|-------|
| 2013 | R\$ | 23.060.601.032,59 | R\$ 1.115.265.917,62 | 4,84% |
| 2014 | R\$ | 23.996.224.891,24 | R\$ 895.931.155,74   | 3,73% |
| 2015 | R\$ | 31.961.110.181,34 | R\$ 1.051.286.502,87 | 3,29% |
| 2016 | R\$ | 29.870.231.697,26 | R\$ 798.012.089,01   | 2,67% |
| 2017 | R\$ | 24.078.322.516,82 | R\$ 974.863.684,13   | 4,05% |
| 2018 | R\$ | 24.773.394.106,36 | R\$ 2.130.563.095,48 | 8,60% |

Fonte: Elaborado pelo autor (Secretaria de Economia do Distrito Federal).

Nota: Deflação realizada com o deflator implícito do PIB, elaborado pelo IBGE.

Dixon e Thirwall (1975, p. 201), na busca por um modelo que tratasse das diferenças regionais de taxa de crescimento, utilizaram-se da essência do argumento de Kaldor<sup>3</sup>, onde uma vez que uma região obtenha vantagem de crescimento, ela tenderá a sustentá-la por meio do processo de retornos crescentes que o próprio crescimento induz, abordado na teoria como efeito Kaldor-Verdoorn.

Há certa dificuldade na formulação de modelo como descrito por Kaldor, porém é possível que se capture a essência com base no destaque das características de maior relevância (DIXON; THIRWALL, 1975, p. 202). O início da resolução se dá na separação de duas regiões distintas e, inicialmente, não relacionadas, tendo cada uma delas uma área agrícola e uma industrial, realizando a comercialização dos bens entre si. O comércio é, então, aberto entre as regiões citadas e sugere que a região que possui a indústria mais desenvolvida será capaz de suprir as necessidades da área agrícola da outra região de modo mais favorável, aliado à perda de força do centro industrial da segunda região, sem demonstrar qualquer vantagem como aumento de produção agrícola.

É possível analisar essa ideia por meio da modelagem da taxa de crescimento de certa região, individualmente falando, com a consideração de fontes diferentes, sendo elas estáveis e/ou divergentes, com relação ao modelo usado de parâmetro. Por exemplo, no caso de duas regiões, uma condição necessária para a persistência de diferenças estáveis nas taxas de crescimento regional é que as taxas de crescimento de *steady-state* (estado estável) das duas regiões sejam diferentes

<sup>3</sup> Kaldor, Nicolas é um crítico de longa data da aplicação dos modos neoclássicos de pensamento à análise do crescimento e desenvolvimento econômico. Nos últimos anos, em particular, ele seguiu a linha de Myrdal [1] ao atacar as previsões da teoria neoclássica de que as diferenças regionais (nacionais) da taxa de crescimento tenderão a diminuir com o comércio e a livre mobilidade dos fatores de produção. (DIXON; THIRWALL, 1975, p. 201).

(DIXON; THIRWALL, 1975, p. 202). Para que essas taxas diverjam, é necessário que a taxa de crescimento de uma das regiões seja diferente de sua própria taxa de equilíbrio, ou então se a referida taxa é estável e diverge na direção oposta.

Assim concluem Dixon e Thirwall sobre a análise do modelo proposto por Kaldor:

Se os argumentos de Kaldor forem usados primeiro para examinar o crescimento de equilíbrio em uma região, portanto, as suposições implícitas na hipótese de que as rendas per capita regionais e/ou as taxas de crescimento podem divergir podem então ser prontamente vistas. Essa é a abordagem aqui adotada na tentativa de formalizar o modelo sem violar seu espírito. Seu argumento verbal mais complexo é facilmente acomodado dentro da estrutura delineada. A abordagem é essencialmente um equilíbrio parcial no sentido de que cada região é considerada isoladamente de todas as outras, e as relações inter-regionais não são consideradas explicitamente. As relações inter-regionais são consideradas implicitamente, no entanto, uma vez que argumentamos que é o efeito Verdoorn que pode sustentar um alto crescimento em uma região, uma vez que obtém uma vantagem inicial de crescimento, o que torna difícil para outras regiões competirem em igualdade de condições. (DIXON; THIRWALL, 1975, p. 202).

A convergência absoluta ocorre quando se verifica a hipótese de tendência de crescimento mais acelerada às economias mais pobres em detrimento das mais ricas, trazendo relação negativa entre o PIB e o crescimento econômico.

A análise a ser realizada, como descrito por Barro (1995), dá conta da necessidade de análise específica, testando as previsões do modelo neoclássico e verificando se essas se adequam aos comportamentos das regiões recortadas para estudo. Com essa análise é possível observar que os diferenciais de tecnologia, as preferências institucionais e outras características são menores em regiões separadas do que comparadas aos países aos quais foram extraídos. Isso porque, em linhas gerais, instituições e famílias, ainda que de regiões diferentes, tendem a acessar tecnologias similares, tendo preferências e culturas semelhantes. Além disso, por muitas vezes, algumas regiões utilizam-se de governo central comum, tendo estruturas institucionais e sistemáticas semelhantes, o que dá a entender que a verificação de convergência absoluta é mais aplicável a essas regiões do que a países (BARRO, 1995, apud MACIEL, 2019, p. 17).

