UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UNIRIO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS – CCJP
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA – PPGCP

MOHANA RANGEL DOS SANTOS REIS

A perspectiva das compras públicas internacionais brasileiras para a formação de agenda em políticas públicas

Rio de Janeiro
2024

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UNIRIO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS – CCJP
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA – PPGCP

A perspectiva das compras públicas internacionais brasileiras para a formação de agenda em políticas públicas

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) da UNIRIO como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Ciência Política.
Linha de Pesquisa: Instituições e Políticas Públicas
Orientador: Dr. Fabio José Kerche Nunes
Discente: Mohana Rangel dos Santos Reis

Rio de Janeiro
2024

Catalogação informatizada pelo(a) autor(a)

R375a

Reis, Mohana
A perspectiva das compras públicas internacionais brasileiras para a formação de agenda em políticas públicas / Mohana Reis. -- Rio de Janeiro : UNIRIO, 2024.
153

Orientador: Fabio Kerche.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 2024.

1. Formação de Agenda. 2. Compras Públicas Internacionais. 3. Política Pública. I. Kerche, Fabio, orient. II. Título.

MOHANA RANGEL DOS SANTOS REIS

A perspectiva das compras públicas internacionais brasileiras para a formação de agenda em políticas públicas

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) da UNIRIO como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Ciência Política. Linha de Pesquisa: Instituições e Políticas Públicas

Aprovada em 24 de setembro de 2024.

Banca examinadora:

_____

Prof.(a) Dr.(a) Fabio José Kerche Nunes (orientador)
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO

_____

Prof.(a) Dr.(a) Cristiane Corrêa Batista
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO

_____

Prof.(a) Dr.(a) Natália Guimarães Duarte Sátyro
Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG

Ao incrível Vicente, meu filho e amor da minha vida,
por me inspirar e ensinar, a cada dia, o verdadeiro
significado do amor e da superação.
Você é a minha maior motivação. Te amo infinito!

AGRADECIMENTOS

Ao Alexandre, meu amor, por apoiar meus “voos”, aguardar, pacientemente, enquanto eu me dedicava a mais um projeto e celebrar meu progresso. Sua compreensão e suporte foram essenciais.

Aos meus pais, que me ensinaram desde cedo o poder da resiliência e a importância de acreditar em nossos sonhos. Sem o apoio e os valores que me transmitiram, eu não estaria aqui hoje.

À minha amada irmã Deborah, minha fonte de força e inspiração, por estar ao meu lado e me apoiar incondicionalmente.

À equipe da SUBLOG/SEPLAG RJ, especialmente: Breney Gonçalves, Heloisa Berto, Marta Sampaio de Freitas, Nathalia Rodrigues Cordeiro, Roberto Calixto e Sidney Costa Jr., minha admiração e agradecimento sempre.

Aos colegas do GCS-3 do TCE pelas trocas, apoio e compreensão que foram fundamentais para conciliar trabalho e estudos, especialmente: Ariane Olczevski, Guilherme Carvalhido, Lucas Machado, Luciana Palmeira, Mirna de Jesus Pereira e Raisa Rocha.

À amiga Patrícia Cabral, por acreditar em mim e me incentivar. Sua confiança foi fundamental para que eu pudesse chegar até aqui.

Ao professor Fábio Kerche pela orientação, paciência e apoio essenciais para a realização dessa dissertação.

À Christianne Stroppa, Cristiano Heckert, Felippe Vilaça Loureiro Santos e Murilo Lubambo por dedicarem seu tempo e compartilharem seu conhecimento comigo ao responderem às entrevistas, o que me ajudou a construir este trabalho.

Ao pregoeiro do CBMERJ, Pedro Ivo Tavares da Rocha Filippo, pelos esclarecimentos e disponibilidade em ajudar.

Por fim, agradeço a todas as inúmeras pessoas que torceram, desejaram sorte e estiveram ao meu lado ao longo deste período. Cada gesto de apoio e incentivo foi fundamental para o fim desse projeto. Esse trabalho não seria possível sem o carinho de cada um de vocês.

Muito obrigada!

Resumo

Esta dissertação investiga o comportamento das compras públicas internacionais no processo de formação de agenda em políticas públicas. O estudo parte da questão de pesquisa: “Em que medida a participação do Brasil em acordos internacionais sobre compras públicas, em especial o GPA e o acordo entre o Mercosul e a União Europeia, influencia o processo de formação de agenda de políticas públicas no país? ” O objetivo da pesquisa é descritivo e para responder à pergunta, foi utilizada uma abordagem mista (qualitativa e quantitativa), combinando análise documental, entrevistas semi-estruturadas, estudos de caso e dados das contratações públicas internacionais encontrados no Painel de Fornecedores Nacionais e Internacionais do Governo Federal após a implementação da Instrução Normativa SEGES Nº 10/2020. Os resultados indicam que, no que tange à participação do Brasil em acordos internacionais, as compras públicas desempenham um papel significativo na formação da agenda de políticas públicas. Essa conclusão foi alcançada por meio da análise dos discursos presidenciais, considerando as agendas governamental, decisória, simbólica e retórica. Essas dinâmicas geram pressões para a adoção de medidas regulatórias ou a revisão de políticas já existentes e influenciam o conteúdo e a direção das políticas públicas no Brasil, em níveis nacional e internacional. Além disso, essas questões mobilizam diversos atores e coalizões em torno de temas específicos, ampliando o debate e aumentando a visibilidade de assuntos considerados relevantes pelos governantes.

Palavras-chave: Formação de Agenda, Compras Públicas Internacionais, Política de Compras Públicas, Políticas Públicas

Abstract

This dissertation investigates the behavior of international public procurement in shaping the public policy agenda. The study is grounded in the research question: "To what extent does Brazil's participation in international agreements on public procurement, particularly the GPA and the agreement between Mercosur and the European Union, influence the public policy agenda-setting process in the country?" The objective of the research is descriptive, and to address the question, a mixed-methods approach (qualitative and quantitative) was employed, combining document analysis, semi-structured interviews, case studies, and data on international public procurement found in the National and International Suppliers Panel of the Federal Government following the implementation of Normative Instruction SEGES Nº 10/2020. The results indicate that concerning Brazil's participation in international agreements, public procurement plays a role in influencing the formation of the public policy

agenda. This conclusion was reached by analyzing presidential speeches and considering the governmental, decisional, symbolic, and rhetorical agendas. These dynamics generate pressures for the adoption of regulatory measures or the revision of existing policies, influencing both the content and direction of public policies in Brazil at national and international levels. Furthermore, these issues mobilize various actors and coalitions around specific topics, broadening the debate and increasing the visibility of subjects considered relevant by the government.

Keywords: Agenda-Setting, International Public Procurement, Public Procurement Policy, Public Policies

Lista de ilustrações

Figuras

Figura 1: Ampliação do modelo de múltiplos fluxos de Kingdon (pág. 27)
Figura 2: Sistema de compras públicas (pág. 50)
Figura 3: Produtos exportados pelo Brasil para os EUA em 2023 (pág.76)
Figura 4: Produtos importados pelo Brasil dos EUA em 2023 (pág.76)
Figura 5: Simulação dos efeitos macroeconômicos do acordo Mercosul - União Europeia sobre países signatários dos blocos – 2024 a 2040 (pág. 83)
Figura 6: Produtos exportados pelo Brasil para a União Europeia em 2023 (pág. 84)
Figura 7: Produtos importados da União Europeia pelo Brasil em 2023 (pág. 84)
Figura 8: Postagem de Bolsonaro no Twitter (pág. 91)
Figura 9: Aplicação do modelo de múltiplos fluxos para as contratações públicas internacionais brasileiras (pág. 99)
Figura 10: Condições de compra e venda no comércio internacional – Incoterm DAP (pág. 111)
Figura 11: Condições de compra e venda no comércio internacional – Incoterm DPU (pág. 111)

Gráficos

Gráfico 1: Número de credenciamentos de forncedores por ano (pág. 63)
Gráfico 2: Participação de fornecedores estrangeiros nas compras governamentais brasileiras – 2020 a 2024 (parcial) (pág. 115)

Sumário

Lista de ilustrações **8**

Introdução **11**

Metodologia **14**

I. Ancoragem teórica específica **17**

I.1 Teorias gerais sobre políticas públicas **18**

I.1.2 Conceitos **18**

I.1.3 Teoria dos múltiplos fluxos **20**

I.1.4 Mensagens presidenciais diante das agendas governamental, decisória, simbólica e retórica **27**

I.2 Teoria geral sobre o ciclo das políticas públicas **30**

I.3 Teorias gerais sobre compras públicas **37**

I.3. 1 Compras públicas e a formação política brasileira **38**

I.3.2 Compras públicas estratégicas (horizontais) e sustentáveis **41**

I.3.3 Quando as compras são políticas públicas? **47**

II. As compras públicas internacionais **53**

II.1 A regra geral de licitações internacionais no Brasil 55

II.1.1 *Agenda-setting* e legislação 55

II.1.2 Legislação e instrumentos administrativos sobre a participação estrangeira e os *trade-offs* das compras públicas internacionais brasileiras 56

II.2. Contexto internacional 64

II.2.1 A ONU e as compras governamentais 65

II.2.2 A OMC e as questões comerciais entre governos 65

II.2.3 OCDE e as compras governamentais 66

II.3. Acordos internacionais sobre compras públicas 68

II.3.1 *Agreement on Public Procurement* (GPA) – OMC 71

II.3.2 Acordo Mercosul - União Europeia 78

II.3.3 Breves reflexões sobre as assimetrias político-ideológicas dos últimos presidentes brasileiros (2020 a 2024) 85

III. Aplicação do modelo dos múltiplos fluxos para as compras públicas internacionais, planejamento e políticas públicas 88

III.1 Análise da formação de agenda e os discursos presidenciais de Bolsonaro e Lula (3º. mandato) 88

III.2 Aplicação do modelo de múltiplos fluxos de Kingdon para as compras públicas internacionais brasileiras 95

III.3 Planejamento e política de compras públicas 100

III.3.1 Instrumentos legais de planejamento nas contratações públicas 104

III.3.2 O planejamento nas compras públicas internacionais 108
III.3.3 Comparação das contratações internacionais (verificação parcial) 112
III.3.4 Desdobramento da pesquisa: o caso do Rio de Janeiro 115
Considerações finais **120**
Referências bibliográficas **127**
Entrevistas **152**

Introdução

Compras públicas, normativamente, referem-se ao processo pelo qual governos, órgãos governamentais e entidades do setor público adquirem bens, serviços e obras para atender às necessidades do Estado e da sociedade. Essas aquisições podem variar desde materiais de escritório até a construção de infraestrutura pública, como estradas e hospitais, e seguem procedimentos específicos – seja em licitações, sua dispensa ou inexigibilidades – com fundamento na transparência, competição justa e eficiência na alocação de recursos públicos. Esses processos objetivam, assim, selecionar os fornecedores de bens ou prestadores de serviços mais adequados, na tentativa de que o dinheiro público seja gasto de maneira eficaz e responsável.

Considerando que política é sobre escolhas, interesses e motivações (Diniz, 2024), politicamente, o processo de contratação governamental está intimamente ligado às características e, mais particularmente, às condutas ideológicas e preferências dos governantes (Bel; Fageda, 2017 *apud* Lerusse; Walle, 2022), tendo em vista as negociações intrínsecas ao jogo político e demais preferências que interferem na formação da agenda política.

Assim, as compras públicas contribuem para que o governo traduza suas intenções em ações tangíveis. Uma gestão competente das compras públicas pode ajudar a maximizar o impacto das políticas públicas e garantir que os recursos sejam usados de maneira eficiente e eficaz para atender às demandas coletivas. Porém, na prática, as compras públicas constituem uma combinação, nem sempre harmônica, entre as demandas da sociedade e os interesses políticos, tarefa complexa, contudo, essencial para o funcionamento e manutenção de um governo. O mesmo trancorre com as compras públicas internacionais.

Compras públicas internacionais referem-se ao processo em que governos ou entidades públicas adquirem bens, serviços ou obras de fornecedores estrangeiros. Essas aquisições podem ocorrer por diversas razões, como a necessidade de tecnologia avançada, *expertise* estrangeira, melhor custo-benefício ou, também, para o cumprimento de obrigações em acordos comerciais internacionais e englobam as licitações, dispensas e inexigibilidades. As licitações internacionais são, portanto, as que apesar de processadas no território nacional, permitem a participação de licitantes estrangeiros com a cotação de preços em moeda estrangeira, ou a licitação na qual o objeto contratual pode ou deve ser executado no todo ou em parte em território estrangeiro (art. 6º. XXXV, lei 14.133/2021).

Logo, entendemos que pesquisar o tema é importante para compreender como o Brasil se posiciona politicamente no cenário global diante das negociações dos acordos,

utiliza seus recursos e fomenta o crescimento econômico – uma vez que a ferramenta é uma opção para o acesso a novos mercados; aumento da competitividade; transferência de tecnologia; política comercial e integração global, entre outros.

Embora as compras públicas representem grande parcela do PIB dos países (superior a 15% no Brasil de acordo com análise da OCDE), sua relevância para a implementação de políticas públicas tem sido pouco estudada, menos ainda as compras públicas internacionais e os seus respectivos acordos no que concerne ao *agenda-setting*. Neste sentido, tratar do assunto demonstra-se relevante não somente pela sua interdisciplinariedade, mas também para tentar descrever como os interesses dos políticos influenciam a agenda, sua formação e expressão.

Ainda, busca-se investigar, cientificamente, o tema que tem sido tratado, regra geral, como informação jornalística. Neste sentido, esta dissertação busca responder ao problema "Em que medida a participação do Brasil em acordos internacionais sobre compras públicas, em especial o GPA e o acordo entre o Mercosul e a União Europeia, influencia o processo de formação de agenda de políticas públicas no país?". Seu objetivo geral é examinar de que maneira a adesão do Brasil a acordos internacionais de compras públicas impacta a definição de prioridades na formação de agenda no país.

A hipótese dessa pesquisa refere-se à interferência das compras públicas internacionais brasileiras na formação de agenda. Essa hipótese se posiciona entre a ideia central de que as compras públicas interferem diretamente na formação de agenda e a uma visão moderada, onde essa interferência ocorre de maneira indireta, dependendo de outros fatores, como a pressão política, a participação de grupos de interesse ou a própria conjuntura econômica do país.

Logo, a pesquisa se propõe a contribuir descritivamente para uma visão mais aprofundada da interseção entre políticas públicas e a dinâmica das compras públicas internacionais no Brasil, verificando a relevância desse tema para a pauta governamental, a partir do *agenda-setting*.

A escolha da análise considera como marco temporal a publicação da Instrução Normativa da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia (SEGES) Nº 10 de 2020, que estabeleceu regras de funcionamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF) e permitiu o credenciamento de fornecedores estrangeiros de forma mais transparente no sistema.

Dessa forma, a pesquisa foi efetuada com dados do Painel de Fornecedores Nacionais e Internacionais do Governo Fedeal (https://www.gov.br/compras/pt-

br/cidadao/Fornecedores%20Nacionais%20e%20Internacionais) no período de 2020 a 2024[1] uma vez que, a partir de 2020, com o credenciamento de fornecedores estrangeiros no SICAF, foi possível rastrear sua participação nos processos licitatórios. Soma-se a isso, o fato de no mesmo período ter sido solicitada, pelo Brasil, adesão ao Acordo de Compras Governamentais da OMC (GPA)[2]; publicada uma nova lei geral de licitações e contratos, a lei 14.133/2021 [3] ; o país ter retirado o pedido de adesão ao GPA; e reestabelecido negociações para a celebração do acordo entre o Mercosul e a União Europeia[4], visto que tudo isso causou intensa discussão no contexto político e jornalistíco.

Cabe mencionar que o período acima se contextualiza em dois governos com posições ideológicas assimétricas, o de Jair Bolsonaro (de 2019 a 2022) e o terceiro mandato de Lula (de 2023 até o momento) reforçando a perspectiva do clima político e a importância da atuação do Poder Executivo no processo de formação de agenda[5].

A pesquisa está estruturada em três capítulos. O primeiro apresenta a ancoragem teórica específica com os principais conceitos sobre teorias de políticas (tendo como essência a teoria dos múltiplos fluxos de Kingdon) e compras públicas. Para além dessas teorias, o texto contextualizará as compras públicas ao processo de formação política brasileira, abordará os aspectos das compras estratégicas e sustentáveis e a ocasião em que as aquisições públicas são tidas como políticas públicas. O segundo capítulo discutirá as compras públicas internacionais, a legislação brasileira, o contexto internacional, seus atores e os acordos que tratam sobre o tema, bem como discorrerá brevemente sobre as concepções políticas de Bolsonaro e Lula. Já o último capítulo examinará o processo de formação de agenda perante os discursos dos presidentes citados, aplicará o modelo dos múltiplos fluxos às compras públicas internacionais, debaterá planejamento e políticas públicas, sinalizará a importância do planejamento nas compras públicas internacionais e analisará, comparativamente, os dados encontrados no Painel de Fornecedores Nacionais e Internacionais do Governo Federal, bem como explorará os achados identificados para a elaboração das considerações finais.

---

[1] Parcial, pois a análise foi efetuada somente até maio de 2024 (data de fechamento da pesquisa).

[2] *Agreement on Governement Procurement* em inglês.

[3] A qual inovou ao definir o conceito de licitação internacional (que até então sofria pelas diversas definições doutrinárias e jurisprudenciais).

[4] Que está em negociação há mais de 20 anos.

[5] Essa pesquisa não pretende esgotar a questão ideológica-partidária, mas apresentar minimamente o impacto da mesma em políticas públicas.

Estão fora do escopo da pesquisa as contratações realizadas com recursos de organismos internacionais, que seguem as diretrizes dos órgãos financiadores com derrogação das normas licitatórias nacionais; e as efetuadas em repartição sediada no exterior[6], uma vez que, para o funcionamento dessas instituições, há relativa atenuação das exigências da lei em nome da eficiência administrativa e do alcance do interesse público.

Metodologia

Do ponto de vista da metodológico a pesquisa utilizou-se de abordagem mista, ou seja, qualitativa e quantitativa. Isto porque enfatizou uma perspectiva de métodos focada na coleta, análise de dados e pesquisa de métodos mistos a partir da interpretação dos números disponíveis (Creswell; Creswell, 2022).

Quanto à análise qualitativa, a dissertação empregou fontes primárias e secundárias. Com relação às fontes primárias, objetivou-se levantar as principais declarações e documentos produzidos pelo Governo Federal e organismos internacionais. Para complementar a análise documental, foi realizada uma pesquisa qualitativa que efetuou 4 entrevistas semi-estruturadas[7] – de respostas livres, na tentativa de melhor compreender o fenômeno de acordo com a perspectiva dos sujeitos de pesquisa – especialistas que estão ou estiveram inseridos no processo de implementação da Instrução Normativa Nº10/2020 ou que atuam no processo de compras públicas. São eles: Christianne Stroppa (Consultora Jurídica e Especialista em Licitações e Contratos), Cristiano Heckert (Secretário de Gestão no Ministério da Economia de 2019 a 2022, responsável pela aplicação da IN SEGES 10/2020), Felippe Vilaça Loureiro Santos (Servidor Público Federal e Pesquisador na SAPIENS Network[8] pela Universidade de Gävle, na Suécia) e Murilo Lubambo (Servidor Público Federal e Coordenador de Política Comercial na Secretaria de Assuntos Internacionais e Desenvolvimento do Ministério do Planejamento e Orçamento e da Seção Nacional do Subgrupo de Contratações Públicas no MERCOSUL)[9].

O roteiro dessas pesquisa inclui as seguintes perguntas: 1) Depois de anos tramitando

[6] Apesar da definição legal sobre licitações internacionais incluir as cujo objeto contratual pode ou deve ser executado no todo ou em parte em território estrangeiro (art. 6º. XXXV, Lei 14.133/2021.

[7] As pesquisas foram aplicadas em dezembro de 2023.

8 O objectivo do SAPIENS (Sustentabilidade e Aquisições nos Sistemas Internacionais, Europeus e Nacionais) é promover a investigação interdisciplinar sobre a evolução da utilização dos contratos públicos para enfrentar os desafios sociais e ambientais do século XXI. Tradução própria. Disponível em: https://sapiensnetwork.eu/about/. Acesso em: 27 set. 2024.

[9] É possível verificar um resumo biográfico dos profissionais após as referências bibliográficas.

no Congresso, na sua opinião, qual foi o principal aspecto que impulsionou a publicação da lei 14.133/21? Acredita em alguma influência do contexto internacional? 2) Na sua opinião, qual o impacto da IN 10/2020 nas contratações internacionais realizadas pelo Governo Federal? e 3) Em que condições o processo de compras públicas internacionais pode ser aperfeiçoado para o desenvolvimento de políticas públicas?

Com relação às fontes secundárias foi efetuado levantamento da literatura por meio de livros, periódicos, artigos, dissertações e teses acadêmicas.

Na abordagem quantitativa foram apresentados, classificados e analisados dados mensuráveis extraídos do Painel de Fornecedores Nacionais e Internacionais do Governo Federal. Em decorrência desses achados, para otimizar a relevância e representatividade do impacto da pesquisa, verificou-se o Sistema Integrado de Gestão de Aquisições do Governo do Estado do Rio de Janeiro – SIGA –, uma vez que o valor utilizado pelo Rio de Janeiro foi superior a 50% a dos estados que o seguiram. Apesar da análise quantitativa, não foram efetuadas descrições sistemáticas ou cálculos estatísticos complexos a partir de dados encontrados.