Portanto, o desenvolvimento econômico do DF esbarra na desigualdade regional, em que alguns estados brasileiros apresentam elevados picos produtivos. Considerando os dados apresentados pelo CONFAZ, tanto para 2017 quanto para 2018, observam-se três grandes *clusters* no Brasil, o maior no estado de São Paulo,

o segundo formado pelos estados da região Sul (Santa Catarina, Paraná e Rio Grande do Sul) e por último o estado do Amazonas, alavancado pela Zona Franca de Manaus.

No caso do Amazonas, parte da vantagem competitiva justifica-se pela existência da Zona Franca de Manaus. De acordo com Braga (1999), “[...] as zonas francas constituem-se em uma categoria genérica na qual podem ter denominações distintas utilizadas por diferentes países para designar áreas especiais onde não se aplicam as regulamentações e os gravames aduaneiros normais da economia.” (BRAGA, 1999, apud CELINO, 2006, p. 21). Muitas dessas zonas permitem a colocação de apenas parte da produção no mercado interno, já em outras não há limitação para a venda no mercado doméstico, como o caso de Manaus (MANDANI, 1999 apud CELINO, 2006, p. 21).

Coelho (2006, p. 58 apud BISPO, 2009, p. 49) conceitua as zonas francas como áreas delimitadas e controladas, onde as mercadorias são trazidas sem o pagamento de tributos para posterior processamento ou reexportação. Ainda segundo o autor, caso esses produtos sejam introduzidos no mercado doméstico do país em que as zonas francas estejam localizadas, deverá haver a referida tributação.

Segundo Dicken:

[...] nos países em desenvolvimento, as zonas francas têm se localizado em ambientes diversos. Algumas foram implantadas em portos, aeroportos ou próximas a grandes cidades, enquanto outras foram instaladas em áreas relativamente pouco desenvolvidas, como parte de uma estratégia de desenvolvimento regional. (DICKEN, 2003 apud CELINO, 2006, p. 25).

A criação de zona franca no Brasil depende da iniciativa federal, e no caso de criação de nova área, considerando dados como o PIB *per capita*, deixaria o DF em situação desfavorável quando comparado a outros estados em situação menos confortável de geração de riqueza. Como já observado ao longo deste trabalho, o GDF carece atualmente de políticas de desenvolvimento regional, atreladas à geração de emprego e renda.

### 3.4 CONCLUSÕES DO CAPÍTULO

Pode-se apreender dos dados apresentados que o Distrito Federal possui características únicas dentre as demais unidades da federação, que vão além de sua concepção.

Por figurar-se como entidade anômala na federação, possui características tanto de estado como de município, o que impede sua comparação com os demais no

questo arrecadação, haja vista que possui competência tributária cumulativa, recolhe tributos tanto municipais (exemplos: ISS e IPTU) como estaduais (exemplos: ICMS e IPVA), além de receber recursos oriundos do Fundo Constitucional do Distrito Federal - FCDF, instituído pela Lei Federal nº 10.633/2002 em decorrência das disposições contidas no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal, e tem como finalidade prover os recursos necessários à organização e manutenção da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, além de prestar assistência financeira para execução de serviços públicos de saúde e educação.

O alto PIB *per capita*, em contraponto aos resultados ruins observados no Índice de Gini, demonstra elevada concentração de renda na capital, em parte explicada pela existência de grande parcela da população formada por servidores públicos (tanto da esfera distrital quanto federal) e por políticos, dadas as características da cidade, que é ao mesmo tempo sede do Governo Federal e do Local.

Observa-se, também, movimento de queda na arrecadação local, podendo ser uma das causas do agravamento da situação das contas públicas a incapacidade do governo de promover políticas públicas que fomentem a economia local, tornando mais favorável a relação da balança comercial interna em relação ao PIB do DF.

## 4 MODELO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Neste capítulo será realizada a análise do impacto da atual política de compras, propondo alteração metodológica que vise a redução do vazamento de demanda nas compras públicas do DF para outras unidades da federação.

Reis e Blanchet apontam que:

O uso dos contratos e dos convênios administrativos precisa ser repensado sobre a sua atual pragmaticidade (sob o viés da necessidade x utilidade), levando em consideração o impacto socioeconômico de tais avenças diante do mercado e da sociedade, razão pela qual servem como meios para a implantação adaptação mercadológica e persuasão de políticas regulatórias estatais. (REIS; BLANCHET, 2018, p. 278).

Fica claro que a eventual economia obtida com ganho em escala das licitações de grandes volumes (centralizadas), atendendo única e exclusivamente ao princípio administrativo da economicidade, não traz benefícios às políticas de desenvolvimento regional, tampouco a evasão de recursos para outros entes da federação atende ao interesse público do governo local, e à eficiência na alocação de recursos que o contribuinte espera do Estado.

O Estado precisa ultrapassar a fronteira do papel de mero comprador e englobar em sua política de compras o interesse público na alocação eficiente de recursos, a promoção de cenário favorável à retenção de riquezas, o crescimento produtivo e a sustentabilidade das contas do Distrito Federal, em suma, desempenhar o papel de agente promotor do desenvolvimento regional, objetivo fundamental do governo local.

### 4.1 A ECONOMIA REGIONAL

Segundo Cruz et al. (2011, p. 45), é importante ressaltar que não há uma única abordagem que referencie o processo ou as condições de economia regional, mas sim um amplo conceito e grande diversidade de visões, que buscam, cada uma à sua maneira, contribuir para que seja compreendida a complexidade dos fenômenos econômicos em cada período. Sendo assim, a escolha do material propicia a análise e aplicação dos conceitos relacionados à determinada região e não apenas a países e nações, por exemplo, direcionando tal abordagem a regiões onde haja margens reduzidas às manobras de políticas monetárias, cambiais e tarifárias, buscando assim

compreender a implementação das políticas de desenvolvimento regional, mensurando objetivamente os efeitos surtidos.

O conceito, então, é trazido na descrição de Markusen (1987) como sendo o conceito operacional de determinada região, além de ser apresentado por Cano (1985, apud CRUZ et al., 2011, p. 45) como sendo a aplicação de conceitos e análises à problemática inter-regional de uma nação. A partir dessas definições, foi possível definir tais pressupostos e dividi-los em dois blocos distintos, sendo um deles referente a um conjunto clássico de teorias relativas à certa evolução contínua e o outro a um conjunto de teorias focadas no desenvolvimento com ênfase em fatores de aglomeração, tendo como inspiração as visões mashalliana e keynesiana, sendo essas as que o presente estudo possui maior foco de explanação, pois trazem a análise com ênfase no desenvolvimento dos espaços subnacionais.

Ferreira, ao citar que a economia regional pode ser definida como campo de estudo da economia espacial, traz que:

A economia espacial pode ser dividida em duas abordagens: a locacional, que está relacionada às decisões dos agentes econômicos de onde localizar uma unidade econômica pública ou privada em um espaço econômico contínuo – decisão tomada com o auxílio de uma pesquisa de localizações alternativas visando à eficiência econômica – e que pode ser considerada uma visão mais próxima de uma abordagem microeconômica; e a regional, que possui uma preocupação com agrupamentos ou aglomerações das atividades econômicas, sociais, políticas e administrativas inter-relacionadas e próximas, dentro de áreas geográficas que constituem subespaços contínuos do espaço regional, ou seja, regiões; o estudo da economia regional está relacionado, dessa forma, a uma abordagem com um viés macroeconômico que leva em consideração um conjunto de fatores e a inter-relação entre eles. (FERREIRA, 1998, p. 47 apud NASSER, 2000, p. 148).

O desenvolvimento da economia regional teve seu principal foco baseado na correlação entre os agentes, os fatores e os avanços incorridos numa determinada região, que antes era analisada em separado, de forma a verificar suas características em específico. Por meio dessas análises é possível avaliar todas as características da região, estando intimamente ligadas à análise da economia keynesiana, que guiou grande parte dos países ocidentais pós-guerras. Assim, é possível mensurar a importância do Estado enquanto agente de planejamento do crescimento econômico, estando intimamente ligado ao desenvolvimento de teorias relacionadas à análise regional (NASSER, 2000, p.149).

Guimarães traz que:

A importância de estudos em economia regional está ligada às necessidades de aprendizado das especificidades das regiões e à necessidade de aprendê-las enquanto bases produtivas ou dinâmicas. A negação desses estudos, por sua vez, é tanto mais forte quanto menor a visibilidade e menos justificável a existência dessa unidade e sua respectiva importância social e, particularmente, econômica. Sendo assim, tal disciplina tem como tarefa principal uma definição de região e regionalização. Para isso são necessárias a construção de conceitos e a elaboração de uma metodologia que permita aprender a recortar as regiões, o que assegura ao estudo regional um campo particular da economia política espacial. (GUIMARÃES, 1997, p. 473-474 apud NASSER, 2000, p.150).

Políticas públicas voltadas à economia e ao desenvolvimento regional possuem o objetivo de gerar externalidades positivas aos afetados, e os eventuais custos que essas externalidades poderiam ocasionar devem ser internalizados pelo governo.

Conforme Mankiw:

O governo pode corrigir as falhas de mercado induzindo os participantes a internalizar as externalidades. A resposta apropriada, no caso de externalidades positivas, é exatamente oposta ao caso das externalidades negativas. Para deslocarmos o equilíbrio de mercado social ótimo, as externalidades positivas requerem um subsídio. Na verdade, esta é exatamente a política que o governo adota: a educação é altamente subsidiada por meio de escolas públicas e bolsas concedidas pelo governo. Resumindo: As externalidades negativas levam os mercados a produzir uma quantidade maior do que a socialmente desejável. Por sua vez, as externalidades positivas permitem que os mercados produzam uma quantidade menor que a socialmente desejável. Para solucionar esse problema, o governo pode internalizar as externalidades tributando bens que carregam externalidades negativas e subsidiando os bens que trazem externalidades positivas. (MANKIWI, 2016, p. 187).

Segundo Resende et al. (2015, p. 50), observa-se um interesse crescente tanto sobre o tema do desenvolvimento regional, quanto sobre as avaliações de políticas públicas. Esse pensamento também foi abordado por Barca, McCann e Rodríguez-Pose (2012 apud RESENDE et al., 2015, p. 50), “[...] que examinam o emergente repensar sobre as formas de intervenção da política de desenvolvimento regional, quais sejam, as abordagens baseadas em regiões *versus* as políticas não espaciais – isto é, sem um foco explicitamente regional”.