Em síntese, essa investigação está organizada nas seguintes fases: a) pesquisa de trabalhos acadêmicos, documentos, reportagens; b) realização de 4 entrevistas semi-estruturadas e análise de materiais disponibilizados pelas instituições investigadas; c) levantamento e análise do banco de dados do Governo Federal disponível no Painel de Fornecedores Nacionais e Internacionais (Compras.gov) e; d) análise do material coletado à luz do quadro analítico aplicado, explorando o modo como as evidências alcançadas sustentam o propósito do trabalho.

O objetivo da pesquisa é descritivo por buscar retratar um fenômeno com o máximo de detalhes possíveis, especialmente seus desdobramentos, para compreender a relação entre os acontecimentos (Oliveira *apud* Selltiz *et al.* 1965). E, por esse motivo buscou registrar e apresentar o cenário do fenômeno, também em números, assim como o elo entre os elementos que configuram o processo, diante de hipóteses especulativas (Castro, 1976; Aaker, Kumar, Day, 2004 *apud* Oliveira, 2011).

Apesar de o PIB do Brasil em 2023 ter sido de R$10,9 trilhões, identificamos que, por meio da plataforma Compras.gov e durante o período analisado, somente R$582.434.772,69 de recursos públicos foram para aquisições de itens internacionais como radiofármacos (de diferentes tipos), veículos (viaturas de autobusca e salvamento, plataforma/escada bombeiro, suporte logístico para aeronaves etc), armamentos, trajes de operações antibombas, entre outros. Assim, coube à pesquisa, referenciar esse e os demais

achados considerando as dimensões brasileiras e os valores gastos com aquisições públicas, pelo mesmo sistema, ou seja, as nacionais e as internacionais, e também verificar seus desdobramentos.

I. Ancoragem teórica específica

Principais conceitos sobre teorias de políticas e compras públicas

No ponto de partida desta pesquisa, para explicar a relevância das compras públicas internacionais na formação de agenda em políticas públicas, o primeiro capítulo apresentará as teorias gerais sobre políticas (e seu ciclo) e compras públicas.

O trabalho tem como vertente observar as complexidades dos dois temas de forma a delinear as bases que sustentam as ações governamentais. Assim, identificar os fundamentos de políticas e compras públicas antes de abordar seu aspecto internacional é essencial para contextualizar, entender e criticar o processo.

As políticas públicas, como reflexo das escolhas governamentais, representam o mecanismo pelo qual o governo responde, dentro de suas possibilidades, aos desafios coletivos. As compras públicas, por outro lado, correspondem às aquisições de bens e serviços para atender às demandas do Estado, dependem de como a política pública foi pensada e funcionam como instrumento para sua execução.

Desse modo, as políticas públicas demonstram as preferências governamentais diante do cenário legal e regulatório, impactando diretamente as aquisições de bens e serviços. Logo, compreender esses fundamentos permite uma análise mais profunda das especificidades envolvidas no procedimento frente ao reconhecimento das dinâmicas dos grupos de interesse, a atuação das instituições envolvidas e, também, de que forma a Constituição molda o contexto legal e proporciona um quadro jurídico sólido para a atuação dos governos.

Este capítulo apresentará alguns conceitos sobre políticas públicas e abordará a teoria dos múltiplos fluxos de Kingdon que pretende explicar como são estabelecidas as agendas de políticas públicas e sua evolução no tempo. Dentre muitas alternativas, essa teoria foi escolhida por oferecer uma perspectiva sobre como as diferentes forças influenciam o processo político, facilitando a compreensão quanto aos complexos sistemas de poder e governança, sejam no âmbito interno ou no cenário internacional. Além disso, serão trazidos para o debate o ciclo de políticas públicas, importante ferramenta para verificação dos estágios decisórios do processo. Por último, serão examinadas as peculiaridades das compras públicas brasileiras. Para tanto, serão abordadas as mudanças na legislação sobre compras governamentais à luz da formação histórica brasileira, definições de compras públicas primárias e secundárias (estratégicas, horizontais e sustentáveis) bem como serão apresentadas diferentes abordagens sobre quando essas compras são consideradas uma

política pública.

I.1 Teorias gerais sobre políticas públicas

Para estabelecer uma base sólida e contextualizar o restante do trabalho é necessário, inicialmente, apresentar o conceito de política pública bem como delimitar a teoria na qual o presente estudo se baseará. Assim, os leitores poderão compreender melhor os elementos essenciais que serão discutidos ao longo do texto, incluindo o papel das instituições na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas diante da teoria dos múltiplos fluxos. Além disso, essa abordagem pretende demonstrar a relevância do tema e situar a pesquisa dentro do campo da Ciência Política.

I.1.2 Conceitos

São várias as definições de políticas públicas. Essa discussão pode ser mapeada, pelo menos, dos anos 1930 até os dias de hoje.

H. Laswell (1936), nas primeiras décadas do século passado, ao definir o termo, considerou que deliberações e investigações sobre políticas públicas acarretam responder às subsequentes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz? Simon (1957), por sua vez, afirmava que a racionalidade limitada pode ser maximizada até um ponto satisfatório pela criação de estruturas (conjunto de regras e incentivos) que enquadre o comportamento dos atores e modele esse comportamento na direção dos resultados visados, impedindo a maximização de interesses pessoais.

Por outro lado, Lindblom (1959) – ao questionar o foco no racionalismo de Laswell e Simon – propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório. Isto porque, por não possuírem um fim ou um início, precisariam incorporar, além das questões de racionalidade, outros elementos à sua formulação e análise, tais como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse.

Easton (1970) contribuiu para a área ao definir a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e ambiente.

Anos depois, uma série de estudos retomou a questão. Lynn (1980) estabeleceu a política pública como um conjunto específico de ações do governo que produzirão efeitos específicos. Thomas Dye (1984), em resumo, afirmou que é “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. Já para Peters (1986), a política pública é a soma das atividades dos governos,

por via direta ou por delegação, que influenciam a vida dos cidadãos.

Tentar a definição precisa continuou como um desafio também neste século. Para Saraiva (2006, p. 29), políticas públicas são:

> Um sistema de decisões públicas que visa ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, através da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.

Políticas públicas podem ser entendidas também "como o conjunto de políticas, programas e ações do Estado, diretamente ou por meio de delegação, com o objetivo de enfrentar desafios e aproveitar oportunidades de interesse coletivo (Castro; Oliveira, 2014 *apud* Rossini *et al*. , 2019, p. 487).

Secchi (2013, p. 2) afirma que "uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público" uma vez que "é uma orientação à atividade ou à passividade de alguém; as atividades ou passividades decorrentes dessa orientação também fazem parte da política pública", possuindo, neste sentido, dois elementos fundamentais, a intencionalidade e a resposta a um problema público, sendo, portanto, o "tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante".

Como não há consenso nas definições de política pública a conceituação desse termo torna-se subjetiva, variando de acordo com o critério que corresponda aos objetivos de quem o analisa (Monteiro, 1982).

Neste sentido, Souza (2006) declara que não existe um único ou melhor conceito sobre políticas públicas. Pode-se, todavia, sintetizar política pública como o campo de conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação, analisá-la e, quando oportuno, propor alternativas para mudanças. A autora afirma que "políticas públicas repercutem na economia e na sociedade, daí porque qualquer teoria de política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade" (Souza, 2006, p. 25).

Definições de políticas públicas, ainda que minimalistas, guiam a atenção para o local onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, ou seja, os governos. Estes, apesar de optarem por abordagens diferentes, assumem, em regra, "uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam" embora "existam diferenças sobre a importância relativa desses fatores" (Souza, 2003, p.13).

Logo, as políticas públicas não são definitivas, pois estão constantemente sendo criadas e reformuladas devido ao funcionamento das mudanças sociais, por serem foco de

disputa por recursos ou embates ideológicos de entendimento da atuação estatal (Castro; Oliveira, 2014, *apud* Rossini *et al*., 2019).

Nessa lógica, considera-se que analisar a teoria dos múltiplos fluxos é relevante no contexto de compras públicas internacionais porque destaca a complexidade e a interação de diferentes elementos que influenciam a agenda política, buscando compreender como diversas correntes de problemas, políticas e processos políticos convergem para moldar as decisões nesse cenário.

I.1.3 Teoria dos múltiplos fluxos

O modelo de múltiplos fluxos (*multiple streams*) foi aplicado por Kingdon (1984) considerando que na composição do *agenda setting* os diversos problemas e suas soluções são trazidos pelos participantes à medida que surgem (Souza, 2003, 2006).

Segundo Gottems *et al.* (2013, p. 512):

> A teoria dos múltiplos fluxos se originou a partir de estudos sobre a formação da agenda pública, eleborada por Kingdon (2003) e Zahariadis (2007), com origem no modelo de decisão em organizações. Os autores preconizam a presença de ambiguidade na tomada de decisão em função de três fatores: (i) participação fluida pela grande rotatividade dos atores envolvidos nas arenas decisórias; (ii) preferências vulneráveis, vez que os tomadores de decisão não compreendem com clareza o impacto de suas decisões e, portanto, não conseguem se posicionar em relação às diferentes alternativas diante deles; (iii) tecnologias mal definidas, especialmente no setor público, marcado por crescente interdependência, disputadas intra e intergovernamentais, conflitos jurisdicionais, contestações em relação à divisão de atribuições e responsabilidades. Ambiguidade está relacionada à presença de ambivalência, ou seja, à presença simultânea de diferentes interpretações, muitas vezes conflitantes, sobre um mesmo fenômeno. Incerteza, por outro lado, decorre da ausência de informação.

Kingdon (1995) discorre sobre como as ideias aparecem e entram na agenda política e de governo, examinando que alguns sinais podem identificar esse movimento (crises por exemplo). É preciso um entendimento geral sobre as forças que movem o processo de políticas públicas e, consequentemente, a direção do jogo político. Os padrões das políticas públicas são determinados não apenas pelas decisões finais (votação no parlamento), mas sim desde o processo de surgimento da ideia – isso porque algumas emergem e outras não.

Dessa maneira, o processo de formação de agenda é marcado pelo estreitamento de problemas e alternativas. Aos poucos algumas vão sendo limitadas e outras se tornam o foco da atenção.

Em seu livro *Agendas, Alternativas e Políticas Públicas*, Kingdon (1995) propôs que para um tema entrar na agenda política, três fluxos devem ocorrer: o dos problemas; a das

políticas públicas (soluções); e o da vontade política (político).

Pode haver uma ideia excepcional, mas se não estiver respondendo a um problema importante, nenhuma atenção política será despertada. Ademais, a resolução de um problema esta atrelada a uma vontade política, a qual advém de elementos previsíveis, como pós-eleições, e imprevisíveis, como desastres naturais (Kingdon, 1995).

Neste sentido, os três fluxos devem se encontrar para chamar a atenção política e usar uma solução disponível com o intuito de resolver um problema existente. Empreendedores políticos individuais (*entrepreneurs*) – os quais defender uma ideia, conforme será melhor detalhado adiante – são necessários para construir a aceitação de soluções e para criar acoplamentos entre esses fluxos de problemas, soluções e vontade política.

Para Kingdon (2003) "a *agenda-setting* é um importante estágio no ciclo que apresenta os assuntos que o governo destinará atenção em um determinado momento" (*Apud* Cirino *et al.*, 2021, p. 122). Consequentemente, apresenta três tipos de agenda: a sistêmica (que são mais genéricas e compreendem os problemas que são ou não preocupações do governo, além dos que são debatidos pelos cidadãos); a governamental (as quais estão relacionadas aos problemas que os governos debatem e, assim, atraem a atenção dos formuladores de políticas – havendo esforço para sua solução) e, por último, a decisional (que são consideradas em certos momentos e encaminhadas para as esferas de poder – executiva, legislativa ou judiciária), dessa forma, "a agenda de decisão é um subconjunto da agenda governamental, composta por questões que estão prontas para uma decisão ativa dos formuladores de políticas" (Cirino *et al.*, 2021, p. 124).

A *agenda-setting* busca encontrar a resposta sobre o motivo de alguns temas entrarem na pauta política e outros não. Neste sentido, argumenta que "cientistas políticos têm aprendido [...] sobre como as decisões são tomadas em diferentes instâncias do governo" (Kingdon, 1995, p. 219).

Os processos pré-decisórios, que buscam entender como algumas questões se tornaram itens da agenda do governo e outras não, contudo, são assuntos pouco discutidos. Esse menor interesse também ocorre quando se busca estabelecer uma relação entre a atenção a algum tema específico com algumas agendas que mudam com o tempo dentro de um "repertório de alternativas" (Kingdon, 1995, p. 219).

Consequentemente, a formulação de políticas públicas é um conjunto de processos que inclui, ao menos: "o estabelecimento de uma agenda; a especificação das alternativas a partir das quais as escolhas são feitas; uma escolha final entre essas alternativas específicas,

por meio de votação no Legislativo ou decisão presidencial; e a implementação dessa decisão" (Kingdon, 1995, p. 221).

Nessa direção, Kingdon (1995) afirma que agenda de governo, apesar dos diferentes significados e aplicações, se constitui como uma lista de temas ou problemas que, em determinado momento, demandam atenção das autoridades governamentais e seus assessores. Nas palavras dele "o processo de estabelecimento da agenda reduz o conjunto de temas possíveis a um conjunto menor, que de fato se torna foco de atenção" (Kingdon, 1995, p. 222).

Já a agenda de decisões, diferente da anterior, é uma "lista de assuntos dentro da agenda de governo encaminhados para deliberação" (Kingdon, 1995, p. 222). Há, assim, as alternativas de ação governamental que são consideradas pelos responsáveis. A distinção entre agenda e alternativas é importante porque em muitas situações se refere a ambos os processos, apesar de serem conduzidos por meios diferentes.

Quanto ao processo de tomada de decisão, seguindo Cohen, March e Olsen (1972), Kingdon propôs que as políticas públicas podem ser simbolizadas pela interligação de três potenciais correntes dinâmicas: a corrente dos problemas (*problems*), a das soluções ou alternativas (*policies*) e a da política (*politics*). Dessa maneira, segue-se um processo involuntário caracterizado pelo surgimento de um problema, existência de alternativas e os cenários político, administrativo e legislativo propícios ao desenvolvimento da ação (Kingdon, 2003; Bonafont, 2004; Ferrarezi, 2007; Zahariadis, 2007; Capella, 2007 *apud* Gottens *et al.* 2013).

Para responder o motivo de algumas alternativas receberem mais atenção que outras, Kingdon (1995) se dedica a verificar a influência dos atores nas agendas e as alternativas propostas. Dessa maneira, considera a existência dessas três dinâmicas, em que os atores serão os responsáveis por reconhecer os problemas e gerar propostas de mudança através de políticas públicas, implicando em atividades políticas (representadas por seus interesses).

Cada participante ou processo, portanto, pode atuar como estímulo ou barreira. No primeiro, seria o caso de o participante poder levar o tema ao ápice da agenda ou pressionar para que determinada alternativa seja considerada a mais adequada. A barreira, por outro lado, existe quando se promove a diminuição das chances de uma questão ou alternativa ser avaliada.

Assim, o estabelecimento da agenda é possível mediante o fluxo de problemas, de políticas e político, conforme abaixo detalhado.

a) Fluxo de Problemas

"Problemas [10] são escolhas realizadas por grupos sociais em relação às diversas questões que circulam pela arena pública", sendo considerados como "um dos aspectos mais centrais da ação governamental" (Capella, 2018, p.19). Dessa forma, a ação governamental, que significa toda a produção de políticas públicas, "está relacionada com a definição de problema e esta, por sua vez, origina-se na percepção dos atores sobre problemas públicos e nos interesses em jogo" (Capella, 2018, p. 20).

Na política, os problemas são definidos para alcançar objetivos, estimulando incentivos para determinado lado em uma disputa. "Definir um problema é fazer uma declaração sobre o que está em jogo e quem é afetado e, portanto, definir interesses e a constituição de alianças. Não existe uma definição de problema apolítica" (Stone, 2002 *apud* Capella, 2018, p. 18).

O reconhecimento de problemas é o principal fator para o estabelecimento de agendas, pois promove chances maiores de um tema assumir posição de destaque se estiverem associados a um problema relevante. Alguns problemas, devido à sua relevância, estabelecem por si agendas próprias. Contudo, uma vez definidos como inadiáveis, determinadas abordagens são beneficiadas, alternativas são evidenciadas e outras desaparecem. Os meios pelos quais os atores tomam conhecimento das situações, bem como as formas pelas quais essas situações foram definidas como problemas, são fundamentais para sua identificação (Kingdon, 1995).

Uma vez que é impossível focar em todos os problemas, Kingdon entende que os indivíduos dedicam mais atenção a alguns deles. Dessa forma, diferencia "situação" de "questão". Para o autor, a primeira é uma situação social identificada, mas que não desperta uma ação em contrapartida e que somente assume característica de problema quando os formuladores julgam que devem fazer algo a respeito. Por outro lado, as questões tornam-se problemas ao chamar atenção dos participantes do processo decisório, motivando a necessidade de ação através de três mecanismos: indicadores; eventos, crises e símbolos; e *feedback* (Capella, 2018).

Os indicadores servem para avaliar a magnitude e para compreender as mudanças ocorridas na situação, uma vez que "tanto uma alta magnitude quanto uma grande mudança chamam a atenção das autoridades" (Kingdon, 1995, p. 227). Já eventos, como uma catástrofe, uma crise ou uma experiência pessoal significativa, impactam de forma diferentes.

"Evento tem efeitos apenas passageiros se não forem acompanhados por uma indicação mais precisa de que há um problema, por uma percepção pré-existente ou por uma combinação desse evento com outros eventos similares" (Kingdon, 1995, p. 227). Por último, o *feedback* de situações pode ser conseguido através de meios formais e informais e é "oriundo do monitoramento sobre orçamento, custos e gastos" (Gottems *et al,* 2013, p. 513).

Percebe-se então que da mesma forma que as agendas de governo aparecem podem acabar sumindo. Além disso, as situações que despertaram o interesse em determinada situação podem mudar, sendo conferidas novas facetas ao problema ou surgindo novas prioridades ou situações. Dessa maneira, a identificação e a definição dos problemas afetam sobremaneira seus resultados.

b) Fluxo de Políticas Públicas (soluções ou alternativas)

Kingdon (1995, p. 229) afirma que, não obstante a identificação de um problema ou do desenvolvimento de propostas políticas, os eventos políticos têm vida própria. Neste sentido, as repercussões dos eventos na esfera política são poderosas "formadoras de agenda", afinal:

> Participantes percebem mudanças na atmosfera política nacional, eleições trazem novos governos e novas configurações partidárias ou ideológicas ao Congresso, e grupos de interesse de vários tipos pressionam (ou não conseguem pressionar) o governo com suas demandas (Kingdon, 1995, p. 229).

Depreende-se que a negociação é o que forma o consenso, muito mais que a persuasão, construindo acordos, alianças e concessões para a satisfação das reivindicações e em busca de maior aprovação (Kingdon, 1995).

Assim, as alternativas podem ser determinadas pela própria dinâmica ou pelo comprometimento dos participantes invisíveis na área destas políticas públicas. Os participantes invisíveis são os acadêmicos, burocratas de carreira entre outros, os quais, geralmente, geram alternativas e soluções para os problemas, criando comunidades de especialistas que agem de forma coordenada e sugerem propostas através de discursos, projetos de lei, informações vazadas na imprensa etc.

A dinâmica do fluxo das políticas públicas pode ser analisada como um processo de seleção. As soluções apresentam-se em um "caldo primordial de políticas" ("*policy primeval soup*")[11], em que algumas sobrevivem ou se transformam, enquanto outras não. "Neste meio

[11] Kingdon correlaciona a criação de alternativas "ao processo biológico de seleção natural: da mesma forma como moléculas flutuam no que os biólogos chamam de caldo primordial (teoria que explica o surgimento da

as ideias competem, se combinam ou são descartadas, emergindo apenas aquelas que possuem maior grau de viabilidade e sobrevivência" (Cirino *et al.*, 2021, p. 127). Em outras palavras:

> Kingdon descreve ideias em uma "sopa política primordial", evoluindo à medida que são propostas por um ator e depois reconsideradas e modificadas por um grande número de participantes (que podem ser "mitigadas" para novas ideias). Para lidar com a desconexão entre a atenção instável e o desenvolvimento lento de políticas, desenvolvem soluções em antecipação a problemas futuros e, em seguida, encontram o momento certo para explorar ou encorajar a atenção para um problema relevante. (Cairney, 2013, n.p., tradução própria).

Essa sopa política primordial se deve ao fato de, rotineiramente, as ideias aparecerem "formando combinações e recombinações" (Kingdon, 1995, p. 232). Dentre os critérios para a seleção de ideias, alguns padrões substituem a aleatoriedade: "viabilidade técnica, congruência com valores dos membros da comunidade de especialistas na área, e a antecipação de possíveis restrições, incluindo restrições orçamentárias, aceitabilidade do público e receptividade dos políticos", apesar de levar em consideração, também, o apoio ou oposição políticas (Kingdon, 1995, p. 232).

Assim, para que tudo aconteça, há um processo de "amaciamento do sistema" (*process of softening-up*). Os *policy entrepreneurs* promovem suas propostas durante o processo do desenrolar das políticas públicas, reelaborando elementos já conhecidos.Isso se torna mais importante do que o fomento de propostas novas.