#### 4.2 ESTADO COM O PAPEL REGULADOR (PODER DE REGULAMENTAÇÃO)

Dentre os mecanismos de regulação utilizados pelo Estado, Gonçalves (2013, p. 23, apud REIS; BLANCHET, 2018, p. 289) destaca que a contratação administrativa é considerada um dos mais importantes; haja vista que envolve aspectos da regulação normativa ou regulamentação dos procedimentos de contratação; e regulação jurídica

dos operadores econômicos que participam dos certames e integram o mercado dos licitantes

Quando se trata de intervenção do Estado em questões de cunho econômico, há uma ideia mais ampla relacionada aos modelos regulatórios (DI PIETRO, 2020, p. 38). Assim, pode-se dizer que existe um Estado Regulador a partir do momento em que há a obtenção do monopólio jurídico, adquirido pelo Estado. O Estado Regulador refere-se então à uma instituição que traz a relação do Estado de Direito com as questões de domínio público num âmbito geral.

Segundo Reis e Blanchet (2018, p. 295), os contratos administrativos possuem objetivos que vão além do atendimento de uma necessidade imediata, atendendo puramente aos interesses financeiros dos parceiros, atuando também como mecanismo de regulação estatal via licitações e contratações. Objetivo já observado na edição de diversos normativos que visam fomento (indução) de determinadas atividades que sejam de interesse público. Ressaltando, ao final do pensamento, que se trata de um caminho incontroverso, que precisa de normatização, planejamento e execução eficientes, sob risco de ineficácia da ação.

Observa-se esse poder regulatório indutor de atividades de interesse público em diversos normativos que regem as compras públicas, como exemplo a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, que trouxe em seu escopo a criação de diversos mecanismos de preferência a determinadas empresas em concorrências públicas. A seguir encontram-se relacionados alguns normativos que seguem a linha de regulação estatal nas compras públicas:

- Lei Federal nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010 (altera lei 8.666/93 no que se refere às margens de preferência);
- Lei Distrital nº 4.611, de 09 de agosto de 2011 (Regulamenta no Distrito Federal o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais);
- Lei nº 4.752, de 07 de fevereiro de 2012 (Fica criado o Programa de Aquisição da Produção da Agricultura – PAPA/DF, com a finalidade de garantir a aquisição direta de produtos agropecuários e extrativistas, *in natura* ou manufaturados e de artesanato produzidos por agricultores ou

suas organizações sociais rurais e urbanas, por povos e comunidades tradicionais e pelos beneficiários da reforma agrária); e

- Decreto nº 33.642, de 02 de maio de 2012 (Regulamenta a Lei nº 4.752, de 07 de fevereiro 2012).

Sundfeld disserta que:

A regulação é – isso, sim – característica de um certo modelo econômico, aquele em que o Estado não assume diretamente o exercício de atividade empresarial, mas intervém enfaticamente no mercado utilizando instrumentos de autoridade. Assim, a regulação não é própria de certa família jurídica, mas sim de uma opção de política econômica. (SUNDFELD, 2000, p. 23).

Aragão apresenta a seguinte definição de regulação estatal:

Podemos condensadamente definir a regulação estatal da economia como o conjunto de medidas legislativas, administrativas, convencionais, materiais ou econômicas, abstratas ou concretas, pelas quais o estado, de maneira restritiva da autonomia empresarial ou meramente indutiva, determina, controla ou influencia o comportamento dos agentes econômicos, evitando que lesem os interesses sociais definidos no marco da Constituição e os orientando em direções socialmente desejáveis. (ARAGÃO, 2013, p. 27).

De acordo com Di Pietro (2004, p. 22), a regulação, no âmbito jurídico, constitui-se como o conjunto de regras de conduta e de controle da atividade econômica pública e privada e das atividades sociais não exclusivas do Estado, com a finalidade de proteger o interesse público.

Conforme explicado por Justen Filho, a regulação mostra-se como uma junção de políticas públicas, assim a definindo:

Defende-se, por isso, a concepção de ser a regulação um conjunto ordenado de políticas públicas que busca a realização de valores econômicos e não econômicos reputados como essenciais para determinados grupos ou para a coletividade em seu conjunto. Essas políticas envolvem a adoção de medidas de cunho legislativo e de natureza administrativa, destinadas a incentivar práticas privadas desejáveis e a reprimir tendências individuais e coletivas incompatíveis com a realização dos valores prezados. As políticas regulatórias envolvem inclusive a aplicação jurisdicional do Direito. (JUSTEN FILHO, 2002, p. 40).

Segundo Aragão, a regulação possui três principais objetivos:

(a) regulação dos monopólios, quando a competição é restrita ou inviável, evitando que eles lesem a economia popular, controlando os preços e a qualidade dos serviços ou produtos;

(b) regulação para a competição, como forma de assegurar a livre concorrência no setor privado e, no caso de atividades econômicas sensíveis ao interesse público, o seu direcionamento na senda deste; e

(c) regulação dos serviços públicos, assegurando a sua universalização, qualidade e preço justo. (ARAGÃO, 2013, p. 27).