Logo, afirma Kingdon (1995, p. 233):

> O longo processo de amaciamento é crucial para a mudança nas políticas públicas. Oportunidades de serem expostas em fóruns competentes, ou seja, "janelas de política", passam rapidamente e se perdem se as propostas ainda não tiverem passado pelo longo processo de gestação, antes que a janela se abra... Na verdade, é extremamente importante que a proposta seja ouvida no tempo certo.

Os *entrepreneurs*, portanto, buscam soluções nas dinâmicas de políticas públicas tentando associar seus interesses à receptividade política para oferecer soluções a esses problemas. Dessa maneira, os *entrepreneurs* são peças-chave para o processo de amaciamento da dinâmica da tomada de decisões, difundindo suas ideias em busca de convencer o público especializado além da comunidade de formuladores de políticas. Esse processo envolve dedicação e trabalho de anos para a propagação de suas propostas (Kingdon, 1995).

Os grupos visíveis definem a agenda, enquanto os invisíveis possuem mais influência

---

vida na Terra)", isto é, as ideias sobre soluções e alternativas (as ideias "sobre o que fazer") flutuam em um "caldo primordial de políticas" (*policy primeval soup*), Capella (2018, p. 97).

na escolha das alternativas. Ainda, segundo Kingdon (1995, p.230):

> Esses políticos eleitos não necessariamente conseguem impor suas vontades em termos de especificação de alternativas ou na implementação de decisões, apesar de influentes na formulação de agendas. Dessa forma, os papéis dos vários participantes na formulação de agendas podem ser definidos com bastante precisão por meio de um modelo claro, que funciona "de cima para baixo" com os políticos eleitos situados no topo.

c) Fluxo político

Para a formação de agenda, o fluxo político é o conjunto de alternativas disponíveis para os problemas (Capella, 2018). Também é nesse fluxo que se chega ao consenso de ideias (diferente dos dois fluxos anteriores) através de coalizões e negociações (Cirino *et al*, 2021). Para Capella (2018), é nesse ponto que se dá a dimensão política propriamente dita sob a influência de três elementos: clima ou humor nacional (*national mood*), forças políticas organizadas e mudanças internas no governo[12].

A confluência dos fluxos de problemas, de soluções e o político, cria a janela de oportunidade que "é a possibilidade de convergência desses três fluxos, um momento especial para o lançamento de soluções em situações políticas favoráveis. Essas janelas de oportunidades são consideradas raras e permanecem abertas por pouco tempo" (Secchi, 2013, p.54). É um período conveniente para que problemas sejam incluídos na agenda e mudanças sejam realizadas, atendendo ao reconhecimento do problema público, da presença de uma solução e de uma política favorável a recebê-lo na agenda (Cirino *et al*., 2021).

No tocante às conexões, os empreendedores desempenham o papel de integrar soluções a problemas, problemas a forças políticas e forças políticas a propostas. Assim, sua atuação no momento de uma janela de oportunidades é crucial para que aumentem as chances de um item chegar ao topo da agenda (Nascimento, 2015).

Neste sentido, as mudanças na agenda originam-se do processo de união desses fluxos, baseando-se na metáfora da anarquia organizada[13] – que entende o governo como uma instituição transpassada pelos três fluxos de decisão independentes (Capella, 2018) –, associado à presença de participantes visíveis e invisíveis e empreendedores de políticas

[12] Humor nacional pode ser definido como o compartilhamento de questões em dado momento, podendo ser favorável ou não. Forças políticas organizadas, por sua vez, funcionam como grupos de pressão e indicam consenso ou conflito na arena política. Finalmente, mudanças dentro do governo podem influenciar a agenda governamental ao despertarem alterações que potencializam ou bloqueiam determinados itens da agenda, por exemplo (Capella, 2018).

[13] Metáfora que remete ao modelo de "lata de lixo" (*gargabe can*), estabelecido por Cohen, March e Olsen (1972). Foi desenvolvida para verificação de organizações que atuam em situações de incerteza e ambiguidade (como universidades e governos nacionais), em que se identificam participações fluídas, preferências problemáticas e tecnologias pouco claras (Capella, 2018).

públicas. Conforme sintetizado na Figura 1.

Figura 1: Ampliação do modelo múltiplos fluxos de Kingdon



Fonte: Nascimento (2017, p. 363)

Após destacarmos do modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon, que aborda como os problemas, soluções e políticas convergem para formar a agenda governamental, cabe, agora, explorar as diferentes dimensões dessa agenda. A agenda governamental engloba todas as questões que atraem a atenção dos formuladores de políticas, enquanto a agenda decisória se refere às questões que efetivamente chegam ao processo de deliberação e decisão. Já a agenda simbólica e a agenda retórica envolvem a comunicação pública e o uso de narrativas e símbolos para legitimar prioridades e influenciar a percepção social sobre o que deve ser resolvido. Essas agendas interagem e se complementam, ajudando a entender não só quais problemas ganham visibilidade, mas também como e de que maneira determinadas questões chegam ao topo das prioridades políticas.

I.1.4 Mensagens presidenciais diante das agendas governamental, decisória, simbólica e retórica

No seu livro *Agendas, Alternatives and Public Policies* (1984), Kingdon fez distinção entre a agenda governamental e a agenda decisória. Segundo o autor, a agenda governamental abrange questões que atraem o interesse dos formuladores de políticas, enquanto a agenda decisória se refere às que estão prontas para serem decididas, ou seja, que podem se transformar em políticas públicas (Capella, Brasil, 2022).

Recentemente, Charqués-Bonafont *et al*. (2015, *apud* Capella, Brasil, 2022) propuseram que a agenda governamental se divide em dois subconjuntos: a agenda decisória e uma agenda simbólica. A agenda decisória envolve questões já amadurecidas, com custos de decisão para os envolvidos. Já a agenda simbólica se refere a questões que ainda estão sendo definidas e que não passam por discussões em comissões, nem necessitam de negociações entre os diferentes poderes do governo.

Neste sentido, a agenda simbólica é caracterizada pela liberdade total quanto ao conteúdo abordado, não exigência de custos para a tomada de decisão e mínima resistência por parte das instituições. Normalmente, essa agenda está ligada aos primeiros estágios da elaboração de políticas, onde os custos institucionais são menores do que em fases posteriores (Jones; Baumgartner, 2005 *apud* Capella, Brasil, 2022).

A agenda simbólica inclui aspectos da agenda retórica, proposta por Cohen (2012), contudo está mais relacionada às etapas iniciais da formulação de políticas. Enquanto a agenda retórica reflete ideias mais abrangentes do presidente – o que Cohen se refere como "programa presidencial" – sendo um conjunto de prioridades mais estruturado e sistemático, que se aproxima da agenda simbólica discutida por Charqués-Bonafont *et al*. (2015 *apud* Capella; Brasil, 2022, p. 6). Outra distinção é que a agenda simbólica também pode ser usada pelo Legislativo, visto que grupos parlamentares atuam como impulsionadores de atenção para questões específicas (Charqués-Bonafont *et al.,*2015 *apud* Capella; Brasil, 2022).

Logo, Capella e Brasil (2022), afirmam que:

> Essa distinção entre agenda simbólica e decisória poderia levar ao argumento de que os discursos pouco importam, afinal governos realizam pronunciamentos de forma sistemática, rotinizada, proforma. No entanto, a literatura especializada vem chamando atenção para o fato de que "políticas públicas são feitas de linguagem" (Majone, 1989), no contexto da chamada "guinada argumentativa" (Fischer & Forester, 1993). Nesse aspecto, os discursos que integram a agenda simbólica são relevantes e ajudam a definir os termos do debate, estruturando a argumentação, elementos tão relevantes no processo de produção de políticas quanto poder, influência, interesses e barganha (Majone, 1989). Discursos são eventos importantes no processo de agenda-setting (Charqués et al., 2008, p. 9).
> No caso dos discursos presidenciais isso se torna ainda mais claro porque o presidente é um ator central ao processo de definição da agenda (Kingdon, 2003; Baumgartner & Jones, 1993).

Embora haja diferenças nos sistemas políticos, análises indicam que os discursos seguem modelos similares a outros parâmetros de agenda, ainda que sejam temas próximos à tomada de decisão. Estudos de Breunig *et al.* (2019), indicaram que a inserção de certos temas nos discursos governamentais teve um impacto significativo no número de políticas aprovadas relacionadas a esses temas, demonstrando que os discursos estabelecem uma ligação entre as promessas do governo e sua capacidade de implementar políticas (Capella,

Brasil, 2022).

Na literatura recente sobre *agenda-setting*, enfatiza-se a importância da atenção governamental em circunstâncias mais flexíveis, onde há menor restrição institucional e menos dependência de aprovação ou interação com outros atores (Brasil *et al*., 2023). Dessa forma, pronunciamentos públicos, obrigatórios ou não, tanto escritos quanto falados, são utilizados como fontes de dados para construir indicadores da atenção dos atores envolvidos (*Brasil et al*., 2023). Neste sentido, nos últimos anos, os pronunciamentos presidenciais têm sido utilizados em estudos que analisam a atenção governamental como um indicador relevante na formação e mudança da agenda. Isso porque, ao se pronunciar ou emitir documentos oficiais, o presidente escolhe os temas que deseja dar destaque (*Brasil et al*., 2023).

Logo, tanto a literatura nacional quanto a internacional, revelam que esses pronunciamentos são claros sinais de priorização (Kingdon, 1984, Baumgartner; Jones, 1993, Capella; Brasil, 2019, 2022, Andrade *et al*., 2021 *apud* Brasil *et al*., 2023). Ao se dirigir ao público ou a grupos institucionais, o presidente explicita suas prioridades e influencia a definição de problemas tanto para o público quanto para outros atores (Brasil *et al*., 2023).

Esses pronunciamentos têm a intenção de convencer que as prioridades apresentadas são importantes para o presidente e também toda a sociedade, reforçando a intervenção governamental, o uso de recursos e a legitimação das ações (Baumgartner; Jones, 1993, Kingdon, 2003, Brasil; Capella, 2019, Andrade *et al*., 2021 *apud* Brasil *et al*., 2023).

Charqués-Bonafont et al. (2015 *apud* Brasil *et al*., 2023), em *Agenda Dynamics in Spain*, corroboram que os pronunciamentos presidenciais são fundamentais para a construção dessa agenda simbólica e retórica. Seus estudos mostram que os pronunciamentos são parte essencial na definição de prioridades e na formação da agenda governamental. Portanto, possuem relevância política e alta visibilidade, servindo para comunicar a opinião do presidente sobre a situação nacional e as ações que pretende tomar em relação às políticas públicas. Assim, através dessas falas, é possível medir a atenção dedicada a diferentes questões e à frequência de promessas, o que os torna indicadores centrais na análise da agenda retórica de um governo (Baumgartner; Jones, 1993, Kingdon, 2003, Charqués-Bonafont *et al.,* 2015, Brasil; Capella, 2022 *apud* Brasil *et al*., 2023).

Isso significa que na agenda retórica, os símbolos e a narrativa são utilizados estrategicamente para firmar ideias, mobilizar a opinião pública e enfraquecer narrativas concorrentes (Charqués-Bonafont *et al.,* 2015 *apud* Brasil; Capella, 2022). O uso de símbolos, valores e percepções visa alcançar apoio social e político, aumentar a visibilidade

de certas questões e expandir suas chances de entrar na agenda institucional. Ademais, os pronunciamentos estão repletos de símbolos que fortalecem a capacidade do governo de resolver os problemas públicos, muitas vezes diferentes das administrações anteriores (Cohen, 2012, Birkland, 2020 *apud* Brasil *et al*., 2023).

Dessa forma, os pronunciamentos funcionam como veículos importantes para divulgar ideias e enquadrar políticas públicas. Para um mesmo problema, podem existir diferentes interpretações (*policy images*), frequentemente em competição (Baumgartner; Jones, 1993 *apud* Brasil *et al*., 2023). A agenda retórica, composta por pronunciamentos e documentos oficiais, tenta identificar e definir problemas e suas possíveis soluções, influenciando a agenda de forma a aumentar a possibilidade de levar questões da agenda simbólica para a agenda institucional e, eventualmente, para a decisória (Kingdon, 2003).

Discutimos acima políticas públicas, o modelo de múltiplos fluxos de Kingdon e as agendas governamental, decisória, simbólica e retórica. No próximo subtópico abordaremos o ciclo de políticas públicas, apesar de já termos mencionado alguns dos seus estágios, uma vez que os assuntos são análogos.

Estudar o ciclo das políticas públicas fornece uma estrutura compreensiva para entender como as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas ao longo do tempo. Dessa maneira, será possível apreciar melhor como as compras públicas se encaixam nesse processo, especialmente considerando a influência de múltiplos atores, interesses e contextos políticos na formação de agenda das políticas relacionadas às compras públicas.

O que é prioritário em uma sociedade pode permanecer sem ser abordado pelo governo de outra por longos períodos. Portanto, deve-se ressaltar que a formação da agenda política não ocorre de forma espontânea, mas sim por meio de um processo deliberado e que necessita de planejamento. Essa consideração é particularmente relevante no contexto das contratações públicas, onde as decisões de aquisição de bens e serviços pelo governo refletem não apenas as prioridades políticas, mas também as necessidades da sociedade para garantir que as mesmas estejam alinhadas com as demandas e objetivos governamentais, bem como com as necessidades em evolução da sociedade, como pretendemos observar ao longo dessa pesquisa.

I.2 Teoria geral sobre o ciclo das políticas públicas

O processo de elaboração de políticas públicas (*policy-making process*) – também

conhecido como ciclo de políticas públicas (*policy cycle*) – é uma representação que estrutura a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes, buscando compreender uma situação para, então, mediante algumas ações, atingir um resultado esperado (Secchi, 2013).

O ciclo das políticas públicas requer a participação de diversos atores – públicos e/ou privados – e é singular a depender do contexto social e da atuação das instituições, devendo ser entendido como um processo movido pela dinâmica relação entre os envolvidos e elaborado com o objetivo de favorecer informações e conteúdos expressivos para a análise de políticas públicas (Ferreira, 2011).

Segundo Secchi (2013), o ciclo de políticas públicas tem uma grande utilidade, pois organiza as ideias, faz com que a complexidade de uma política pública seja simplificada e ajuda políticos, administradores e pesquisadores a criar um referencial comparativo para casos heterogêneos.

Os críticos desta ferramenta salientam que o desenho do ciclo das políticas públicas cria a fantasia de que existe uma perfeita separação temporal entre suas fases e que não explica como e porque uma fase passa para a outra. Na realidade, dizem os críticos, os processos são mais difíceis e interativos (Jenkins-Smith; Sebastier, 1993, *apud* Santos, s.d.).

Entretanto, a premissa precípua de Kingdon é a complexidade e fluidez do processo político, o qual abrange disputas entre diversos atores e seus interesses. “A elaboração teórica no campo de pesquisa em Ciência Política procurou entender essa complexidade por meio dos modelos de ciclo ou de estágios das políticas públicas” (Simon, 1957; Hogwood; Gunn, 1984; Sabatier, 1991; *apud* Fernandes, 2010, p. 33).

Há inúmeras formas de conceber os estágios do ciclo. Homlett *et al*. (2013) asseveram que o precursor desta abordagem é Harold Lasswell (1971), que dividiu o processo da política pública em sete estágios: (1) informação, (2) promoção, (3) prescrição, (4) invocação, (5) aplicação, (6) término e (7) avaliação (*Apud* Raeder, 2014).

Souza (2006, p. 29) identifica o ciclo da política pública como “um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado”, composto por cinco fases: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação.

Há uma vasta gama de concepções do ciclo com algumas diferenças entre si. As diversas propostas, contudo, têm em comum as fases de formulação, implementação e avaliação.

Neste trabalho, optamos pela apresentação da divisão em 5 etapas: formação de

agenda; formulação da política; processo de tomada de decisão; implementação da política; e avaliação. Entretanto, será dado mais destaque – conforme o modelo dos múltiplos fluxos – à formação de agenda e à formulação de políticas públicas, denominadas estágios pré-decisórios (Cirino *et al.,* 2021). Todas as cinco etapas serão a seguir explicadas.

Formação de agenda (*agenda-setting*)

Para Kingdon (1995), a agenda é a soma de questões que, em um dado período, são consideradas como prioridades pelos formuladores de políticas públicas ou por pessoas próximas a eles. Assim, preconiza visões análiticas sobre os processos pré-decisórios para exame e concepção de características mais amplas na elaboração de problemas e soluções em políticas públicas (Brasil; Jones, 2020).

Logo, a formação da agenda equivale a identificar os problemas e planejar a ação a ser tomada em consonância com dados, custo-benefício, necessidade política, urgência e recursos disponíveis. Porém, nem tudo que entra na agenda terá prioridade ou será solucionado. "A agenda envolve tanto uma dimensão mais difusa das crenças e entendimentos sobre problemas, quanto aspectos concretos, materializados em documentos como projetos de lei e outros instrumentos" (Capella, 2018, p. 30). Soma-se a isso o fato de a agenda, "como coleção de entendimentos", estar presente em todos os níveis de governo: cada órgão, seja federal, estadual ou municipal, "tem seu conjunto de questões e hierarquiza suas prioridades de ação" (Capella, 2018, p. 30).

Para Brasil e Jones (2020, p. 1488 e 1489), no agendamento há um certo tipo de limpeza de "temas e assuntos que dependem não apenas de valores individuais de atores ou de instituições envolvidas, mas também da percepção desses atores de que o assunto priorizado tem potencial para ser executado", o que significa que "há valores e intenções implícitas nesse processo".

A a*genda-setting* é caracterizada por prioridades que definem, dentro de um processo de hierarquização, qual tema é relevante, bem como analisa os problemas (*issues*) perante o contexto social (influenciados por questões culturais, temporais e institucionais). Além disso, dentro de uma mesma sociedade, a análise temporal revela como as questões circulam na agenda de prioridades dos governos ao longo das décadas, muitas vezes em consonância com mudanças nos partidos políticos no poder. Isso torna o processo de *agenda-setting* dinâmico e fluído, sujeito a "momentos de longa estabilidades, com mudanças tímidas e incrementais, mas também pontuado por rupturas e fortes mudanças" (Baumgartner; Jones 1993 *apud* Brasil; Jones 2020, p. 1488 e 1489).

Desse modo, o processo de *agenda-setting* é considerado um dos elementos mais importantes do processo de políticas públicas e pode ser percebido como o processo de transformação de questões em prioridades governamentais em qualquer área: da saúde à educação, passando por economia, agricultura e bem-estar social. Isso envolve uma expressiva disputa "em que problemas e alternativas ganham ou perdem a atenção do governo e da sociedade a todo momento" (Capella, 2017 *apud* Capella, 2020, p. 1498).

Nessa primeira fase, as instituições do Poder Executivo, em razão de suas atribuições institucionais, seriam responsáveis por um processo próprio de escolha de assuntos, "visando o reconhecimento de problemas, a formação e redefinição de políticas, sendo essa rotina influenciada sempre pela ação da política institucional (eleições para o Executivo e o Legislativo, conjuntura política etc.)" (Viana, 1996, p. 9).

Logo:

> A influência da política institucional na rotina do Executivo e, portanto, na formação da agenda tem a ver com o *national mood*; as forças organizadas (grupos de pressão, ação da mobilização política e comportamento das elites políticas); e as mudanças administrativas que ocorrem a partir das eleições para o Executivo e o Legislativo. O *national mood* e as eleições têm maior poder de provocar alterações na agenda do que a ação dos grupos de pressão. Kingdon também sublinha que, quando há mudanças no Executivo, no Legislativo ou no *national mood*, abrem-se *policy windows*, isto é, o processo que inaugura alterações na agenda governamental ou de decisão (Viana, 1996, p.9).

Formulação de política

Souza (2003, p. 13) afirma que, nas democracias, a formulação de políticas públicas é uma fase na qual os governos "traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real".

A formulação de políticas é um "diálogo entre intenções e ações, isto é, um processo de reflexão para dentro e ação para fora" (Hoppe *et al*. 1985 *apud* Viana, 1996, p. 13). Assim:

> A fase da formulação pode ser ainda desmembrada em três subfases: primeira, quando uma massa de dados transforma-se em informações relevantes; segunda, quando valores, ideais, princípios e ideologias se combinam com informações factuais para produzir conhecimento sobre ação orientada; e última, quando o conhecimento empírico e normativo é transformado em ações públicas, aqui e agora (*Apud* Viana, 1996, p. 13).

A formulação da política consiste em apresentar soluções aos problemas identificados anteriormente, definindo o objetivo da política e como implementá-los (programas e ações a serem realizadas). É após esse processo que se avaliam as causas e as possíveis alternativas para "minimizar ou eliminar o problema em questão" (Andrade, 2016, n.p). O autor ainda afirma que:

> A segunda etapa é caracterizada pelo detalhamento das alternativas já definidas

> na agenda. Organizam-se as ideias, alocam-se os recursos e recorre- se à opinião de especialistas para estabelecer os objetivos e resultados que querem alcançar com as estratégias que são criadas. Nesse ponto, os atores criam suas próprias propostas e planos e as defendem individualmente. (Andrade, 2016, n.p.).

Sidney (2006) declara que em um modelo tradicional de etapas do processo de política pública, a formulação de políticas faz parte da fase de pré-decisão. Isso envolve identificar e/ou elaborar um conjunto de alternativas políticas para abordar um problema e estreitar esse conjunto de soluções em preparação para a decisão política final.

A formulação de políticas aborda diferentes questões: O quê? Qual é o plano para lidar com o problema? Quais são os objetivos e prioridades? Quais opções estão disponíveis para atingir esses objetivos? Quais são os custos e benefícios de cada uma das opções? Que externalidades, positivas ou negativas, estão associados a cada alternativa? Formular o conjunto de alternativas envolve, portanto, identificar uma gama de abordagens a um problema e, em seguida, identificar e projetar os conjuntos específicos de ferramentas de política que constituem cada abordagem (Cochran; Malone, 1999 *apud* Sidney, 2006).

A formulação é claramente uma fase crítica do processo político (Sidney, 2006), convertendo-se em projetos, planos, programas que carecem de monitoramento e exames frequentes uma vez que "o desenho e execução das políticas públicas sofrem transformações que devem ser adequadas às compreensões científicas e sociais" (Agum *et al*. 2015, p. 16). Para serem transformados em políticas públicas, os problemas públicos precisam encontrar o equilíbrio entre o que é tecnicamente eficiente e politicamente viável (Agum *et al*. 2015).

Tomada de decisão

O processo de tomada de decisão compreende a etapa em que uma das alternativas dentre as avaliadas é escolhida e determina como será adotada a ação governamental para alcançar o melhor resultado de acordo com o planejamento efetuado, as estratégias, os objetivos pretendidos e os recursos disponíveis.

As decisões abrangem a observação de valores e interesses (políticos, econômicos, culturais, éticos, religiosos etc.). Assim, a tomada de decisão trata-se de um "processo multidimensional e multidisciplinar, muitas vezes encadeado ou interativo, posto que podem obrigar a revisão da decisão final, a qual afeta outras, que produzirá novos efeitos" (Santos, s.d.).

Implementação

A fase de implementação de política compreende a etapa na qual toda preparação

anterior é colocada em prática por meio das ações de governo na execução das políticas públicas.

Para Barbosa (2016), consiste no complexo desafio de transformar intenções gerais em ações e resultados, considerando que um determinado objetivo de política pública interfere ou sofre interferência das inúneras jurisdições (O'toole Jr., 1996 *apud* Barbosa 2016). Em outras palavras:

> Significa dizer que o processo de implementação de políticas públicas pode envolver atores de diferentes níveis governamentais e organizações com distintos interesses, *expertises* e formas institucionais, constituindo arranjos interorganizacionais para a consecução de ações governamentais específicas, sendo que sua estrutura e suas formas de interação influenciam em seu desempenho (Barbosa, 2016, p. 47).

É possível identificar que em períodos mais recentes, na fase de implementação, têm sido verificados novos modelos da ação estatal que se remoldaram após os processos de reformas do Estado. Nesta lógica, o conceito de governança, as ferramentas de "ação pública, a relação entre atores estatais e não estatais, os novos arranjos institucionais, os processos multinível, sistemas de coordenação, capacidades estatais na implementação entre outros são algumas das temáticas que ganham espaço nessa nova agenda" (Saetren, 2014; Hill; Hupe, 2003; Howlett, 1991 *apud* Lotta, 2019, p. 17).

Avaliação

A avaliação é, "parte integrante de uma estrutura de decisão baseada em evidências [...]". Dessa maneira, tem natureza permanente e é parte de "um processo sistemático, integrado e institucionalizado" que "tem como premissa básica verificar a eficiência dos recursos públicos e, quando necessário, identificar possibilidades de aperfeiçoamento da ação estatal, com vistas à melhoria dos processos, dos resultados e da gestão (Brasil, 2018, n.p)".

A avaliação deve ser efetuada em todas as etapas do ciclo, contribuindo para o sucesso da ação. É, também, uma ferramenta para melhoria de resultados, uma vez que é nela que se controla e verifica a realização da política, permitindo a reparação de falhas para melhor efetivação e a análise do desempenho e dos resultados do projeto. Desse modo, a depender do êxito da política, os governantes decidem se é pertinente reiniciar o ciclo das políticas públicas com modificações ou mantê-lo (Andrade, 2016).

As avaliações de políticas públicas devem ser efetuadas de forma permanente e sempre incorporadas ao ciclo de políticas públicas englobando, inclusive, a análise do planejamento, a execução e o controle orçamentário e financeiro, uma vez que somente com

a “efetiva utilização dos resultados das avaliações na adoção de medidas de melhoria na execução das políticas públicas e no processo orçamentário e financeiro, que os princípios de eficiência, efetividade e eficácia serão aplicados” (Brasil, 2018, n.p.).

Enquanto a teoria dos múltiplos fluxos destaca a convergência de diferentes fatores na formação da agenda política, o ciclo de políticas públicas oferece uma estrutura que descreve as etapas subsequentes ao desenvolvimento e implementação dessas políticas. Logo, explorar essas fases permite conferir como as questões que emergiram na agenda são transformadas em ações concretas, como as políticas são implementadas, quais são os resultados e se há necessidade de algum tipo de alteração no seu processo. Ao considerar o conceito de múltiplos fluxos e ciclo das políticas públicas, desde a formação de agenda até a avaliação, é possível identificar como as compras públicas desempenham um papel significativo em todas as etapas. Portanto, o tópico a seguir pretende apresentar as compras públicas, e como elas se complementam para alcançar os objetivos governamentais e atender às necessidades da sociedade através do ciclo de políticas públicas.

I.3 Teorias gerais sobre compras públicas

Compras governamentais referem-se às aquisições de bens e serviços pelo governo e são realizadas por meio de licitações[14] ou contratações diretas[15], de acordo com a lei, para o funcionamento da máquina estatal, servindo como uma ferramenta para as políticas públicas.

---

[14] Consoante Oliveira (2023), a extinta Lei nº 8.666/93 previa 6 (seis) modalidades licitatórias: concorrência, convite, tomada de preço, concurso, pregão e leilão. Na Lei 14.133/21 as modalidades da tomada de preços e o convite foram excluídas e foi criada uma nova modalidade licitatória, o diálogo competitivo. A modalidade pregão, prevista na Lei nº 10.520/2002, passa a ser disciplinado pela nova legislação junto das demais modalidades. Logo, a NLLC estabelece 5 (cinco) modalidades: pregão, concorrência, concurso, leilão e diálogo competitivo.

Importante mencionar que com relação à escolha da modalidade a ser utilizada, a Lei nº 8.666/93 considerava dois fatores: o valor da transação e as características do objeto. Já na NLLC, a decisão é feita considerando as características do objeto, não havendo mais restrições de valores.

Concorrência (Art. 6º. XXXVIII, Lei 14.133/21): modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, cujo critério de julgamento poderá ser: a) menor preço; b) melhor técnica ou conteúdo artístico; c) técnica e preço; d) maior retorno econômico; e) maior desconto.

Concurso (Art. 6º. XXXIX, Lei 14.133/21): modalidade de licitação para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, cujo critério de julgamento será o de melhor técnica ou conteúdo artístico, e para concessão de prêmio ou remuneração ao vencedor;

Convite (Art. 22 § 3º., Lei 8.666/93): modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.

Diálogo competitivo (Art. 6º. XLII, Lei 14.133/21): modalidade de licitação para contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos.

Leilão (Art. 6º. XL, Lei 14.133/21): modalidade de licitação para alienação de bens imóveis ou de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos a quem oferecer o maior lance;

Pregão (Art. 6º. XLIL, Lei 14.133/21): modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto;

Tomada de preços (Art. 22 § 2º, Lei 8.666/93): modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.

O pregão é a única modalidade de licitação aplicada no âmbito das empresas estatais. Para os casos de contratação que não envolvem bens e serviços comuns, a Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais), que disciplina as licitações e os contratos dessas empresas, não adotou como padrão o uso de modalidades de licitação pública. A regra é que, nesses casos, as licitações devem ser modeladas a cada certame, de acordo com variáveis previstas na legislação.

[15] Segundo o art. 72 da Lei 14.133/2021, o processo de contratação direta compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação.

Ao optar por comprar bens e serviços de determinados setores ou indústrias, o governo está, mesmo quando isso não é seu objetivo central, direcionando recursos financeiros e, portanto, influenciando a economia. Isso pode, por sua vez, chamar a atenção para questões relevantes relacionadas a esses setores específicos, colocando-os em destaque na agenda política, diante das propostas de governo.

Neste sentido, tratar as compras públicas na perspectiva da Ciência Política envolve analisar de que forma os processos de aquisição de bens e serviços pelo governo são influenciados por questões políticas, que incluem interesses de determinados grupos, defesa de certos setores da economia, valores dos partidos que controlam o governo, distribuição de poder etc. Para se observar esses aspectos é preciso estudar, entre outros pontos, as instituições formais como a legislação, os mecanismos de tomada de decisão e os impactos dessas aquisições na sociedade e na governança.

De acordo com Kingdon (1995), fundamental para a formação da agenda política é a convergência dos problemas, das soluções e da política. Nesse contexto, as compras públicas, embora sejam primordialmente instrumentos das políticas públicas, também podem influenciar a formação da agenda de diferentes maneiras.

Assim, as aquisições governamentais podem, inclusive, ser utilizadas como uma ferramenta para promover objetivos políticos e sociais mais amplos. O governo é capaz, por exemplo, de estabelecer critérios para suas aquisições que favoreçam alguns tipos de empresas nacionais, conforme estabelecido pelo art. 5º. da lei 8.666/1993, alterado pela lei complementar 147/2014, ao privilegiar tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte (ME e EPP) nas licitações e contratos[16].

Antes de adentrar nessas especificidades, cumpre apresentar como o processo de compras públicas foi desenhado no Brasil, de acordo com a formação política do país, diante dos desafios apresentados à época.

I.3. 1 Compras públicas e a formação política brasileira

Frequentemente, as políticas públicas são concebidas "em meio a conflitos sociais e/ou político-econômicos em que as contradições sociais se elevam a ponto de ensejarem

[16] A Lei 8.666/1993, não previa, na sua criação, tratamento especial às ME e EPPs. A partir da publicação do Estatuto – Lei Complementar (LC) 123/2006, alterada pela Lei Complementar 147/2014 – foram criadas normas gerais para o tratamento diferenciado e favorecido a essas empresas, inclusive quanto ao tratamento diferenciado e favorecido nas aquisições de bens e serviços pelos Poderes Públicos. "Essas medidas, que constam dos arts. 42 a 49 da LC 123/2006, foram expressamente acolhidas pela NLL (art. 4º, caput)" Lima (2024, n.p).

uma mudança na tática adotada pelos governos para manterem a sua governabilidade", apresentando-se, também, "como resultado de fatores estruturais e conjunturais do processo histórico de seu país" (Andrade, 2019, p. 303 e 306).

O desenvolvimento das compras públicas também acompanha a formação histórica brasileira. Analisando essas circunstâncias, Fernandes (2017) [17] considera que assuntos relacionados às contratações públicas estão sujeitos a mudanças importantes em contextos de "turbulência política", tornando-se objeto de atenção, principalmente no que tange a questões mais urgentes de cada um destes momentos e de acordo com as variáveis ideológicas dos partidos políticos que exercem o poder.

Dessa maneira, entendendo as compras públicas como parte das soluções governamentais, Fernandes (2017) defendeu, à época, que foram cinco os momentos importantes que demonstram a trajetória das aquisições no Brasil.

O primeiro foi em 1930, quando o presidente Getúlio Vargas centralizou as compras públicas prevendo medidas de redução de despesas para o enfrentamento da crise econômica internacional.

O segundo, em 1967, quando Marechal Castelo Branco editou o Decreto Lei 200[18] que estabeleceu as diretrizes para a reforma administrativa.

Em 1986, no ínicio da Nova República, o presidente José Sarney publicou o Decreto Lei 2.300 inserido na agenda de reformas para preparar o país para a redemocratização, estabelecendo o regramento para as licitações e contratos da Administração Federal.

No ano de 1993, foi publicada, pelo presidente Itamar Franco, a Lei 8.666. O projeto desta lei foi discutido pelo Congresso em um contexto de crise política no governo Fernando Collor de Mello devido à percepção de que as contratações, especialmente de obras de engenharia, eram objeto de corrupção.

Para Fernandes (2017), o último dos cinco momentos aconteceu em 2002 quando o

[17] Entrevista com Ciro Campos Christo Fernandes sobre a trajetória da Logística Pública na Administração Pública Federal. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). 2017. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6502/1/Compras%20P%c3%bablicas_%20Entrevista%20com%20o%20professor%20Ciro%20Campos%20Christo%20Fernandes%20sobre%20a%20trajet%c3%b3ria%20da%20Log%c3%adstica%20P%c3%bablica%20na%20Administra%c3%a7%c3%a3o%20P%c3%bablica%20Federal.pdf. Acesso em: 10 abr. 2024.

[18] O qual vigora até o momento da finalização deste trabalho. Importante mencionar que o Decreto Lei 200/1967 destaca o planejamento como princípio fundamental, bem como determina, no art. 7º, que "a ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas elaborados (...)", instrumento esse essencial para estudar o processo de formação de agenda no que tange às compras públicas, conforme será discutido no Capítulo III.

presidente Fernando Henrique Cardoso editou a Lei 10.520 que instituiu, no âmbito dos entes federativos nacionais, a modalidade de licitação denominada "pregão". Esse instrumento para aquisição de bens e serviços comuns foi instituído em um cenário em que foram implementadas medidas de ajuste fiscal na agenda governamental alinhada a uma política de gestão com orientações para o controle de gastos públicos no contexto de crise monetária e cambial que afetou o Real (Fernandes, 2010).

Ainda, o pregão atacou dois importantes fatores apontados como geradores de atraso nas compras públicas brasileiras (Fernandes, 2023). O primeiro está relacionado ao excesso de formalismo, dessa maneira, a nova modalidade simplificou regras e procedimentos. O segundo refere-se à valorização e autonomia do pregoeiro[19], o qual passou a receber mais capacitação e a ter mais discricionariedade no procedimento – com a finalidade de dar mais sustentabilidade ao procedimento[20], como exemplo a possibilidade de negociação com o fornecedor[21] e a responsabilidade de evitar preços inexeguíveis[22].

Posteriormente aos cinco momentos citados por Fernandes, em 2021, após anos tramitado no Congresso Nacional, foi editada a Lei 14.133/2012, Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC)[23], a qual teve como inspiração "a premente necessidadede de atualização e sistematização da ultrapassada legislação", sendo produto da restruturação de normas, jurisprudência e doutrina sobre o tema, considerando a evolução tecnológica e o desenvolvimento da gestão pública (Bittencourt, 2023, p. 21 e 28).

Trata-se de uma lei de organização do arcabouço normativo, que ainda não pode ter seu processo de implementação avaliado, mas se demonstra diferente dos cinco processos anteriores por ser mais uma consolidação das alterações das três últimas décadas (Fernandes, 2023).

No que concerne ao debate sobre compras públicas, que possui dinâmica própria e é

[19] § 5º, III, art. 7º. da Lei 14.133/2021 "Em licitação na modalidade pregão, o agente responsável pela condução do certame será designado pregoeiro'.

[20] Os Decretos 3.555/2000 (pregão presencial) e 10.024/2019 (pregão eletrônico) regulamentam as responsabilidades do pregoeiro.

[21] Art. 59 "III" da Lei 14.133/2021: Serão desclassificadas as propostas que: apresentarem preços inexequíveis ou permanecerem acima do orçamento estimado para a contratação".

[22] Art. 61 da Lei 14.133/2021: Definido o resultado do julgamento, a Administração poderá negociar condições mais vantajosas com o primeiro colocado.

[23] A NLLC unificou regulamentações e jurisprudências e acolheu lições da doutrina aplicadas às Leis nº 8.666/93, nº 10.520/02 e nº 12.462/11 revogando-as.

pautado por debates políticos internos, as reformas legislativas anteriores foram impulsionadas pela agenda do combate à corrupção. Todavia, com a NLLC, "temos o que talvez tenha sido a primeira reforma não guiada por essa pauta de combate à corrupção. Creio que a necessidade de uniformização da lei com as práticas das compras, em nível interfederativo, tenha sido o principal motor dessa última reforma" (Santos, 2023, n.p).

Santos (2023, n.p) afirma que, o caráter detalhista da nova norma geral sobre compras públicas (NLLC) demonstra que o combate à corrupção não perdeu espaço, todavia a NLLC apresenta-se inovadora por inserir no seu texto dispositivos inerentes ao aperfeiçoamento da gestão de compras (como exemplo o destaque à centralização das compras, a importância da sustentabilidade etc). Associa-se a isso a relevância do debate internacional sobre o tema que influenciaram o legislador brasileiro, indiretamente, mediante a "positivação de práticas inspiradas em experiências internacionais" (Santos, 2023, n.p).

A conjuntura brasileira e internacional, portanto, impactaram direta ou indiretamente a evolução das leis gerais sobre licitações e contratos, refletindo as demandas e desafios enfrentados ao longo do tempo. Neste sentido, os contextos político, social e econômico motivaram a legislação relacionada a esses processos, determinando condutas com foco em transparência, eficiência, igualdade de oportunidades etc.

Observaremos a seguir conceitos e consequências atribuídas às compras públicas e suas contribuições para uma visão mais ampla do processo, verificando como o procedimento pode favorecer o desenvolvimento econômico e social do país, bem como a promoção de outras políticas públicas.

I.3.2 Compras públicas estratégicas (horizontais) e sustentáveis

Como função administrativa e ferramenta para a execução de políticas públicas, as contratações governamentais abrangem as atividades de aquisição de bens e serviços e estão sustentadas em estruturas de leis, normas, capacidade organizacional, quadro de pessoal, orçamento, execução financeira, entre outros (Thai, 2009). Dessa forma, é sua função primária atender as necessidades estatais com bens como papel, canetas, mobiliário e computadores e com serviços como limpeza, segurança, manutenção e obras – construção de viadutos, escolas, entre outros.

Os governos utilizam os contratos públicos para alcançar objetivos políticos secundários ao mesmo tempo em que fornecem bens e serviços necessários ao cumprimento de suas missões. Assim, como implica um grande volume, as compras públicas são utilizadas

como uma política estratégica para alcançar objetivos políticos adicionais, que visam enfrentar os desafios ambientais, econômicos e sociais de acordo com as prioridades governamentais e diante da demanda social (OECD, 2017).

Há, portanto, inúmeros arranjos organizacionais e institucionais em que as compras públicas podem ser inseridas nos estados, em diferentes níveis de governo e entre países (Hunja, 2003 *apud* Fernandes, 2010), representando um gasto expressivo ao erário. Nos países membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a média de gasto governamental com compras públicas é superior a 12% do PIB de cada país. No Brasil, medições efetuadas de 2007 a 2019 indicam porcentagem superior a 15% do PIB nacional, superando, como exemplo, R$ 1,11 trilhão no ano de 2019 (OECD, 2023)[24].

Diante da relevância dessas compras, surgem questionamentos sobre o papel do Estado na economia e como é utilizado o seu grande poder de compra (*power of purse*) para alcançar objetivos econômicos e sociais, influenciando, inclusive, atitudes do mercado privado, ainda que fora da relação contratual (Ferreira Jr., 2021).

Em virtude dos benefícios externos à contratação é que muitos autores tratam as compras públicas como estratégicas (Carvalho, 2019). Essa interpretação surgiu no mercado privado, já que compras envolvem planejamento, avaliação, implementação e controle de decisões importantes e rotineiras. Logo, seu propósito seria integrar a função de compras com oportunidades consistentes diante da capacidade da empresa para alcançar metas de longo prazo, aumentando assim a competitividade (Carr; Smeltzer,1997*apud* Almeida *et al.* 2018).

Almeida *et al.* (2018) afirmam que sob o aspecto da Administração Pública, as contratações estratégicas podem auxiliar a execução de objetivos do setor público que são ainda mais abrangentes do que o das empresas privadas (cadeia de fornecedores, “clientes”, diversidade e necessidades).

Compra pública estratégica é, então, um processo de planejamento, avaliação, implementação e controle das aquisições e pode ser descrito como proativo, integrativo e com foco no longo prazo. Compra não-estratégica, em contrapartida, é “administrativa por natureza, reativa a outras funções, não integrativa e focada em questões de curto prazo” (Carr; Pearson, 2002, p. 1033).

Há, ainda, uma transversalidade entre a atividade meio e finalística das aquisições

[24] Calculados de acordo com o PIB brasileiro de 2019, que totalizou R$7,4 trilhões. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/32092-em-2019-pib-cresce-1-2-e-chega-a-r-7-4-trilhoes. Acesso em: 03 abr. 2024.

públicas devido às suas diversas funções e relevância. Em razão da sua abrangência organizacional, deve ser percebida como multidimensional, pois influencia desde a forma como a governança é exercida até a realização de sua atividade (Terra, 2018).

Murray (1999 *apud* Almeida *et al.* 2018) considera que é necessário complementar as aquisições governamentais com novas abordagens para que possam contribuir também com o desenvolvimento, questões ambientais, melhoria da qualidade e transferência de inovação.

Reitera isso a afirmação de White *et al* (2016 a*pud* Almeida *et al.2018)* que identifica que, no setor público, a função de compras deve ser considerada ainda mais estratégica em razão da complexidade dos produtos, uso de tecnologia, questões ambientais e a mudança no foco do preço para a agregação do valor do dinheiro gasto (*value for money)*[25].

Neste sentido, as compras públicas evoluiram de atividade procedimental para uma abordagem estratégica na busca por mais eficiência, na regulamentação de mercados e no desenvolvimento sustentável (Santos; Pércio, 2022).