Reis e Blanchart trazem que:

Na mesma linha de encarar a contratação pública como um instrumento com reflexos na macroeconomia, Marçal Justen Filho assevera que as contratações representam meio para “fomentar e assegurar o emprego da mão de obra brasileira e o progresso da indústria nacional, mas preservando o equilíbrio do meio ambiente”<sup>4</sup>.

Desse modo, as licitações e os contratos administrativos são importantes ferramentas de regulação, podendo o Estado utilizar a intervenção na economia por indução ou direção para a proteção dos bens e valores protegidos por sua política regulatória. (REIS; BLANCHART, 2018, p. 296-297).

#### 4.3 EXPERIÊNCIAS: POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMPRAS BENS SUCEDIDAS

Um exemplo da adoção dessa metodologia aconteceu no estado do Rio Grande do Sul, com o chamado “Programa Fornecer”. Trata-se de iniciativa de descentralização das compras para abastecimento do Sistema Penitenciário do Estado Gaúcho, cujo projeto piloto iniciou-se com o fracionamento das compras de pães, diminuindo o volume licitado de forma a enquadrar no limite de preferência as micro e pequenas empresas. Com isso o Estado passou a contratar pequenas padarias nas proximidades dos presídios.

De acordo com informações da Secretaria de Administração, parte do sucesso da iniciativa foi devido à parceria firmada pelo governo com o SEBRAE, que passou a capacitar o empresariado instalado nas regiões de abrangência do programa. O foco era propiciar condições para a participação nas concorrências, aplicando treinamentos que focavam na participação em processos licitatórios, aprimoramento da gestão contábil, administrativa e das linhas de produção, de forma a tornar o microempreendedor mais competitivo.

#### 4.4 PROCESSO DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA

A participação no “Sistema S” é fundamental para as iniciativas de desenvolvimento regional, pois tanto o empresariado precisa estar preparado para a concorrência externa, conseguindo aumentar sua parcela de participação nas licitações distritais, evitando a evasão de recursos originadas pelas compras públicas,

---

<sup>4</sup> JUSTEN FILHO, M. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 16. ed. São Paulo: RT, 2014, p. 76 (apud REIS; BLANCHART, 2018, p. 296-297).

quanto a mão de obra local precisa ter as competências necessárias para o preenchimento das vagas de emprego que a economia aquecida gera.

O capital humano pode ser ligado, então, à junção de habilidades e capacidades de um indivíduo que afetam a sua produtividade, positiva ou negativamente, dependendo de investimentos realizados ao longo da vida, sendo considerados os investimentos em educação, treinamentos profissionais e hábitos de vida saudáveis, além de bens e serviços de saúde adquiridos (FALCÃO; SILVEIRA NETO, 2007, p. 2). Considera-se também como capital, pois, nesse caso, são comparáveis às aquisições realizadas a nível gerencial das organizações, determinado como capital físico, à medida que auxiliam no aumento da produtividade, intrinsecamente relacionadas à idealização do conceito de melhoria da capacidade do indivíduo.

Dadas as características históricas do mercado de trabalho e do sistema educacional brasileiros, e tendo em vista as transformações experimentadas pela economia mundial, mais do que nunca se faz necessário o desenvolvimento de iniciativas públicas que fomentem a formação e o desenvolvimento profissionais. O não atendimento dessa premissa pode reforçar o padrão de reestruturação fundado no trabalho desqualificado, aprofundando as desigualdades sociais já herdadas do passado (LIMA, 2004, p. 181).

Barbosa (2007, p. 30) complementa dizendo que o desemprego e a falta de proteção social são resultados de adequações errôneas do capital nos últimos anos, causando, dessa forma, uma série de danos sociais.

#### 4.5 CONCLUSÕES DO CAPÍTULO

Como observado até o momento, devido às características tanto da população quanto do mercado no DF, o que é gerado de riqueza no Distrito Federal, em boa parte, é gasto com consumo em outros estados, ocasionando riquezas (e consequentemente aumento da arrecadação) em outras unidades da federação.

Face à situação, fica evidenciada a necessidade de desenvolvimento de política pública focada no incremento da economia local, que possibilite o direcionamento de parte desse consumo ao mercado local, permitindo o desenvolvimento do mercado e do empresariado locais, aumento do fluxo de capitais na economia e consequente aumento da oferta de empregos e da renda.

## 5 MODELO PROPOSTO

### 5.1 ANÁLISE DO CENÁRIO

O ordenamento jurídico brasileiro estabelece que a relação do Estado com os administrados deve basear-se no princípio da isonomia. Porém, a concorrência entre microempresas com empresas de médio e grande portes nos processos de licitação, sob as mesmas condições, pode gerar a exclusão da participação dos primeiros, haja vista a diferença entre eles.

A aplicação prática do princípio da isonomia deixa clara a divergência de cenários e realidades na concorrência, haja vista que no mercado agentes de origens diversas concorrem entre si, como por exemplo micro e pequenas empresas, associações, cooperativas, empresas internacionais, empresas de estados diferentes (considerando ainda as alíquotas de ICMS diferentes para cada estado).