Segundo Santos (2019, p. 9), as contratações públicas podem ser utilizadas com "finalidade diversa do abastecimento de insumo, a chamada função horizontal da licitação e da contratação administrativa". Ou seja, podem alcançar outros propósitos, como finalidades secundárias: proteção do meio ambiente, promoção de emprego e renda, inovação, desenvolvimento de pequenas e médias empresas, entre outras[26].

Considerando o que estabelece a Constituição Federal, especialmente quanto à função do desenvolvimento nacional[27], "não resta dúvida de que a função horizontal da compra pública possui o mesmo grau de importância do seu objetivo primário e mais básico

[25] *Value for money,* termo muito usado na literatura internacional para indicar que os benefícios devem ser, pelo menos, equivalentes aos custos, indicando que na aquisição não se deve optar pela oferta de preço mais baixo, mas sim pela que atenda aos requisitos obrigatórios e ofereça o melhor valor geral (Kashap, 2004).

[26] Nos Estados Unidos, é chamada de política pública colateral (*collateral policy)*, na União Europeia é conhecida como política pública secundária ou horizontal (*secondary policy* ou *horizontal policy*) consoante Fabre (2014).

[27] Constituição Federal: Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: II - garantir o desenvolvimento nacional.

Com relação à Lei 8.6666/1993, a Lei 12.349/2010 alterou o art. 3º que passou a vigorar com o seguinte texto: "a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos" (grifo nosso).

dessa e deve haver um equilíbrio para que ambas sejam plenamente satisfeitas" (Fabre, 2014, p. 158).

Os governos também utilizam os contratos públicos para apoiar objetivos políticos relacionados à sustentabilidade (McCrudden, 2007 *apud* Flynn; Davis, 2014). Essa abordagem é aplicada para reduzir os danos causados ao meio ambiente, fomentar o desenvolvimento econômico e incorporar práticas que objetivem melhorar o bem estar social (Trajano, 2023).

Isso corresponde à inserção de parâmetros de sustentabilidade nas aquisições públicas com o objetivo reduzir o impacto ambiental, proporcionar a eficiência energética, estimular a produção e o consumo responsáveis e promover a inclusão social, ou seja, é chamada de compra pública sustentável (TCU, 2024, n.p).

Além dos exemplos acima citados, Trajano (2023) indica, ainda, gestão e destinação adequada de resíduos, diminuição da emissão de CO2 (na perspectiva ambiental); fomento às compras compartilhadas, atenção ao custo do ciclo de vida dos produtos e valorização das ME e EPP (no que concerne ao enfoque econômico); acessibilidade, defesa e geração de empregos e ações afirmativas (quanto ao cunho social)[28].

Essa conduta da administração pública para compras sustentáveis tornou-se mais comum após ter sido reconhecida como uma das metas do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU [29], qual seja: ODS 12 para "assegurar padrões de produção e consumo sustentáveis", meta 12.7 os governos devem "promover práticas de compras públicas sustentáveis, de acordo com as políticas e prioridades nacionais".

Baumol (1988 *apud* Couto; Ribeiro, 2016) afirmou que determinada política seria eficiente quando estivesse incluída a outras políticas que pudessem potencializar suas utilidades e impedir suas limitações individuais. Por isso, qualquer política que se caracterize como sustentável deveria equilibrar essas três dimensões – ambiental, social e econômica

[28] Requisitos que a Lei 14.133/2021 preconizou em seu texto: princípio do desenvolvimento nacional sustentável (art. 5º); centralização (compartilhamento de compras) dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços (art. 19, I); seleção da proposta mais vantajosa, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto como objetivo do processo licitatório (art. 11, I) e; disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos gerados pelas obras contratadas (art. 45, I).

[29] Os 193 Estados membros da ONU, inclusive o Brasil, prometeram adotar a chamada Agenda Pós-2015, na qual, a partir dela, as nações trabalhariam para garantir os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Segundo a UNICEF, "os ODS representam um plano de ação global para eliminar a pobreza extrema e a fome, oferecer educação de qualidade ao longo da vida para todos, proteger o planeta e promover sociedades pacíficas e inclusivas até 2030". Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel. Acesso em: 16 mai. 2024.

(Gomes, 2013 *apud* Couto; Ribeiro, 2016).

Na concepção de outros autores, o termo sustentável para as aquisições de bens e serviços pela administração pública incorpora o termo ambiental, o social e também o da governança, em substituição ao econômico (ESG, em inglês *Environment, Social and Governance*). ESG é, então, um termo que foi incorporado da iniciativa privada pelo setor público com o intuito de incentivar o uso de práticas mais sustentáveis (Walker; Brammer, 2009 *apud* Assche *et al*., 2023), impactando a forma como os contratantes e fornecedores reagem às mudanças de requisitos e quão eficazes são as aquisições de objetivos financeiros e não financeiros, em outras palavras, primários e secundários (Assche *et al.*, 2023).

Desse modo, na perspectiva do meio ambiente, verificaria-se a configuração da cadeia de valor global como, por exemplo, a análise do ciclo de vida de um produto, a utilização de produtos energeticamente eficientes, recicláveis ou produzidos com materiais sustentáveis (Assche *et al.*, 2023).

Critérios sociais têm sido cada vez mais identificados como "um princípio fundamental de uma política de compras públicas moderna" (Handler, 2015, p. 11). Assim, contratos públicos com responsabilidade social tendem a incluir parâmetros políticos "como oportunidades de emprego, trabalho decente, cumprimento dos direitos sociais e trabalhistas, inclusão social e igualdade de oportunidades etc. (Handler, 2015, p. 11). Isto é, "as compras com orientação social referem-se à aquisição de produtos e serviços para promover, direta ou indiretamente, resultados sociais desejáveis" (Furneaux; Barraket, 2014; Hafsa, *et al.*, 2022 *apud* Selviaridis *et al*., 2023 p. 2).

No que se refere à governança, seu alicerce estaria nos princípios da transparência, da responsabilidade e na participação social tentando assegurar a cooperação entre os governos e os cidadãos (Telles, 2024).

Quando as aquisições governamentais são consideradas somente como procedimentos administrativos há uma limitação da sua capacidade de gerar outros efeitos, isto é, sua "visão fica limitada ao mero adquirir 'despregado' de outras dimensões exógenas", reduzindo a chance de as compras públicas funcionarem como possibilitadores e ferramentas de políticas públicas e do desenvolvimento nacional sustentável" (Terra, 2018, p. 17). Há, portanto, a necessidade de uma visão global de todo o processo para integrar "os componentes de gestão, de modernização tecnológica, de normatização e de política pública voltada para o aspecto finalístico e de resultados" (Terra, 2018, p. 17).

Pode se dizer, então, que a compra pública possui dois objetivos: "a satisfação das necessidades públicas (bens, obras ou serviços) e implementação de políticas de cunho

ambiental, social ou econômico", de idêntica importância e que devem ser analisadas no planejamento de uma licitação ou contratação direta" (Fabre, 2014, p. 158).

Pensamento conexo é o de Thai (2001). O autor reitera que tanto em países desenvolvidos como nos em desenvolvimento, há dois objetivos para as compras governamentais: o de aquisição e o de não aquisição. Isto é, as metas de aquisição, geralmente, incluem qualidade, pontualidade, custo (mais que preço), minimizam negócios, finanças e riscos técnicos. Todavia, os propósitos não relacionados a aquisições, frequentemente, incluem objetivos econômicos (como a margem de preferência para produtos locais), proteção ambiental, desenvolvimento social e relações internacionais. Assim, é extremamente difícil para os decisores políticos e burocratas tomarem uma decisão ideal, pois sempre haverá *tradeoffs* entre os dois objetivos.

Grandia e Meehan (2017) defendem uma interpretação holística para essas duas vertentes, uma vez que é difícil incorporar objetivos políticos através da contratação de forma estratégica perante fatores como as realidades do mercado, limitações de recursos e incertezas dos resultados.

Em resumo, as compras públicas refletem prioridades e estão, geralmente, relacionadas às necessidades e desejos das pessoas, sejam governantes ou população. Ainda que as demandas sejam da sociedade, as decisões são dos governantes e envolvem escolhas entre diversas opções, o que pode levar a disputas, especialmente quando há divergências de opinião sobre o que é mais importante ou urgente. Consequentemente, políticas governamentais e compras estão relacionadas porque tentam refletir as preferências públicas para alinhá-las à política governamental (Keulemans; Walle, 2017).

Contudo, críticos indicam que "a jornada do Brasil em direção às compras públicas estratégicas tem sido caracterizada por uma evolução do quadro jurídico que ainda não foi acompanhada por mudanças nas políticas e práticas" (Mazzucato *et al.*, 2024. p.8).

Dessa forma, sob a perspectiva dos governantes, o processo de contratação governamental está intimamente ligado às características e, mais particularmente, às atitudes ideológicas e aos interesses políticos (Bel; Fageda, 2017 *apud* Lerusse; Walle, 2022). Isso significa que as preferências ideológicas influenciam diretamente tanto a formulação quanto a implementação de políticas públicas entre políticos de direita e de esquerda (Lerusse; Walle, 2022)[30].

[30] Lerusse e Walle (2022) afirmam que enquanto os políticos de esquerda favorecem fortemente soluções orientadas para o Estado, os políticos de direita preferem contar com soluções orientadas para o mercado. Consequentemente, os contratos públicos desenvolveram-se ao longo dos anos como um instrumento político para promover uma multiplicidade de objetivos políticos que seriam difíceis de alcançar de outra forma, tais

Esses aspectos apresentam-se relevantes para contextualizar como as licitações internacionais brasileiras, principalmente diante do cenário internacional, podem ter sido influenciadas por questões ideológicas que permearam o período de estudo, ou seja, entre os anos de 2020 a 2024, conforme abordaremos no Capítulo II. Contudo, antes de ingressar nesta parte, cumpre mencionar que, além dos conceitos acima mencionados, existem autores – como Thai (2001), Snider (2008), Ribeiro; Junior (2019), Thorstensen; Giesteira (2021) entre outros – que defendem a existência de uma política relacionada às compras governamentais. Esse enfoque indica um alinhamento entre os objetivos de desenvolvimento econômico, social e ambiental, reconhecendo as compras governamentais também como uma política pública e não somente como seu instrumento.

Ao definir uma política de compras públicas Thai (2001) e Snider (2008) promovem uma classificação para a política de compras públicas e Ribeiro; Junior (2019), Thorstensen; Giesteira (2021) destacam o desenvolvimento interno e a importância de direcionar os recursos financeiros do Estado para promover a inovação, a inclusão social, a sustentabilidade e o desenvolvimento local, além de defenderem a importância da transparência, eficiência e eficácia na utilização dos recursos públicos, definições que tangenciam os conceitos de compras públicas estratégicas, horizontais e sustentáveis analisados.

I.3.3 Quando as compras são políticas públicas?

De acordo com Edquist e Hommen (2000), nas discussões sobre as políticas de compras públicas, alguns autores evidenciam a importância do poder de compra no desenvolvimento econômico ou, entre os keynesianos, no aperfeiçoamento da demanda.

Afora a tentativa de diminuir espaço para a corrupção, "a política de compras governamentais frequentemente é utilizada como tentativa para alavancar o desenvolvimento interno" (Thorstensen; Giesteira, 2021, p. 8). Um exemplo lembrado pela literatura é o *Buy American Act,* de 1993, nos Estados Unidos da América (EUA). De acordo com essa lei, as entidades governamentais do país deveriam implementar tratamento preferencial aos bens e serviços domésticos nos processos de aquisições públicas

como políticas amigas do ambiente, justiça social, boa governaça e inovação do setor. Graças à inclusão de objetivos políticos secundários na contratos públicos, os governos são capazes de criar valor para sociedade (Mouraviev; Kakabadse, 2015) e regular o mercado (Jaehrling 2015).

(Thorstensen; Giesteira, 2021).

Outro caso é o da Índia. O país, em 2012, incorporou a Ordem Política de Compras Públicas para Micro e Pequenas Empresas. De acordo com essa política, todo o governo deveria adquirir um mínimo de 25% do valor total anual de bens ou serviços desse segmento, incluindo 4% de origem de empresários de Casta Programada (*Scheduled Caste* – SC) e Tribo Programada (*Scheduled Tribe* – ST) e 3% de propriedade de mulheres empresárias[31].

Thorstensen; Giesteira (2021, p.8) declaram que o sentido fundamental das compras governamentais é a busca pela eficiência econômica, qualidade, celeridade, responsabilidade e transparência. Por outro lado, os "objetivos secundários seriam as perspectivas de promoção dos desenvolvimentos econômico, social, industrial, tecnológico, ambiental etc., por meio das políticas de compras públicas". Desse modo, "sob o amparo de dispositivos legais, pode-se falar que, por trás das aquisições de bens e serviços do setor público, há uma política de Estado, denominada pela literatura de política de compras governamentais" (Thorstensen; Giesteira, 2021, p.8).

Corroboram essa afirmação as palavras de Ribeiro; Junior (2019), segundo os quais a política de compras públicas caracteriza uma política de Estado que, implícito nas contratações, envolve objetivos como alcance de eficiência, geração de emprego e desenvolvimento local. Logo, dependendo da "agenda de desenvolvimento adotada por um governo, seu poder de compra pode ser utilizado como uma ferramenta para a promoção de indústrias específicas, desenvolvimento científico e tecnológico, e promoção de bem-estar social, entre outros objetivos" (Ribeiro; Junior, 2019, p. 7).

As políticas estratégias de contratação pública são cada vez mais usadas nos países

[31] A fim de alcançar exemplos em outros continentes, vale citar que na África do Sul, após o *apartheid*, na constituição de 1996, ainda vigente, as contratações públicas foram consideradas como instrumento fundamental para promoção da integração e do desenvolvimento de parcelas excluídas da população – de tão importante a função derivada foi posteriormente inserida no texto constitucional (ZAGO, 2018).

A Constituição Sul Africana de 1996 menciona: Compras - Seção 217 Subseção 1 - Quando um órgão do Estado na esfera nacional, provincial ou local de governo, ou qualquer outra instituição executar contratos de bens ou serviços deve fazê-lo de forma justa, equitativa, transparente, competitiva e vantajosa (relação custo-beneficio). Subseção 2 - A subseção 1 não impede que os órgãos do Estado ou instituições referidas naquela subseção implementem uma política de compras que preveja: (a) categorias de preferência na atribuição de contratos; e (b) a proteção ou promoção de pessoas, ou categorias de pessoas prejudicados por discriminação injusta. Subseção 3 - A legislação nacional deve prescrever um quadro dentro do qual a política referida na subseção 2 deve ser implementada (tradução própria). Disponível em: https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/za/za107en.pdf. Acesso em: 10 abr. 2024.

O último exemplo é o da a União Europeia, que após a pós-crise 2008 publicou a Diretiva 2014/24/EU que regula as contratações públicas na região e, com base no poder de compra estatal, utiliza as contratações para fomentar a recuperação econômica e também a incentivar a inovação do setor produtivo (ZAGO, 2018).

da OCDE para incorporar políticas econômicas, em particular, promovendo a participação e o desenvolvimento de pequenas e médias empresas e o fomento à inovação (OECD, 2017).

Embora a obrigação de "licitar seja uma política pública por si só, na medida em que a competição isonômica distancia a Administração Pública dos conflitos político-partidários, além de proporcionar transparência e legitimar a atuação estatal" (Pereira Junior; Dotti, 2017, p.35), o Estado usa-se da função de regulador social para promover políticas públicas específicas (Barcessat, 2011).

Entender as compras como política pública possibilita compreender, de forma mais aprofundada, a complexidade da área, sua inserção institucional e suas mudanças, principalmente as reformas e suas dinâmicas, situando-a no campo da Ciência Política e do estudo das Políticas Públicas (Fernandes, 2010). De maneira geral, os trabalhos encaram as compras públicas "como atividade administrativa que se prestaria a instrumentalizar a consecução de políticas públicas, mas não se problematiza a definição de problemas, processo decisório e resultados dessa atividade" Fernandes (2010, p. 10 e 11).

No âmbito da Ciência Política o tema foi abordado em um trabalho de Cooper (1980 *apud* Fernandes 2010), que examinou os contratos como ferramenta central no jogo político, envolvendo a atuação política da burocracia, do Congresso e de grupos de interesse em diferentes estágios do processo. Além disso, o estudo sobre a imposição de controles pelo legislativo sobre a burocracia revelou os aspectos complexos das compras como política pública e sua integração em um ambiente repleto de atores e interesses muitas vezes conflitantes (Fernandes, 2010).

A política de contratação pública deve ser entendida como um "sistema em ação", isto é, "pode ser operacionalmente definida como um paradigma abstrato que representa a conversão de entradas em saídas" – "seja como processo de negócios, processo de política pública, processo de aquisição ou processo orçamental" Thai (2001, p.16).

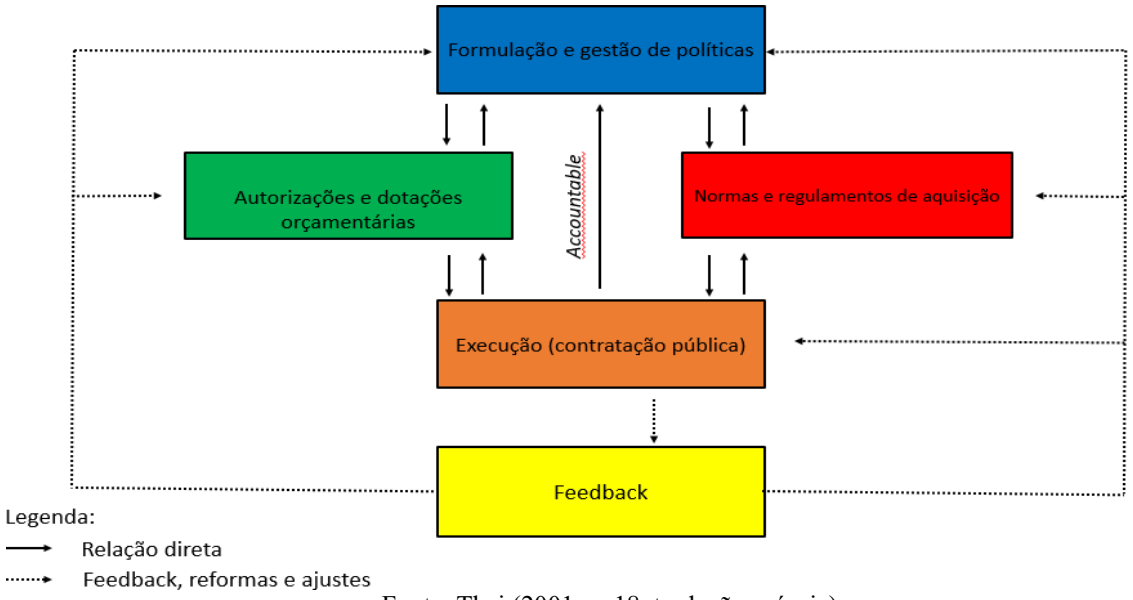
A opinião de Snider (2008) fortalece esse argumento ao defender que a revisão da literatura de Ciência Política indica que qualquer estudo que pretenda examinar a política de compras públicas deve necessariamente tratá-lo explicitamente como política – sistemas abertos de entradas, conversão, saídas e *feedback* – e deve levar em conta ambos os tipos de

política, a estrutural[32] e a alocativa[33].

Para Thai (2001), a visão tradicional dos sistemas, nomeadamente abordagem institucional, também pode ser usada para examinar elementos de compras. Essa visão entende a contratação pública como um processo dinâmico que consiste em cinco elementos principais que interagem constantemente.

Esses elementos são formulação e gestão de políticas, normas e regulamentos de aquisição, autorizações e dotações orçamentárias, execução (contratação pública) e *feedbacks* (esse último é direcionado aos decisores políticos e à gestão com o objetivo de apoiar possíveis ajustes ou melhorias nas operações de compras). Cumpre mencionar que a execução das contratações públicas são passíveis de responsabilização (*accountable*) pelos seus formuladores, conforme demonstra a figura abaixo.

Figura 2: Sistema de Compras Públicas



Fonte: Thai (2001, p. 18, tradução própria)

[32] Larsen e Wattleworth (1989) definem políticas estruturais como medidas destinadas a aumentar a capacidade produtiva ou a capacidade de uma economia para reagir a choques externos e a novas condições de mercado. Como essas políticas buscam aumentar a eficiência reduzindo ou eliminando as distorções de mercado existentes em determinados setores são também chamadas de políticas "microeconômicas". Apesar disso, também exercem efeitos consideráveis sobre variáveis macroeconômicas tais como preços, saldos orçamentários, taxas de juros e saldos correntes.

[33] A função alocativa se relaciona à alocação de recursos por parte do governo a fim de oferecer bens e serviços públicos que não são oferecidos pelo mercado. Dessa forma, "o processo político surge como substituto do mecanismo do sistema de mercado", uma vez que a eleição "mostra não apenas quais bens públicos são considerados prioritários, como quanto os indivíduos estarão dispostos a contribuir sob a forma de impostos para o financiamento da oferta de bens públicos" (Giambiagi; Além, 2008, p. 12).

Esses elementos seriam influenciados por algumas forças: internas, mercadológicas, jurídicas, sociais/econômicas e políticas.

As forças internas agem na capacidade de o sistema realizar aquisições e cumprir seus objetivos. Assim, interage com as demais forças por meio dos interesses e profissionalismo dos decisores e burocratas, bem como dos tipos de bens e serviços necessários ao funcionamento da máquina administrativa, atendimento à população, entre outros (Thai, 2001).

As forças mercadológicas, podem ser examinadas tanto no aspecto do aumento da concorrência como na satisfação da necessidade pública, na entrega dos bens e serviços com qualidade e com custo justo (Thai, 2001).

Quanto às forças políticas, considerando a democracia, os grupos de interesse (com diversos objetivos e crenças) se inserem de inúmeras maneiras no processo, por exemplo, influenciando a implementação de determinados normativos ou autorizações de dotações orçamentárias, "normalmente, um programa de governo é um compromisso entre diferentes opiniões de grupos de interesse, decisores políticos e gestores" (Thai, 2001, p. 35).

Com relação às forças jurídicas, além dos regulamentos e regras de contratação pública, observa-se um amplo quadro jurídico que rege todos os negócios e atividades, incluindo pesquisa e desenvolvimento de novos produtos, produção (regulamentos sobre condições de trabalho e controle de poluição), finanças (regulamentos sobre transparência das informações e controle dos gastos), pessoal (regulamentos que tratam da igualdade de oportunidades para mulheres e minorias) e também os aspectos contratuais gerais (Thai, 2001).

Já as forças sociais ou econômicas estão relacionadas à utilização dos contratos para fins de desenvolvimento social ou estabilização econômicas, por exemplo ao preferirem empresas nacionais ou locais sobre empresas de outros países (Thai, 2001).

Thai (2001) analisa, ainda, outras forças. A mais pertinente ao nosso tema relaciona-se com a política externa, uma vez que muitos países têm utilizado o processo de compras governamentais como instrumento de relações internacionais para alcançar objetivos específicos, como abordaremos, no próximo capítulo.

De acordo com Flynn e Davis (2014), Thai utilizou a teoria geral dos sistemas para explicar de que forma as forças políticas e regulatórias impactam as aquisições públicas e como essas mesmas práticas, por outro lado, reagem às conjecturas políticas e de políticas públicas, tornando-se um sistema marcado pela interação e interdependência.

Ao demonstrar as teorias sobre políticas públicas e o ciclo que as envolve, assim

como as teorias gerais que regem as compras públicas, constata-se a complexidade e a dimensão desses processos. No próximo capítulo, adentraremos o contexto das compras públicas internacionais, explorando as dinâmicas, desafios e oportunidades que surgem quando se expande o escopo para além das fronteiras nacionais.

Entende-se que observar a complexa dinâmica das compras públicas em um contexto integral é pertinente para compreender os desafios de planejamento e governança, promovendo práticas que incentivem o desenvolvimento sustentável e equitativo. Além disso, essa compreensão permite reconhecer a influência tanto de atores nacionais quanto internacionais na formação da agenda e na formulação de políticas públicas. Logo, no próximo capítulo, observaremos mais detalhadamente o contexto das compras públicas internacionais para o Brasil e sua política externa.

II. As compras públicas internacionais

No capítulo anterior, discutimos os conceitos gerais sobre Políticas Públicas – com enfoque no modelo dos múltiplos fluxos – e compras públicas. Neste capítulo, discorreremos especificamente sobre as compras públicas internacionais no Brasil. O foco é abordar as compras públicas internacionais na perspectiva das Leis Gerais de Licitações e Contratos (antiga Lei 8.666/1993 e nova Lei 14.133/2021), efetuadas dentro do terrritório nacional, não aquelas promovidas com recursos de organismos internacionais ou executadas pelo Brasil no exterior. Posteriormente, no capítulo III, aplicaremos o modelo dos multiplos fluxos de Kingdon à situação das licitações internacionais brasileiras.

A proposta é apresentar as aquisições internacionais como política pública onde os grupos que estão no poder escolhem diferentes caminhos diante das suas preferências demonstrando que o assunto, apesar de pouco desenvolvido pela ciência política até o momento, está intrinsicamente relacionado à matéria.

Compras públicas internacionais, por envolverem governos, são relevantes uma vez que geram impactos em relações bilaterais e multilaterais e possibilitam, em alguma medida, o desenvolvimento de normas e acordos internacionais. Ou seja, as compras públicas internacionais contribuem para a integração econômica e diplomática entre países, podendo potencializar benefícios econômicos e fortalecer parcerias estratégicas, moldando a posição de uma nação no cenário global.

Orientada pelo modelo de múltiplos fluxos de Kingdon, as compras públicas, também incluídas as internacionais, refletem a interconexão entre as potenciais correntes dinâmicas de decisões e atores em diferentes níveis de governo (fluxo dos problemas, da política e também do fluxo político). Governo, agências governamentais, organizações internacionais e setores privados participam dessas transações, influenciando as políticas nacionais e transnacionais. Essa complexidade destaca a importância de uma abordagem analítica para além do Estado, considerando a ampla rede de interesses envolvidos.

Escolhas políticas desenham as economias nacionais, mas também têm reflexos nas relações internacionais. A participação em compras públicas internacionais implica compromissos e negociações que refletem a visão política que, em muitos casos, pode extrapolar a concepção de um governo, transformando-se, de alguma forma, em uma posição do Estado. Isso porquê, à medida que esses acordos são discutidos ao longo do tempo, perpassam diferentes pautas de governo e influenciam a formação da agenda e a formulação

de políticas.

É neste sentido que neste capítulo, para entender as compras públicas como estrutura da Ciência Política, verificaremos o contexto internacional e apresentaremos acordos internacionais sobre aquisições governamentais, especialmente os dois grandes acordos que permearam, de algum modo, o debate político e que têm ganhado destaques em matérias jornalísticas nos últimos anos: o Acordo de Compras Governamentais (*Agreement on Public Procurement* – GPA) da Organização Mundial do Comércio (OMC) e o Acordo entre o Mercosul e a União Europeia, que possui um capítulo exclusivo sobre o assunto. Por isso, também observaremos as posições ideológicas divergentes dos presidentes do período.

Como marco da pesquisa escolhemos o ano de 2020 quando foi publicada a Instrução Normativa SEGES Nº 10, de 10 de fevereiro de 2020, – a qual adaptou o Sistema de Compras Governamentais (SICAF) para cadastro de fornecedores estrangeiros. Antes desse período não são observados dados consolidados, dessa forma, não foi possível a extração de informações, consoante vedação estabelecida no inciso III, do art. 13 do Decreto Federal 7.724/2012[34].

---

[34] Art. 13. Não serão atendidos pedidos de acesso à informação: III - que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade.

Em 04/01/2024, de acordo com a Lei de Acesso à informação, foram solicitados ao Portal Fala.BR os seguintes dados:

1) Quantidade e detalhamento (órgãos, objetos e ano de realização) da participação de fornecedores estrangeiros nas licitações internacionais do governo federal, anteriormente a 2020. 2) Quantidade e detalhamento (órgãos, objetos e ano de realização) de certames homologados pelo governo federal cujas empresas vencedoras são estrangeiras, anteriormente a 2020. 3) Quantidade e detalhamento (órgãos, objetos e ano de realização) das aquisições efetuadas por dispensa ou inexigibilidade de licitação dos últimos 20 anos (ou o que for possível).

A primeira resposta recebida em 14 de fevereiro de 2024, sob o protocolo 18002.000070/2024-99 dizia: "Senhor(a), O Serviço de Informações ao Cidadão do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos – MGI agradece o seu contato. Em atenção à sua solicitação, informa-se que a extração foi realizada a partir dos critérios solicitados, conforme campos disponíveis nas bases de dados. Em virtude do tamanho do arquivo, a extração foi disponibilizada em link de compartilhamento para o qual o requerente já possui acesso: (https://mtegovbr.sharepoint.com/:f:/r/sites/CGSCG/Documentos%20Compartilhados/Equipe%20de%20Dados/Ouvidoria/18002.000070.2024-99?csf=1&web=1&e=03hmot), o acesso ao link ficará disponível por 30 (trinta) dias. A respeito da base extraída, cabe informar que o arquivo contido no link é composto por 02 (duas) planilhas. Em relação ao primeiro item do pedido de informação, relativo à "participação de fornecedores estrangeiros nas licitações internacionais", os Sistemas de Compras Governamentais somente foram adaptados para cadastro de fornecedor estrangeiro a partir de 2020, em função da Instrução Normativa - IN nº 10, de 10 de fevereiro de 2020. Assim, não foi possível realizar a extração para este primeiro item, pois demandaria trabalhos adicionais de análise de dados, o que é vedado conforme art. 13, inciso III, do Decreto 7.724, de 16 de maio de 2012. No que tange ao segundo item solicitado pelo requerente, sobre "certames homologados pelo governo federal cujas empresas vencedoras são estrangeiras", a resposta consta na planilha denominada "Licitações Homologadas". Em relação ao terceiro item, "aquisições efetuadas por dispensa ou inexigibilidade

II.1 A regra geral de licitações internacionais no Brasil

II.1.1 *Agenda-setting* e legislação

A força do *agenda-setting* está relacionada à capacidade de os atores mobilizarem preceitos de acordo com as regras estabelecidas pelas instituições em seu próprio benefício, assim, limitando escolhas relativamente às decisões que podem ser tomadas (Berenskoetter, 2007 *apud* Downes, 2011). A formulação da agenda, portanto, refere-se ao atributo de "influenciar as preferências de outros atores e é moldado pela forma como as várias perspectivas são apresentadas em relação às preocupações políticas dominantes" (Downes, 2011, p.67).

Essa força envolve, inclusive, quadros normativos. Neste sentido, Strange (1988) [35] identificou, dentro do que seria a estrutura do poder de conhecimento, o poder do *agenda-setting*. Na concepção de Strange (1988) o *agenda-setting* representaria a origem do poder estrutural e, apesar de não ser exclusivo, atribuiria aos atores o poder de tomar decisões e moldar estruturas para os relacionamentos dos Estados entre si, entre indivíduos e as empresas. Dessa forma, esse poder estrutural não seria dado somente pelo poder da relação de influência, mas também pela capacidade "de criar as regras, normas e modos de funcionamento do sistema internacional, obtendo assim o consentimento dos outros atores dentro do sistema" (Strange, 1988 *apud* Downes, 2011, p.67).

Desse modo, a legislação pode ser considerada uma manifestação escrita que impõe diretrizes e comportamentos a serem seguidos pelos atores envolvidos na implementação de

---

de licitação dos últimos 20 anos", a resposta está na planilha denominada "Compras Diretas". O governo está comprometido em promover a transparência dos gastos públicos, fornecer informações de valor agregado à sociedade e promover a pesquisa e inovação tecnológica por meio da implementação da política brasileira de dados abertos. Permanecemos à disposição para quaisquer esclarecimentos adicionais que se façam necessários. Por fim, destacamos que, em caso de dificuldade de acesso ao link acima, entre em contato por meio do e-mail: sic.mgi@economia.gov.br."

O segundo pedido, solicitado em 06 de maio de 2024 sob o protocolo 18002.004284/2024-34, cujo teor foi "informações sobre as aquisições de bens e serviços realizadas por dispensa de licitação com licitantes estrangeiros nos anos 2019, 2020, 2021, 2022, 2023 e 2024, bem como os valores homologados por ano nas licitações homologadas à empresas estrangeiras" foi respondido em 03 de junho de 2024, com arquivo contendo 82 registros de concorrências, concorrências internacionais e pregões, porém, não há registro dos itens adquiridos nem dos órgãos contratantes. Além disso, como o detalhamento do arquivo difere do que foi demandado, optou-se por desconsiderar a utilização dos dados concedidos.

[35] Susan Strange, em trabalho intitulado *States and Markets*, delineou quatro estruturas distintas de poder (produção, segurança, finanças e conhecimento), a fim de superar as limitações inerentes aos paradigmas convencionais de teoria das relações internacionais (RI), como o estado centrismo e a separação artificial de política e economia (1988 a*pud* Downes, 2011).

políticas públicas. Leis e regulamentos, por conseguinte, indicariam o caminho da ação governamenal a ser tomada. Nas normas estariam consolidadas as orientações dirigidas ao administradores que, enquanto agentes dos formuladores de políticas, deveriam exercer as instruções por eles determinadas (Salinas, 2012).

Entretanto, no que concerne às políticas públicas, há que se observar outros requisitos para sua discussão, uma vez que a dimensão destas não se limita às leis e regramentos, mas abrange também a diferença entre o que o governo planeja e o que de fato realiza, a participação dos inúmeros atores nos processos decisórios que se concretizam em ações governamentais e os impactos de curto e médio prazos (Souza, 2006 *apud* Dorsa, 2021), conforme debateremos ao longo do texto.

II.1.2 Legislação e instrumentos administrativos sobre a participação estrangeira e os *trade-offs* das compras públicas internacionais brasileiras

II.1.2.1 Constituição Federal, Leis 8.666/1993 e 14.133/2021

No que concerne às contratações públicas, a Constituição Federal de 1988 foi a primeira a dispor sobre esse conteúdo, elevando "contratos administrativos ao status de tema constitucional" (Pereria Junior; Dotti, 2017, p. 25).

A Carta, no título "Organização do Estado", "traz dispositivos que criam estrutura estatal e simultaneamente introduzem regras do jogo para o seu funcionamento, especialmente no que diz respeito à dimensão federativa" (Couto; Abrantes, 2006, p. 55). Neste sentido, no art. 37 está previsto que todos os entes federados deverão obedecer aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Já o inciso XXI afirma que, apesar de algumas exceções definidas em lei, "as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes [...]".

Pereira Junior e Dotti (2017) afirmam que, sob o aspecto normativo, a Constituição, ao concretizar o dever de licitar como norma constitucional, também consolida uma política pública (*policy*) enquanto busca afastar da administração os conflitos político-partidários (*politics*), viabilizando o que se pretende como uma gestão técnica, racional e previsível.

Dessa forma, "a transformação do Estado Legislativo para o Estado Constitucional consubstanciou a passagem do *government by law* para o *government by policies* demonstrando a dimensão da importância das políticas públicas" (Guimarães; Franco, s.d, p. 1).

Neste sentido, se as aquisições governamentais são significativos instrumentos de políticas públicas, sendo fundamentais para o desenvolvimento nacional, então, é uma obrigação constitucional de cada ente se preparar e se municiar de meios para que os processos licitatórios satisfaçam conflitos de escolha, são eles melhorias micro e macroeconômicas (Machado; Pires, 2021).

As melhorias microeconômicas estão relacionadas à satisfação do critério do menor preço enquanto a administração adquire um bem ou serviço, ou seja, trata-se essencialmente da função primária da licitação. Entretanto, a instituição estatal, ao desempanhar seu papel de comprador, pode contribuir para a função social do contrato criando "mecanismos de incentivos que direcionem os particulares a se comportarem da maneira socialmente desejável", desempenhando a função horizontal das licitações o que não necessariamente pressupõe gastar menos (Machado; Pires, 2021, p. 211).

Todavia, a função horizontal de uma licitação pública necessitaria de planejamento, ou seja, da verificação do seu objeto e das possíveis externalidades que o contrato administrativo dela decorrente poderiam proporcionar, revelando uma questão adicional à realização ou até mesmo ao atendimento da necessidade administrativa ou coletiva. Refletindo, assim, efeitos em diversas direções que, inicialmente, não estariam relacionados ao objeto licitado e contratado (Ferreira; Pottumati, 2014).

A forma como um certame licitatório é realizado também poderia impactar a promoção de políticas públicas (Ferreira Júnior, 2022). É neste sentido que se enquadra uma licitação internacional. Logo, o *trade-off* brasileiro é conciliar o desenvolvimento da indústria local com a abertura comercial à participação estrangeira.

Para contextualizar, cabe informar que historicamente, no mundo, os contratos públicos utilizam-se da política horizontal para alcançar objetivos socioeconômicos como o fomento ao emprego e o desenvolvimento de pequenas e médias empresas locais, excluindo explicitamente empresas estrangeiras de contratos governamentais (Mulabdic; Rotunno, 2021). Essa preferência, entretanto, poderia distorcer os fluxos comerciais e a especialização internacional, afetando decisões de produção ao longo das cadeias de valores globais (Cernat; Kutlina-Dimitrova, 2015).

Entre os anos de 2009 e 2018 o Alerta Comercial Global (GTA, em inglês *Global Trade Alert*) recolheu dados de medidas protecionistas nas compras governamentais e outras áreas públicas que demostraram que cinquenta e seis (56) novas medidas discriminatórias nas aquisições públicas foram promulgadas, em média, a cada ano no mundo. Este tipo de medida política relacionada ao comércio apresenta-se mais elevado que, por exemplo,

barreiras técnicas, medidas sanitárias e fitossanitárias, sendo inferior a medidas anti-dumping e tarifárias, subsídios a exportações etc. (Mulabdic; Rotunno, 2022).

Todavia, simultaneamente a este tipo de comportamento, alguns governos também se comprometeram com um maior acesso ao mercado nos contratos públicos através do Acordo de Compras Governamentais da OMC ou outros acordos preferenciais de comércio (Mulabdic; Rotunno, 2021).

A combinação de gastos substancias do governo em compras públicas associado às características da preferência nacional fariam dos esforços de liberalização internacional um potencial inexplorado e, portanto, uma área de crescente importância nas tratativas internacionais (Cernat; Kutlina-Dimitrova, 2015). No entanto, as negociações sobre contratações públicas internacionais são complexas devido a inúmeros fatores como a dificuldade de informações comparáveis, a participação transfronteiriça de empresas estrangeiras, a sistemática das barreiras e o seu nível de restritividade. Outro obstáculo é a falta de estatísticas que impactam os esforços de implementação e monitoramento das medidas já existentes (Cernat; Kutlina-Dimitrova, 2015).

Neste sentido, para os os países menos desenvolvidos, portanto mais dependentes dos meios oferecidos pelos governantes, as políticas públicas são essenciais para proporcionar o progresso social de uma nação (Karjalainen; Kemppainen 2008, Chaves *et al*. 2014 *apud* Abud Neto *et al.,* 2022).

Para entender o caso Brasil, convém retornar ao estudo da Constituição Federal de 1988. A abertura da licitação internacional "tem a ver com o interesse do Administrador Público de ampliar o universo da competição, quer para obter tecnologias inexistentes no país, quer para forçar a redução dos preços nacionais [...]" (Souto, 1995, p. 27).

Ainda, de acordo com Souto (1995, p. 27):

> O constituinte de 1988, ao lado das preocupações com a empresa de capital nacional, não se distanciou do fato de que, com o incremento tecnológico, os povos e capitais circulam com muito mais velocidade, estando bem mais próximos uns dos outros. [...] Surge, assim, o art. 4º, IX da CF segundo o qual um dos princípios das relações internacionais do país é a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade.

Frente à formação de blocos econômicos regionais e de acordos comerciais de não discriminação e às novas exigências do comércio internacional – as empresas brasileiras e as contratações internacionais seriam impactadas em consequência da "reciprocidade de acesso a mercados alienígenas", mudando a realidade do mercado do poder público que até então era fechado (Souto, 1998 *apud* Bittencourt, 2023, p. 17).

Dessa forma, regulamantando o art. 37, inciso XXI da Carta Constitucional, foi

editada a Lei 8.666/1993 – que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Entretanto, no que tange às compras públicas internacionais, a lei foi alterada ao longo do tempo, tornando-se mais convidativa à possibilidade de realização de licitações internacionais, mas pouco abordando os riscos que o assunto demandava.

O termo licitações internacionais amargava uma "definição assertiva, fato que fez surgir um hiato doutrinário e jurisprudencial sobre o tema", apesar disso, a Lei 8.666/93 era "farta ao prever a impossibilidade de ocorrer o tratamento diferenciado entre empresas, nacional ou estrangeira" (Machado; Pires, 2021, p. 214).

Somente a partir da publicação da Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) 14.133/2021[36] foi pacificado o significado de licitação internacional[37], qual seja:

> Art. 6º XXXV: licitação processada em território nacional na qual é admitida a participação de licitantes estrangeiros, com a possibilidade de cotação de preços em moeda estrangeira, ou licitação na qual o objeto contratual pode ou deve ser executado no todo ou em parte em território estrangeiro.

Todavia, consoante Lima (2023, n.p), a definição legal é considerada incompleta, dado que:

> Licitação internacional, em seu conceito bem realista, é o procedimento de contratação obrigatório quando, em razão de limitações ou condições do mercado nacional, o Estado precisa, necessariamente, convocar de forma expressa e em meios nacionais e internacionais de divulgação, licitantes estrangeiros a participarem da disputa e cujo edital convocatório é especialmente preparado para isso.

Além disso, a Lei nº 14.133/21 dedicou o artigo 52[38] ao assunto, porém, em linhas gerais, o texto reproduz conceitos da lei anterior. Ou seja, apesar do esforço legislativo, há, ainda, uma profunda carência normativa que dê respaldo aos agentes públicos que atuam na área, o que impacta, sobremaneira, a concretização de tratados internacionais, já que a maior dificuldade encontrada pelos países que objetivam o mercado comum está na compatibilização de leis, em face dos seus diversos pontos de diferenciação (Bittencourt, 2023).

Associado a isso, em determinadas situações no Brasil, o combate à corrupção

[36] Unificou regulamentações e jurisprudências e acolheu lições da doutrina aplicadas às Leis nº 8.666/93, nº 10.520/02 e nº 12.462/11.

[37] Aborda-se muito o conceito licitação internacional, mas é importante lembrar que as compras públicas internacionais englobam o conceito de licitação e as outras formas de aquisição pública como inexigibilidade e dispensa de licitação, ou seja, as contratações diretas (conforme artigos 72, 73 e 75 da Lei 14.133/2021).