Visando minimizar a disparidade de condições entre os proponentes de modo a possibilitar o acesso dos micros e pequenos empreendedores às concorrências públicas, o Estado, utilizando-se de seu poder regulamentador, editou normas que instituíram o direito de preferência nas licitações públicas, incluídas inicialmente na Lei Complementar nº 123/2006, conhecida como Lei da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Dentre os mecanismos inovadores destacam-se:

- como critério de desempate, fica assegurada a preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte;
- nas contratações públicas deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social nos âmbitos municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica;
- processos licitatórios destinados exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);

- em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, poderá ser exigido dos licitantes a subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte; e
- em certames para aquisição de bens de natureza divisível, deverão ser estabelecidas cotas de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

Nos anos seguintes, a Lei de Licitações também recebeu modernização em seu texto, onde o legislador previu que a concessão das margens de preferência deveria ser estabelecida com base em estudos que levassem em consideração, dentre outros critérios, a geração de emprego e renda, o efeito na arrecadação de tributos federais, estaduais e municipais e o desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no país.

Observa-se que a atual legislação possui mecanismos que propiciam cenário mais favorável aos pequenos negócios locais ou ao menos buscam tornar menos excludentes os certames licitatórios. Ressalta-se que neste trabalho não serão avaliadas eventuais necessidades de modernização e desburocratização nas leis federais que regem as compras públicas, haja vista que não competem ao governo local, alvo da análise.

A presente proposta baseia-se na mudança do paradigma de compras do governo distrital, com a premissa principal: diminuição dos lotes das compras de forma a tornar a concorrência mais equilibrada para os micros e pequenos empreendedores locais, visando o atingimento dos seguintes objetivos:

- alocação eficiente dos recursos oriundos da arrecadação local;
- fortalecimento dos empreendimentos locais;
- geração de emprego e renda no DF;
- diminuição da evasão de recursos do DF gerados pelas compras públicas;
- e
- diminuição do impacto negativo das compras públicas no déficit comercial interestadual.

O ponto de partida do modelo consiste na redução do volume dos lotes licitados. Essa diminuição pode ocorrer de duas formas: descentralização das

compras ou manutenção da centralização, porém com limitação de volume via divisão por lotes.

Para a implementação da primeira forma proposta, a descentralização necessitaria inicialmente de mudança na legislação atual, em especial alteração ou revogação do disposto na Lei nº 2.340/99, que instituiu o regime centralizador no DF. Seria necessária, também, a criação de estrutura administrativa para a realização dos procedimentos licitatórios nos órgãos existentes hoje em raras unidades do governo.

Com a descentralização, o governo necessitaria, ainda, da elaboração de normativos infralegais (portarias e instruções normativas), a fim de garantir a padronização de seus procedimentos, bem como maior esforço do órgão de controle interno, fiscalizando e promovendo o atendimento da legalidade nas aquisições, em especial na utilização do sistema de tratamento diferenciado as micro empresas e empresas de pequeno porte.

Para a utilização do regime centralizado com limitação de volume dos lotes licitados, a criação de dispositivo legal que discipline tal tarefa também se faz necessária, visando tornar mais acessível a entrada de novos concorrentes.

Um ponto é certo, o governo precisaria realizar grande movimento de convergência de ideias, onde seria necessária, além da mudança de leis e normativos infralegais, a conscientização dos órgãos de controle interno e externo sobre a importância dessa política pública para o desenvolvimento regional.

## 5.2 MODELO ESCOLHIDO

Para o presente trabalho foi escolhido o segundo modelo como foco de análise, que trata da manutenção do regime centralizado de compras, entretanto, com a utilização de objetos fracionados em lotes, o que permitiria maior participação dos micro e pequenos empreendedores.

A escolha por esse modelo baseou-se na viabilidade de implantação, com exigência de menores alterações em normativos e conseqüente menor impacto nas estruturas administrativas já existentes no governo do Distrito Federal.

Cabe ressaltar que o fracionamento proposto das licitações em lotes não deve ser confundido com as situações de fracionamento ilegal da despesa, que consistem na prática deliberada de divisão do objeto licitado na busca de realização de dispensas de licitação ou de realização de concorrências em modalidades menos abrangentes.

Resumindo, tal prática visa a fuga do procedimento mais complexo com a utilização de subterfúgios processuais que tornam os procedimentos ilegais.

A ferramenta proposta não visa a alteração da modalidade de licitação escolhida, pois para a aquisição de insumos e serviços comuns via sistema centralizador de compras somente são realizados certames via pregão eletrônico, modalidade mais abrangente do ordenamento jurídico vigente, que permite maior concorrência e transparência no procedimento e que não possui limitador de valores para sua utilização.

A estruturação desses lotes de concorrência exclusiva a microempreendedores e empresas de pequeno porte deve seguir as disposições contidas na Lei Complementar nº 123/2006 (Lei da Micro Empresa). De forma a exemplificar o impacto da utilização da metodologia proposta, serão usados dados das licitações ocorridas no ano de 2018 como objeto de análise dos parágrafos a seguir.