[38] Até a finalização desse trabalho o assunto ainda não tinha sido regulamentado.

reprimiu a recontratação de empresas condenadas por graves infrações em contratos administrativos o que acarretou a redução da quantidade de fornecedores disponíveis. Esse fato pode ter aumentado o poder de mercado dos fornecedores ativos, elevando a possibilidade de cartelização e, como sequela, fragilizando o princípio da vantajosidade licitatória (Marrara; Campos, 2017).

Logo, para tentar compensar a redução da concorrência, Marrara e Campos (2017) declaram que o governo busca outras alternativas que fomentem o incremento da competição nos certames através de novos licitantes, sendo um dos caminhos para isso a atração de licitantes estrangeiros, apesar dos desafios, os quais debateremos ainda neste capítulo.

Ribeiro; Junior (2019, p. 7) afirmam que:

> Cabe observar a crescente complexidade do ambiente a que a política de compras governamentais está circunscrita, marcada por: i) avanço dos acordos internacionais em torno desse tema; ii) crescente utilização de tecnologias de informação e comunicação por parte da administração pública; iii) existência de múltiplos objetivos (muitas vezes conflitantes); iv) problemas como a corrupção; e v) clamor por transparência e prestação de contas. Nesse sentido, há grandes desafios a serem superados pelos formuladores de política e pelos burocratas que atuam nesse campo.

A concorrência entre fornecedores estrangeiros e nacionais gera, por si só, uma disputa de preços que tende a reduzi-los (Machado; Pires, 2021). Neste cenário, as licitações internacionais ganharam mais destaque na Admnistração Pública brasileira que passou a possibilitar meios para que empresas de diversos países pudessem ter mais acesso ao mercado nacional, um desses instrumentos foi a Instrução Normativa SEGES Nº 10 de 2020.

II.1.2.2 Instrução Normativa SEGES Nº 10/2020

Instruções normativas são atos administrativos que, sem inovar, orientam o cumprimento das normas vigentes pelos agentes públicos (inciso III, art. 2º Decreto Federal 10.139/2019), ou seja dispõem sobre regras disciplinares a serem aplicadas no serviço público em matérias específicas. Também podem servir como meios de interpretação de uma lei.

A IN SEGES Nº 10/2020 alterou a IN nº 3/2018 que estabelece as regras de funcionamento do SICAF. Contudo, antes de abordarmos essas alterações, cumpre apresentarmos o Sistema de Cadastro Unificado de Fornecedores (SICAF) do Governo Federal.

O SICAF teve suas regras de funcionamento estabelecidas na IN 03/2018. Consoante

documentos oficiais, refere-se ao registro cadastral do Poder Executivo Federal, mantido pelos órgãos e entidades que compõem o Sistema de Serviços Gerais (SISG), nos termos do art. 1º do Decreto nº 3.722/2001[39]. Trata-se de instrumento "que proporciona a ampliação das opções de compras do governo federal e permite a desburocratização do cadastramento com fins de habilitação de fornecedores em licitações, dispensas, inexigibilidades e contratos públicos" (Brasil, 2024)[40].

O desenvolvimento dessa tecnologia digital de envio de documentação necessária a participação em certame licitatório tornou o procedimento menos burocrático e mais célere para a Administração e seus potenciais fornecedores nacionais. Todavia, em paralelo às articulações sobre acordos de abertura comercial surgiu também a necessidade de promoção da participação de fornecedores estrangeiros aos certames brasileiros. Dessa forma, foi publicada a IN SEGES Nº 10/2020 que alterou a Instrução Normativa SEGES Nº 3/2018 e estabeleceu regras para o cadastro de fornecedores estrangeiros.

Para as empresas estrangeiras que não funcionem no país poderem se credenciar para participar dos procedimentos licitatórios, dispensa e inexigibilidade, passou a existir um código identificador específico fornecido pelo sistema[41].

Buscando garantir segurança jurídica às contratações do Governo Federal, os códigos identificadores específicos utilizados são emitidos através do *Trader Identification Number* (TIN) ou *Data Universal Numbering System* (DUNS®) que, segundo o Governo Federal, buscam tratamento isonômico consoante o que ocorre com as contratações de empresas brasileiras que detêm o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), visando checar a existência legal e o regular funcionamento desses fornecedores, entre outros (Manual Operacional do SICAF para Empresas Estrangeiras)[42].

---

[39] Editado em consonância com o art. 34 da Lei 8.666/1993.

[40] Manual SICAF. Disponível em: https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/manuais/manual-fase-externa/manual-sicaf/manual-normativo-sicaf.pdf/view. Acesso em: 03 mai. 2024.

[41] Art. 20-A. As empresas estrangeiras que não funcionem no País, para participarem dos procedimentos de licitação, dispensa, inexigibilidade e nos contratos administrativos, poderão se cadastrar no SICAF, mediante código identificador específico fornecido pelo sistema, [...]:

[42] Segundo o Manual Operacional do SICAF para Empresas Estrangeiras, *Trader Identification Number* (TIN) é um código de identificação estabelecido pela Organização Mundial das Aduanas (OMA). A OMA desenvolveu um conjunto de diretrizes, incluindo padrões técnicos, e uma recomendação sobre o TIN para apoiar uma abordagem globalmente harmonizada para a atribuição, troca e identificação de TIN para operadores econômicos. Os objetivos do desenvolvimento dessas diretrizes são permitir a implementação eficiente de acordos de reconhecimento mútuo dos operadores econômicos autorizados, e fortalecer a cooperação entre aduanas em geral. Em suma, é um código que permite o reconhecimento entre países das informações fiscais dos agentes econômicos. É composto adicionando um atributo alfanumérico ISO de código de país separado de 2 dígitos como um qualificador ao identificador nacional já existente, no caso do Brasil, o

Primeiramente, o impacto da IN SEGES Nº 10/2020 foi simbólico, pois foi uma indicação de que o país estava propenso a se abrir para o mercado internacional, soma-se a isso o fato de o Brasil estar buscando acesso à OCDE, na tentativa de adquirir boas práticas internacionais e de ampliar a competição nas licitações (Heckert, 2023).

Ainda, a IN SEGES Nº 107/2020 alterou também a IN SEGES Nº 3/2018, prevendo alterações no que tange à documentação equivalente e à tradução livre e juramentada[43], questões necessárias à habilitação do licitante.

Apesar de ter tido sua constitucionalidade questionada, – tramitou na Câmara dos Deputados o Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo (PDL Nº. 60/2020) – seu texto continua vigente (Stroppa, 2023, n.p).

> O ponto crucial da referida IN, objeto da polêmica indicada, é o afastamento temporal da formalidade sobre os documentos estrangeiros, entretanto, caso isso não fosse previsto as empresas estrangeiras muito provavelmente não conseguiriam, em tempo hábil, produzir todo o conjunto de documentos habilitatórios. Importante destacar que a IN não dispensou a habilitação de estrangeiros, pois eles precisam apresentar todos os documentos a cada licitação, assim como brasileiros, sendo que ambos conseguem acesso aos pregões mesmo com Sicaf incompleto, bastando apresentar, repita-se, tudo que se exige dentro da licitação (Stroppa, 2023, n.p).

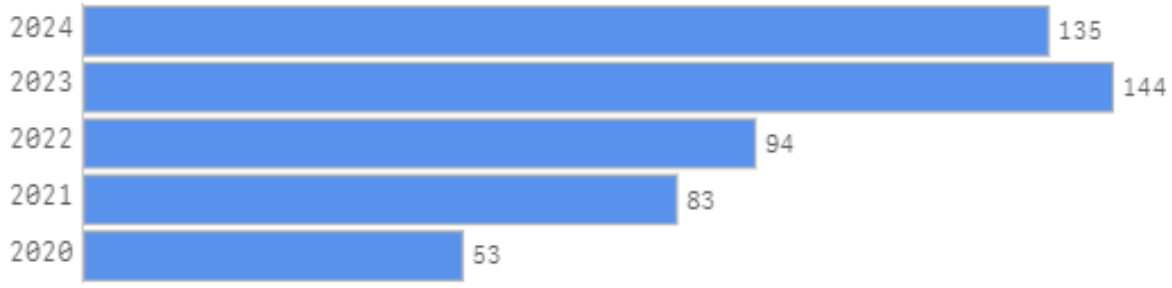
Neste sentido, as alterações trazidas pela IN SEGES Nº 10/2020 tiveram a prerrogativa de "facilitar o acesso e a participação das empresas estrangeiras nas licitações efetuadas pelos entes e órgãos públicos brasileiros" (Stroppa, 2023, n.p). Percebe-se, portanto, uma evolução anual no padrão de credenciamento de fornecedores estrangeiros, uma vez que houve um incremento de mais de 860% no número de credenciamentos comparando os anos de 2020 até 2024, fato que, por ser parcial[44], ainda tende a ser alterado, conforme se verifica na figura abaixo:

CNPJ. O DUNS® é um identificador exclusivo de nove dígitos para empresas em todo o mundo, que fornece dados básicos como nome da empresa, país de origem e domicílio fiscal, proveniente da Dun & Bradstreet. Possibilita ainda acessar informações adicionais como análise de situação financeira, e níveis de Compliance, dentre outras. Disponível em: https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/manuais/manual-fase-externa/manual-sicaf/manual-do-sicaf-para-empresas-estrangeiras.pdf. Acesso em: 03 mai. 2024.

[43]Art. 20-A. I - os documentos exigidos para os níveis cadastrais de que trata o art. 6° poderão ser atendidos mediante documentos equivalentes, inicialmente apresentados com tradução livre;
II - para fins de assinatura do contrato ou da ata de registro de preços, os documentos de que trata o inciso I deverão ser traduzidos por tradutor juramentado no País e apostilados nos termos do disposto no Decreto nº 8.660, de 29 de janeiro de 2016, ou de outro que venha a substituí-lo, ou consularizados pelos respectivos consulados ou embaixadas; e III - deverão ter representante legal no Brasil com poderes expressos para receber citação e responder administrativa ou judicialmente.

[44] Dados coletados em 07 de maio de 2024.

Gráfico 1: Número de credenciamento de fornecedores internacionais por ano - SICAF



Fonte: Painel de Fornecedores Nacionais e Internacionais - Governo Federal [45]

Em todo período, foram credenciados quinhentos e nove (509) fornecedores internacionais, representando pouco mais de 0,075% do total entre nacionais e internacionais[46] até o período analisado.

Dos fornecedores internacionais credenciados, mais de 53% representam o mercado da União Europeia, mais de 33% o mercado norte-americano, seguidos de mais de 11% constituídos do mercado dos BRICS[47].

Neste período foram 55 os vencedores internacionais, em um total de 130 participantes e o valor homologado em contratações públicas internacionais somou o montante de R$582.434.772,69 utilizados com medicamentos (radiofármacos, principalmente), veículos (viaturas de autobusca e salvamento, plataforma/escada bombeiro, suporte logístico para aeronaves etc), bem como suas partes e peças, armamentos, trajes de operações antibombas, entre outros.

O incremento do número de credenciamento de fornecedores estrangeiros no SICAF pode ser atribuído também à iniciativa efetuada em 2021 de publicar as versões em inglês

[45] Disponível em: https://www.gov.br/compras/pt-br/cidadao/Fornecedores%20Nacionais%20e%20Internacionais. Acesso em: 07 mai. 2024.

[46] Até 07 de maio de 2024 constavam 675.260 fornecedores nacionais credenciados no SICAF, dentre esses, 41,6% são microempresas e 16,8% empresas de pequeno porte.

[47] A ideia dos BRICS foi formulada pelo economista-chefe da Goldman Sachs, Jim O'Neil, em estudo de 2001, intitulado *Building Better Global Economic BRICs*. Fixou-se como categoria da análise nos meios econômico-financeiros, empresariais, acadêmicos e de comunicação. Em 2006, o conceito deu origem a um agrupamento, propriamente dito, incorporado à política externa de Brasil, Rússia, Índia e China. Em 2011, por ocasião da III Cúpula, a África do Sul passou a fazer parte do agrupamento, que adotou a sigla BRICS. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/forumbrics/pt-BR/conheca-os-brics.html#:~:text=Brasil%2C%20R%C3%BAssia%2C%20%C3%8Ndia%2C%20China,empresariais%2C%20acad%C3%AAmicos%20e%20de%20comunica%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 09 fev. 2024.

Em 2022 o PIB dos BRICS alcançou US$25,9 trilhões, representando 25,5% de toda a atividade econômica global (Nascimento, 2023).

e em espanhol do Manual do SICAF.

II.2. Contexto internacional

A atribuição das instituições internacionais foi aprimorada mais ou menos paralelamente ao aumento da interdependência dos países, promovendo um incremento em acordos internacionais, acompanhado por uma intensidade crescente de iniciativas transgovernamentais (Slaughter, 1997 *apud* Zürn, 2013).

Afirma Lodhi (2021, p. 522) que a globalização e o aumento das trocas econômicas e interações sociopolíticas no âmbito internacional impuseram desafios à teoria e à prática das políticas públicas, pois alteraram a natureza do processo político e exigiram a adaptação das políticas internas, interferindo nos objetivos políticos, nas preferências por determinados instrumentos políticos ou na mudança institucional dos países.

Entende-se que a globalização pode ser útil na sustentação a três estruturas que são fundamentais à ausência de guerra entre Estados, ou seja, efeitos intrinsicamente relacionados à redução da diferença (um papel, supostamente, reduzido, das forças armadas) e da convergência de interesses (econômicos na manutenção de relações), assim, a paz se daria através do comércio; da democracia (a liberalização da sociedade provocada pela pressão para a melhoria da eficiência); e das organizações internacionais (pelo fortalecimento das instituições internacionais como resposta política) conduzindo a uma comunidade de segurança pluralista (Russett; Oneal, 2001, Deutsch *et al*., 1957; Adler; Barnett, 1998 *apud* Zürn, 2013).

É neste caminho que os governos, grandes compradores, ingressaram também na perspectiva de abrirem os mercados das compras governamentais. As negociações de acordos comerciais que englobam compras públicas iniciou-se na década de 1990. Nos anos 2000, somente 20% dos acordos indicavam compromissos sobre a temática. Em 2010, essa dimensão avançou para 50%[48]. Os acordos de compras governamentais estabelecem regras previsíveis de comércio entre os governos dos países e responsabilidades no que tange à abertura de mercado (CNI, 2018).

No cenário internacional, apesar de não haver uma instituição estabelecida exclusivamente para esse fim, inúmeros organismos internacionais desenvolvem políticas relacionadas ao tema, como a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização

[48] Não encontramos dados sobre o aumento dos acordos após esse período no cenário mundial.

Mundial do Comércio (OMC) e a OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico).

II.2.1 A ONU e as compras governamentais

A Convenção das Nações Unidas sobre Contratos de Compra e Venda Internacional de Mercadorias ou Convenção de Viena de 1980 (*United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods* – CISG) é, segundo documentos oficiais, uma iniciativa internacional de facilitação do comércio através da adoção da padronização de regras sobre formação de contratos, obrigação e responsabilidade das partes. Vigora no Brasil desde abril de 2014[49] e se aplica também aos principais parceiros comerciais do país, incluindo os países do Mercosul, Estados Unidos e China, estendendo a contratos realizados por entes governamentais da Administração Direta e Indireta (Pereira, 2014).

Há ainda a Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional (UNCITRAL) que foi criada pela Assembleia Geral em 1966. A UNCITRAL afirma reconhecer que as disparidades nas leis nacionais, que regem o comércio internacional, criavam obstáculos ao fluxo do comércio. Dessa forma, a Comissão se designa como o veículo através do qual as Nações Unidas podem desempenhar um papel mais ativo na redução ou remoção desses obstáculos (ONU, Resolução 2205 - XXI). Segundo o Ministério das Relações Exteriores do Brasil (2022, n.p), o país participa frequentemente dos debates da Comissão, os quais "resultam na elaboração de convenções internacionais, leis-modelo, guias legislativos, regras e recomendações, amplamente aceitas pelos Estados-Membros".

II.2.2 A OMC e as questões comerciais entre governos

Em 1947, foi estabelecido o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), que foi o precursor da Organização Mundial do Comércio (OMC). O GATT tinha disposições relacionadas ao comércio de bens e incluía discussões sobre compras governamentais internacionais.

O controle sobre as licitações públicas foi preliminarmente proposto durante as tratativas do texto da Carta de Havana, porém, após ser refutado pelos Estados Unidos, apenas as partes II e III foram adotadas. A parte III do GATT 1947 dispunha de previsão

[49] Decreto Legislativo Nº 538 de 2012. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2012/decretolegislativo-538-18-outubro-2012-774414-convencao-137911-pl.html. Acesso em: 16 abr. 2024.

expressa de exclusão (item 8 “a”) de seus membros da Clásula de Tratamento Nacional que consitia em cada parte contratante conceder às empresas e produtos internacionais os mesmos direitos e obrigações estabelecidas às nacionais (Barbosa, 2020).

Foi durante a Rodada do Uruguai (de 1986 a 1994) que foram consideradas as estatísticas relativas ao Acordo sobre Compras Governamentais, estimadas em aproximadamente US$30 bilhões durante os anos 1990 a 1994 (Barbosa, 2020). Esse acordo será tratado mais detalhadamente ainda nesse capítulo.

II.2.3 OCDE e as compras governamentais

Desde o fim da década de 1990, as compras públicas têm sido assunto de destaque na agenda da OCDE (Marinho, 2023). Segundo textos oficiais, a instituição procura desenvolver diretrizes e princípios para promover a transparência e o entendimento do que seria uma concorrência justa e eficiente nas transações entre governos e fornecedores estrangeiros. Essas diretrizes buscariam garantir que as compras públicas fossem conduzidas de maneira aberta, não discriminatória, fomentassem a concorrência leal entre os participantes, previnissem a corrupção e promovessem a integridade nas transações governamentais (Thorstensen; Giesteira, 2021).

Segundo a instituição, a OCDE considera a contratação pública um pilar essencial da prestação de serviços pelos governos. Além do mais, afirma que devido ao significativo montante de recursos envolvidos, os contratos públicos bem administrados teriam o potencial e a responsabilidade de desempenhar um papel crucial na promoção da eficiência do setor público e na construção da confiança dos cidadãos. E que sistemas de contratação pública bem estruturados também são fundamentais para alcançar objetivos políticos prioritários, como a proteção do meio ambiente, o estímulo à inovação, a geração de empregos e o apoio ao desenvolvimento de pequenas e médias empresas (OCDE, 2024).

O Brasil tornou-se parceiro-chave ativo da Organização em 2007, seguindo a resolução do Conselho da OCDE (a nível ministerial) para fortalecer a cooperação com outros países: China, Índia, Indonésia e África do Sul e manifestou formalmente o interesse em tornar-se membro pleno da organização em 2017[50]. Desde então, tem buscado aderir mais rapidamente às normas da organização (OCDE, 2022).

[50] Durante o governo Michel Temer

Dessa forma, afirmam Ferraz e Almeida (2020, p. 167) que, diante da manifestação brasileira em se adequar às normas da OCDE, foi publicada, pelo Comitê de Governança Pública da Organização, recomendação sobre contratos públicos com o "objetivo de promover maior integridade das contratações no Brasil, com aplicação a todos os entes públicos, inclusive empresas estatais:

> V. RECOMENDA aos Partidários que reconheçam que qualquer utilização do sistema de contratação pública na prossecução de objetivos secundários de política deve ser equilibrada em relação ao objetivo primário de contratação pública (OCDE, 2022, p. 9)[51].

As recomendações da OCDE têm por escopo incentivar uma maior transparência das compras governamentais e destacar a importância da integridade, da garantia de mais oportunidades e da utilização de sistemas integrados em busca da eficiência nas aquisições pela Administração Pública, demandando maior integração com a gestão global de finanças públicas (Ferraz; Almeida, 2020).

No que concerne à OCDE, há duas perspectivas, a primeira estaria relacionada à forma das compras públicas associada à eficiência e à legitimidade da ação estatal, ou seja, pautadas pela transparência, lisura, *accountability* etc. A outra seria baseada na governança estratégica, "capacidade estatal de realizar objetivos indiretamente assignados pela sociedade por intermédio da escolha de um programa de governo ou ainda de atingimento

[51] Para o efeito, os Partidários devem:

i) Avaliar a utilização da contratação pública como um método de prossecução de objetivos secundários de política de acordo com as prioridades nacionais evidentes, ponderando as potenciais vantagens e a necessidade de conseguir uma boa relação qualidade-preço. Deve ter-se em consideração tanto a capacidade da força de trabalho afeta à contratação pública para apoiar os objetivos secundários de política como o encargo associado ao processo de acompanhamento na promoção desses objetivos.

ii) Desenvolver uma estratégia adequada para a integração de objetivos secundários de política nos sistemas de contratação pública. Para os objetivos secundários de política que assentem em contratação pública, deve estabelecer-se um planejamento adequado, análises de base, avaliação de riscos, bem como resultados direcionados, como pilares para o desenvolvimento de planos de ação ou como orientações para a sua aplicação.

iii) Utilizar uma metodologia de avaliação de impacto adequada para medir a eficácia da contratação pública na concretização de objetivos secundários de política. Os resultados de qualquer utilização do sistema de contratação pública para apoiar objetivos secundários de política devem ser mensurados em conformidade com metas adequadas para fornecer aos responsáveis políticos as informações necessárias no que respeita às vantagens e aos custos dessa utilização.