Dos 12.147 (doze mil, cento e quarenta e sete) objetos licitados no ano de 2018, 10.097 (dez mil e noventa e sete) referiam-se a itens ou serviços com valores passíveis de serem licitados em lotes destinados exclusivamente a micro e pequenos empreendedores, ou seja, cujos valores eram de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), os quais corresponderam ao montante de R\$ 109.404.697,33 (cento e nove milhões, quatrocentos e quatro mil, seiscentos e noventa e sete reais e trinta e três centavos).

Continuando a análise, para o restante dos objetos licitados, ou seja, aqueles cujos valores ultrapassavam o limite estabelecido para licitações exclusivas (R\$ 80.000,00), a legislação permite a criação de lotes de até 25% (vinte e cinco por cento) destinados à concorrência de micro e pequenas empresas. Caso houvessem sido criados esses lotes para todas as licitações, seria direcionada aos ME e EPP outra parcela no valor de R\$ 809.445.923,11 (oitocentos e nove milhões, quatrocentos quarenta e cinco mil, novecentos e vinte e três reais e onze centavos) das licitações distritais.

Juntas, ambas as cotas representariam 28% (vinte e oito por cento) do total das licitações realizadas pelo governo do Distrito Federal no ano de 2018, parcela com grande possibilidade de ser atendida pelo empresariado local.

De forma complementar, a divisão de lotes deve também utilizar-se de critérios como o agrupamento das demandas por regiões administrativas, incluindo num mesmo lote os quantitativos solicitados pelos órgãos situados em localidades próximas. Tal metodologia proporcionaria ganhos logísticos, fomentando a

participação do microempreendedor local, que poderia se tornar mais competitivo frente aos licitantes de outros estados, dada a possível economia em fretes e a realização de entregas num menor espaço de tempo, se comparadas a empresas de outros estados, tendo em vista a proximidade entre fornecedor e cliente final (governo).

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a implantação das metodologias apresentadas, esperam-se os seguintes ganhos ao Distrito Federal:

- fortalecimento da economia local;
- aumento da oferta de emprego;
- injeção de recursos na economia local;
- aumento na arrecadação;
- diminuição de custos logísticos; e
- aumento da competitividade e melhoria do desempenho do empresariado local.

Entretanto, para a implantação da política proposta, a superação das demandas por normatização e a reestruturação do governo não serão suficientes para que os empreendedores locais consigam ocupar a fatia de mercado atendida pelos fornecedores externos. Para que a margem de preferência possa ser abarcada pelo mercado interno faz-se necessária a participação ativa do Estado e seus colaboradores na capacitação dos pequenos negócios e no fomento ao desenvolvimento de novas tecnologias.

Parcerias com entidades do Sistema S, como o SEBRAE, são essenciais, pois o empreendedor local precisa do aprimoramento da gestão e da técnica, bem como orientação para atendimento de eventuais nichos não explorados pelo mercado local.

Apesar do aparente aspecto negativo dos dados apresentados no Capítulo 2 deste trabalho, entende-se como propício ao desenvolvimento regional a atual situação do DF, haja vista que a alta demanda não consegue ser atendida pela capacidade produtiva local.

Obviamente, para aumentar a capacidade produtiva local, o setor produtivo necessitará de investimento e financiamento para sua modernização. A intervenção ocasionada pela política de compras públicas com foco no mercado local poderá alocar a parcela de recursos que hoje é evadida do DF, suprimindo, assim, parte da necessidade de investimentos. A ação ativa da parceria com o Sistema S também poderá ter como foco a orientação ao empreendedor na obtenção de financiamentos externos, apoio para a instalação de empresas em zonas de incentivo econômico,

participação em programas de isenção fiscal e obtenção de crédito bancário disponível para o nicho produtivo, com o agente financiador do DF (Banco BRB).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMCZUK, A. A. **A prática da tomada de decisão**. São Paulo: Atlas, 2009.
- AGUIAR, F. H. A.; SAMPAIO, M. Identificação dos fatores que afetam a ruptura de estoque utilizando análise de agrupamentos. **Revista Produção**, v. 23, n. 2, FEI/São Paulo, mai. 2013.
- ARAGÃO, A. S. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2013.
- BALLOU, R. H. **Gerenciamento da cadeia de suprimentos/logística empresarial**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2006, p. 617.
- BARBOSA, R. N. C. **A economia solidária como política pública: uma tendência de geração de renda e ressignificação do trabalho no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2007, p. 317.
- BISPO, J. S. **Criação e distribuição de riqueza pela Zona Franca de Manaus**. [Tese de Doutorado pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, 303 p.]. São Paulo, 2009.
- BRASIL. Escola Nacional de Administração Pública. Pesquisa ENAP. Três exemplos de mudanças na gestão de suprimentos na Administração Pública Federal: UFSM, GHC e 4ºRCC. **Pesquisa ENAP**. Brasília: ENAP, 2002.
- \_\_\_\_\_. **Constituição Federal**. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 3 set. 2020.
- BRASÍLIA. Secretaria de Transparência e Controle do DF. **Despesas Públicas do GDF em 2012 – Detalhamento**. Ano. Disponível em: <<http://www.transparência.df.gov.br>>. Acesso em: 1 out. 2020.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento – SEPLAN. **Balanco Geral 2012**. Ano. Disponível em: <<http://www.seplan.df.gov.br>>. Acesso em: 1 out. 2020.
- CARVALHO, D. E. **A organização de objetivos estratégicos corporativos: um estudo sobre a estruturação dos objetivos e sua relação com a implementação**. [Tese de Doutorado em Ciências pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, 189 p.]. São Paulo, 2014.
- CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 1.311.
- CELINO, E. A. B. **As zonas de desenvolvimento econômico como instrumento de políticas públicas: o caso da China**. [Dissertação de Mestrado em Administração pela Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, 133 p.]. Brasília, 2006.

CHIAVENATO, I. **Administração de materiais: uma abordagem introdutória**. Rio de Janeiro: Elsevir, 2005, p. 169.

CIEKALSKI, F. A. **Compliance como ferramenta de melhoria da gestão e prevenção à prática da corrupção na administração pública brasileira**. [Dissertação de Mestrado em Administração Pública pelo Instituto de Brasiliense de Direito Público – IDP, 118 p.]. Brasília, 2019.

CRUZ, B O. et al. **Economia regional e urbana**. teorias e métodos com ênfase no Brasil. [recurso eletrônico]:[s. l.]: IPHAE, 2011. ISBN 9788578111106. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3008>>. Acesso em: 10 jan. 2021.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 296.

\_\_\_\_\_. **Direito regulatório: temas polêmicos**. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 659.

DIXON, R.; THIRLWALL, A. P. A Model of Regional Growth-Rate Differences on Kaldorian Lines. **Oxford Economic Papers**, New Series, v. 27, n. 2, jul., 1975. Oxford University Press. Oxford, 1975, p. 201-214.

FALCÃO, N. A.; SILVEIRA NETO, R. M. Concentração espacial de capital humano e externalidades: o caso das cidades brasileiras, Anais do XXXV Encontro Nacional de Economia [**Proceedings of the 35th Brazilian Economics Meeting**]. Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia – ANPEC. Recife. 2007, p.1-20.

FERREIRA, C. D. F. et al. Tomada de decisão intuitiva ou baseada em informações contábeis. **Proyecciones Publicación del Instituto de Investigaciones y Estudios Contables**, n. 11, Año XI. Universidad Nacional de La Plata, 2016.

GHEMAWAT, P. **A estratégia e o cenário de negócios: Textos e Casos**. Porto Alegre, Bookman, 2000.

GOMES, L. F. A. M.; GOMES, C. F. S. **Tomada de decisão gerencial: enfoque multicritério**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: Dialética, 1998.

\_\_\_\_\_. **O direito das agências reguladoras independentes**. São Paulo: Dialética, 2002, p. 639.

LIMA, F. S. A. **Qualificação e emprego no Brasil: uma avaliação dos resultados do PLANFOR**. [Tese de Doutorado em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão, 189p.]. São Luís, 2004.

MACIEL, P. J. **Convergência regional: uma análise de crescimento econômico aplicado ao Brasil**. [Tese de Doutorado em Economia pela Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, Universidade de Brasília, 177 p.]. Brasília, 2009.

MANKIW, N. G. **Princípios de microeconomia**. Tradução Allan Vidigal Hastings e Elisete Paes e Lima. São Paulo: Cengage Learning, 2016, p. 484.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2016, p. 968.

MINTZBERG, H. **Ascensão e queda do planejamento estratégico**. São Paulo: Bookman, 2004.

NASSER, B. Economia regional, desigualdade regional no Brasil e o estudo dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento. **Revista do BNDES**, v. 7, n. 14, Rio de Janeiro, dez. 2000, p. 145-178.

OREIRO, J. L.; FERREIRA FILHO, H. L. A PEC 32 da reforma administrativa: uma análise crítica. **Revista de Economia Política – REP**, v. 41, n. 3, julho-setembro 2021. São Paulo, 2021.

PACHECO, E. O. **Uma política de controle dinâmico de estoques em uma cadeia de suprimentos serial com incerteza na demanda de mercado usando eventos discretos**. [Tese de Doutorado em Engenharia da Computação pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná, 100 f.]. Curitiba, 2017.

RAMOS, T. O. **Contribuições da governança de dados como suporte à tomada de decisão nos níveis gerencial e executivo**. [Dissertação de Mestrado em Gestão de Negócios pela Fundação Instituto de Administração, 150f.]. São Paulo, 2016.

REIS, L. E.; BLANCHET, L. A. Margem de preferência para microempresas e empresas de pequeno porte local e regional: uma estratégia de regulação estatal desenvolvimentista. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, n. 117. Belo Horizonte, 2018, p. 275-320.

RESENDE, G. M. et al. **Fatos recentes do desenvolvimento regional no Brasil**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2015.

SANTOS, A. Centros de distribuição como vantagem competitiva. **Revista de Ciências Gerenciais – Interdisciplinar**, v. 10. São Paulo, 2006, p. 34-40.

SUNDFELD, C. A. **Serviços públicos e regulação estatal**. Direito Administrativo Econômico. São Paulo: Malheiros/SBDP, 2000.

VAZ, J. C.; LOTTA, G. S. A contribuição da logística integrada às decisões de gestão das políticas públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública – RAP**, v. 45, n. 1. Rio de Janeiro, jan./fev. 2011, p. 107-39.