A eficácia deve ser medida quer ao nível dos contratos públicos individuais, quer em relação aos resultados direcionados dos objetivos de política. Além disso, o resultado global da prossecução de objetivos secundários de política no âmbito do sistema de contratação pública deve ser avaliado regularmente a fim de resolver uma eventual sobrecarga de objetivos (OCDE, 2022, p. 9).

de objetivos relativos a razões de Estado" (Peters, 2008; Behn, 2001 *apud* Thorstensen; Giesteira, 2020, p. 9 e 10).

Apesar dessa dualidade apresentada estar associada ao destaque de um programa estruturado em funções e procedimentos sobre a lógica dos impactos na administração pública (Przeworski, 1995; Martins, 2001), há um conjunto de concepções centrais que possibilitam o uso do poder de compra, observando as prioridades de governo ou garantindo finalidades estratégicas que transcorrem mais de um mandato – ou por se referirem a motivações de Estado, ou por retratarem o planejamento de longo prazo (*Apud* Thorstensen; Giesteira, 2020).

II.3. Acordos internacionais sobre compras públicas

A ampliação da abertura do comércio de determinado país é uma escolha que compreende riscos de difícil aferição, pois as implicações na economia e na vida dos cidadãos se estendem ao longo de muitos anos (Martinez, 2023).

Os acordos internacionais, segundo documentos oficiais, são celebrados entre países ou organizações com a finalidade de regular uma ampla diversidade de questões, como comércio, direitos humanos, meio ambiente, segurança, cooperação econômica e muito mais. Estabelecem regras, diretrizes e compromissos que os signatários concordam em seguir, com o objetivo de promover a paz, a estabilidade e a cooperação global. Eles desempenham um papel fundamental no direito internacional e na diplomacia, permitindo que nações colaborem e resolvam desafios que transcendam as fronteiras nacionais (Brasil, 2018).

A formação de blocos ou acordos internacionais a partir da década de 1990 foi influenciada por fatores como a intensificação da globalização que interconectou países economicamente. Reflete, assim, uma resposta às mudanças no cenário global, incluindo fatores econômicos, políticos e de segurança, com o objetivo de promover a cooperação e a integração entre nações (Machado; Matsushita, 2019).

Para Albuquerque (2002, p.30) "a noção de blocos comerciais foi moeda corrente no início da década de 90, forjada a partir da expectativa de que, com o fim da polarização política e militar, os interesses econômicos iriam predominar nas relações internacionais". Os conflitos seriam substituídos por interesses comerciais, que resultariam na criação de blocos, haveria, portanto, "uma interdependência comercial intrablocos e um aumento do protecionismo interblocos" (Albuquerque, 2002, p.30).

Neste contexto, surgiram o Mercosul (Mercado Comum do Sul)[52] e a Organização Mundial do Comércio (OMC) que nasceu em decorrência do GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio) [53].

Desde então, as discussões e negociações sobre compras públicas internacionais também evoluíram. O objetivo desses acordos seria promover a transparência, a concorrência e a não discriminação nas compras governamentais, facilitando o acesso de empresas estrangeiras a esses mercados e estimulando o comércio internacional.

As aquisições públicas internacionais não são alcançadas pelos preceitos do sistema multilateral de comércio. Desse modo, sem acordos que envolvam compras governamentais, há a possibilidade de os países impedirem a participação de determinados fornecedores internacionais em seus certames ou em qualquer outro tipo de contratação pública (CNI, 2018). Assim, na esfera dos blocos regionais, a normatização das contratações públicas apresenta-se de forma a viabilizar a integração entre seus membros (Zago, 2018, p. 386).

Ao menos nas declarações oficiais, a inclusão das compras públicas nos acordos comerciais abre oportunidades e desafios para os fornecedores e os países-membros. Os desafios para os governos envolvem assumir novas obrigações, não apenas em termos de serem membros de um acordo internacional, mas também de tornarem-se um agente econômico que adote medidas não discriminatórias, transparentes e mais competitivas ao longo de todo o processo licitatório, passando pela contratação e controle do procedimento. Em contrapartida, o governo aumenta a concorrência com fornecedores estrangeiros possibilidando mais chances de obter melhores preços e condições nas aquisições realizadas, repercutindo, posivelmente, em gastos mais eficientes (Manual do Capítulo de Contratações Públicas do Acordo Brasil-Chile, 2018).

---

[52] Promulgado no Brasil pelo Decreto No 350 de 21 de novembro de 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0350.htm#:~:text=DECRETO%20No%20350%2C%20DE,do%20Uruguai%20(TRATADO%20MERCOSUL). Acesso em: 01 set. 2023.

[53] Decreto Nº 1.355, de 30 de Dezembro de 1994, Promulgo a Ata Final que Incorpora os Resultados da Rodada Uruguai de Negociações Comerciais Multilaterais do GATT. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D1355.htm. Acesso em: 03 nov. 2023.
O Decreto no 9.326, de 3 de abril de 2018, internalizou no Brasil o Acordo sobre Facilitação de Comércio da OMC, que teve a sua negociação concluída em 2013, na Conferência Ministerial de Bali e foi incluído como uma emenda ao Acordo Constitutivo da OMC. As funções da OMC são de (i) gerenciamento dos acordos que compõem o sistema multilateral de comércio; (ii) fórum para negociação de novas regras para o comércio internacional; (iii) supervisão da adoção dos acordos e da implementação destes acordos pelos membros da organização; e administração do Entendimento sobre Soluções de Controvérsias. Os princípios básicos da OMC são não-discriminação, previsibilidade, concorrência leal, proibição de restrições quantitativas e tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento. Disponível em: https://www.gov.br/siscomex/pt-br/acordos-comerciais/omc. Acesso em: 01 set. 2023.

Quanto às empresas nacionais, a prerrogativa é em relação ao desenvolvimento das exportações do seu país, a criação de empregos e a diversificação da sua oferta, uma vez que podem surgir oportunidades de negócio das entidades governamentais que impactem determinados segmentos dentro e fora do país, desenvolvendo-as (Manual do Capítulo de Contratações Públicas do Acordo Brasil-Chile, 2018).

As contratações governamentais são, consequentemente, assunto importante na normatização do comércio internacional devido à sua relevância transversal a todos os países. Atraindo, inclusive, atores externos diante do potencial econômico que geram, representando parcela significativa do PIB de seus países (Zago, 2018). Todavia, a inclusão de certas condições nos processos de contratações públicas pode, no que tange às importações, "dificultar ou mesmo obstar a entrada de atores externos em determinado mercado", ou, quanto às exportações, "colocar os produtos e serviços de determinado país em condição competitiva potencialmente mais vantajosa do que os bens locais" (Zago, 2018, p. 384), o mesmo refere-se ao processo licitatório que, pela sua complexidade, foge ao conhecimento dos agentes públicos responsáveis pelas contratações.

Priorizou-se neste trabalho os acordos sobre contratações públicas que mais ganharam destaque na imprensa no período de análise da pesquisa, ou seja, o GPA e o Acordo Mercosul-União Europeia, os quais respondem por vultosos valores financeiros.

Embora sem destaque, cabe um levantamento sistemático dos demais acordos sobre contratações públicas já celebrados pelo Brasil – com Peru, Chile e Mercosul, a título de relevar o alcance do tema enquanto política externa.

O Acordo de Ampliação Econômico Comercial Brasil-Peru foi assinado em Lima, em 2016 e versa sobre Investimentos, Comércio de Serviços e Compras Governamentais, somando-se ao Acordo de Complementação Econômica nº 58, que regula o comércio de bens entre o Peru e o Mercosul.

Neste sentido, Brasil e Peru defendem uma maior concorrência nas suas licitações e a incorporação de padrões internacionais, como transparência, e pretendem com isso buscar a melhoria da qualidade dos bens e serviços à disposição da administração pública e a economia de recursos públicos. Há ainda, nos documentos oficiais, a prerrogativa de que os licitantes de ambas as partes serão tratados como se fossem nacionais nos certames realizadas pela contraparte (Brasil, 2022).

Em 2018 e após quatro rodadas de negociação, Brasil e Chile assinaram o Acordo de Livre Comércio (ALC), o qual passou a vigorar em 2022. O instrumento integra a liberalização obtida por meio do Acordo de Complementação Econômica entre o Mercosul

e o Chile (ACE nº 35) e abrange disciplinas que fomentam intercâmbio comercial, tanto de bens quanto de serviços (Ministério das Relações Exteriores, 2024).

Quanto ao Mercosul, o Decreto Legislativo nº. 79/2023 aprovou o texto do Protocolo de Contratações Públicas, assinado em 2017 pelos países membros do Bloco, permitindo que empresas participem de processos licitatórios realizados pelas administrações públicas em igualdade de condições com as demais empresas do bloco.

II.3.1 *Agreement on Public Procurement* (GPA) – OMC

O Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) e a OMC estão intrinsecamente relacionados, sendo considerados dentro de um processo de aprimoramento do Acordo.

O GATT foi estabelecido em 1947, após a Segunda Guerra Mundial, como um acordo que visava promover o comércio internacional por meio da redução de barreiras tarifárias cujo principal objetivo era criar um sistema de comércio multilateral baseado em regras para evitar práticas protecionistas, como tarifas discriminatórias e cotas de importação. Assim, representava um conjunto de acordos provisórios que eram renegociados periodicamente pelos países membros (OMC, s.d).

A OMC, contudo, foi criada em 1994 para substituir o GATT e estabelecer, segundo documentos oficiais, um sistema mais abrangente e permanente de governança do comércio internacional, com regras permanentes que incluem não apenas tarifas, mas também serviços, propriedade intelectual e resolução de disputas comerciais. Desse modo, tem o poder de tomar decisões vinculativas em disputas comerciais entre seus membros e promover a liberalização do comércio global. Ou seja, a OMC expandiu o escopo das negociações comerciais e a aplicação de regras para cobrir uma gama mais ampla de questões comerciais e serviços em nível global (Brasil, 2022).

Assim, segundo a pória organização, a OMC se caracteriza como a principal instituição internacional responsável por estabelecer as regras do comércio entre as nações. Seu principal foco são os acordos negociados e assinados por uma grande parte das nações comerciais do mundo, posteriormente ratificados por seus respectivos parlamentos. O objetivo fundamental da OMC é assegurar que o comércio ocorra de maneira fluida, previsível e livre, promovendo um ambiente comercial global favorável ao desenvolvimento econômico e ao bem-estar dos países membros (OMC, s.d)[54].

[54] Disponível em: https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/whatis_e.htm. Acesso em: 22 mar. 2024.

Pascal Lamy (2011, xxv), ex-diretor geral da OMC afirmou que "no futuro, os contratos públicos e as disciplinas relacionadas com o comércio internacional serão provavelmente ainda mais importantes para o crescimento econômico global e o desenvolvimento do que são atualmente". Reitera, ainda, que, considerando que os gastos com aquisições públicas, em média, representam entre 15 e 20% do PIB em todo o mundo, há a necessidade de mais cooperação internacional para garantir, o máximo possível, que as compras governamentais sejam realizadas de forma transparente e não discriminatória, maximizando o valor do dinheiro (*value for money*) para governos e contribuintes. É fundamental que o tema seja continuamente atualizado para refletir o desenvolvimento nas metodologias de aquisição e para garantir o máximo grau de flexibilidade para as partes de um regime comercial internacionalmente aberto (Lamy, 2011).

Nesse sentido se insere o GPA – Acordo sobre Compras Governamentais realizado no âmbito da OMC – que tem por finalidade possibilitar que empresas oriundas dos países-membros possam participar de forma isonômica em procedimentos de compras governamentais de qualquer outro integrante. "O acordo visa complementar o texto principal do GATT, diploma principal de regência da OMC, cujo Artigo III, expressamente, excluia os contratos públicos do seu âmbito" (Jordão; Cunha, 2021 p. 138).

O GPA representa aproximadamente USD 1,7 trilhões em transações (considerando os países que já ratificaram o acordo), consoante o Governo Federal (2022). As regras básicas do acordo incluem não discriminação, transparência, reciprocidade e o princípio da nação mais favorecida, em que todos os Estado devem ter as mesmas vantagens garantidas aos demais, permitindo-se, todavia, o regionalismo comercial (regras de comércio especiais para áreas de livre-comércio, como o Mercosul), afirmam Ferraz e Almeida (2020).

Atualmente são 49 membros incluindo os países da União Europeia, 35 membros observadores da OMC e diversas organizações internacionais que participam no Comitê dos Contratos Públicos como observadores (FMI, OCDE, UNCTAD[55] e outros).

Os países membros do GPA possuem reconhecimento internacional e validação de

[55] A UNCTAD é um órgão intergovernamental permanente estabelecido pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1964. Tem como objetivo debater temas relacionados à economia e desenvolvimento sustentável com foco no comércio. Disponível em: https://unctad.org/about. Acesso em: 13 jan. 2024.

Segundo Almeida (2012), o Brasil foi um dos articuladores mais ativos das propostas desenvolvimentistas que resultaram na criação da UNCTAD cujos objetivos eram a revisão completa da arquitetura do sistema multilateral de comércio e a criação de sustentação de produtos de base, sistema geral de preferências comerciais em favor dos exportadores de matérias-primas, não reciprocidade nas relações de comércio – suscetíveis de promover uma inserção mais ativa dos países em desenvolvimento na economia mundial.

que as regras licitatórias estão de acordo com as melhores práticas internacionais. Participar do GPA seria considerado um "selo de qualidade", incentivando investimentos externos em empresas que tenham interesse em fornecer ao governo ou atuar em atividades correlatas (Anderson; Arrowsmith 2011 *apud* Thorstensen; Giesteira, 2021, p. 31).

Dessa forma, o GPA tem como fundamento "tornar o processo de compras governamentais acessível às empresas dos signatários do acordo, com maior transparência e governança nas relações com as Administrações Públicas dos Estados-membros", por meio de compromissos com relação aos procedimentos, ao respeito à não discriminação e ao acesso a mercados (Ferraz; Almeida 2020, p. 163).

Considerando a eficiência da despesa pública e o fortalecimento da concorrência com ganhos não mercantilistas, Jordão e Cunha (2021) afirmam que, embora a pesquisa sobre este tema seja limitada e cada país que faz parte do GPA tenha suas próprias particularidades, há evidências práticas e teóricas que sugerem que aderir ao acordo de compras pode aumentar a eficiência dos gastos governamentais.

Recentemente, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) conduziu um estudo que indicou que os custos e os riscos para as empresas nacionais, decorrentes da adesão brasileira ao GPA, poderiam ser compensados se essa adesão resultasse em ganhos de eficiência para os gastos públicos. Dessa forma, segundo as estimativas do IPEA, esses benefícios seriam especialmente significativos para as famílias mais pobres (Jordão; Cunha, 2021).

Para solicitar adesão ao GPA é necessária negociação sobre os termos de acesso à concorrência externa nos processos nacionais. Desse modo, é firmada a extensão do acordo para identificação de quais seriam as entidades públicas, os bens, serviços, obras e valores mínimos, que se submeteriam à concorrência aberta aplicada[56] (Ferraz; Almeida, 2020).

Segundo Ferraz e Almeida (2020), uma crítica relevante à identificação dos limites de adesão do Brasil ao GPA refere-se à adoção precipitada ao acordo, principalmente no que tange às pequenas e médias empresas nacionais.

Os autores defendem que uma adesão imediata e ampla às normas internacionais pode causar prejuízos de curto prazo às pequenas empresas detentoras de fomento especial

[56] Para cada acordo celebrado existem "listas de compromissos" a serem assumidas que funcionam como "exceções". De certa forma, essas listas limitam oportunidades de abertura de mercado, contudo, resguardam espaço para a implementação de políticas públicas "como, por exemplo, as compras no setor de saúde, que podem estimular inovação, investimentos internos e estabilidade no fornecimento ao governo" (CNI, 2017, p.12).

do Estado, bem como impulsionadoras do desenvolvimento das economias locais (conforme determina o art. 3º. da CF/88), sendo necessária a absorção das melhores práticas internacionais sobre o assunto para essa mudança de rumo, em especial a transparência e competitividade (Ferraz; Almeida, 2020). Isso se deve ao fato de o governo utilizar-se muitas vezes da política horizontal para privilegiar a indústria doméstica, como se verifica na Lei 123/2006[57].

Esse tema também foi debate sobre os marcos de abertura do Brasil e a utilização das licitações como ferramenta de políticas públicas (Oliveira; Fortini, 2020), posto que privilegiar fornecedores internos nas licitações tem diversos objetivos, como fomentar a indústria nacional, estimular a inovação nacional, desenvolver a economia local e proteger o emprego interno contra os competidores estrangeiros (Morettini, 2011, Edquist; Zabala-Iturriagagoitia *apud* Keulemand; Walle, 2017).

Outro aspecto relevante sobre o acordo é a tentativa de combate à corrupção, que segundo a OCDE, tem as contratações públicas como área vulnerável a esse risco, devido ao grande volume de transações e interesses financeiros, associados à complexidade do processo, restrita interação entre funcionários públicos e as empresas e a multiplicidade de partes interessadas (OECD, 2019). Assim, o GPA também preve, como princípio, que os requisitos processuais relativos à aquisição sejam detalhados de forma a garantir uma realização transparente e competitiva, não discrimine os bens, serviços ou fornecedores de outros países, evite conflitos de interesses e previna práticas corruptas (WTO, 2012).

Embora o Brasil não seja signatário do acordo, assim como a maior parte dos países em desenvolvimento –, aderiu, como membro observador, no 2º semestre de 2017 com o propósito de acompanhar mais de perto os debates atuais sobre o Acordo. Em 2020, o país solicitou adesão, contudo, em 2023, na mudança de governo do Poder Executivo Federal, retirou o pedido com a alegação de que "sua abrangência limitaria o espaço para preservar políticas públicas e tornaria o país mais vulnerável, comparado a ganhos incertos" (Lula, 2023)[58].

A retirada do pedido de acesso ao GPA ocorreu porque conforme o Ministério das Relações Exteriores, "os termos da oferta do Brasil eram muito amplos e imporiam severas

[57] Art. 44. Nas licitações será assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte.

[58] Poder 360. Disponível em: https://www.poder360.com.br/economia/lula-revoga-oferta-de-bolsonaro-ter-compras-publicas-do-exterior/. Acesso em: 02 fev. 2024.

limitações ao poder de compra público como instrumento de promoção do desenvolvimento tecnológico e da inovação" (Ramos, 2023).

Por outro prisma, Tatiana Prazeres, secretária de Comércio Exterior[59] afirmou que o país tem interesse em um acordo equilibrado com a União Europeia e uma vez que as compras governamentais são valorizadas como instrumento de política industrial "não é conveniente fazer uma proposta mais ampla e ambiciosa na OMC com um grupo maior de países, que inclua os membros da UE, quando estamos negociando essa questão bilateralmente com o bloco europeu" (*apud* Ramos, 2023).

Críticos por parte do governo brasileiro afirmam que "a desistência do processo que consumiu anos em observação e tratativas levará à significativa perda de benefícios e oportunidades que poderiam impulsionar o desenvolvimento econômico do país" (Lima, 2023, n.p). Medrano (2023, n.p) declara que entender o GPA como prejudicial às empresas brasileiras não é verdade, "pois seria um contrato de via dupla, ou seja, empresas estrangeiras teriam acesso ao mercado de compras públicas do país, da mesma forma que as companhias brasileiras poderiam exportar produtos e serviços aos governos dos demais signatários do GPA".

Ainda, é essencial lembrar que Costa (2021) afirma que aquisições dos governos dos países desenvolvidos encontram baixíssima correspondência com a pauta exportadora brasileira.

> Muito pouco do que ofertamos parece ser demandado por entidades públicas europeias ou norte-americanas. Para se ter uma ideia, em estudo realizado com dados de 2014, evidencia-se que a participação de bens e serviços brasileiros nas compras governamentais dos membros do GPA foi de 0,89%, com predomínio de bens de baixo valor adicionado, concentrados no setor agrícola e extrativista (Araújo Jr. 2019 *apud* Costa, 2021, p. 7).

Analisando a pauta exportadora brasileira geral, observa-se, na opinião de Costa (2021, p. 8), que a liberalização de compras governamentais "tende a congelar ou mesmo aprofundar as diferenças estruturais existentes entre o Brasil e esses países".

Para corroborar essa afirmativa, ilustramos abaixo a pauta geral exportadora e importadora do Brasil com os Estados Unidos no último ano. Demonstrando que grande parte das exportações nacionais são de produtos primários, ou seja, não manufaturados como ferro ou aço, óleos brutos, celulose, madeira etc. Ao passo que as importações, ainda que possuam muitos produtos para indústria de transformação, retratam mais aquisições de itens industrializados como motores e máquinas não elétricos, medicamentos, entre outros.

[59] Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços.

Figura 3: Produtos exportados pelo Brasil para os Estados Unidos em 2023



Fonte: Comex Vis (2023)

Figura 4: Produtos importados pelo Brasil dos Estados Unidos em 2023



Fonte: Comex Vis (2023)

Para dar uma visão mais abrangente sobre o acordo, quanto à postura de outros países em desenvolvimento com relação à adesão ao GPA, cumpre ressaltar que o "México sequer é membro observador", a Argentina é membro observador desde 1997, porém "sem dar sinais de que tomará iniciativa de negociar sua entrada no acordo" (Costa, 2021, p. 10).

A título de comparação e observação, – visto que o Brasil é país membro do BRICS e que existe uma tendência atual da agenda política brasileira associada a países em desenvolvimento – compete informar que Índia é membro observador desde 2010 e a África do Sul não faz parte do Acordo (Vigevani; Cepaluni, 2007). No que concerne à China e

Rússia, países que pleitearam entrada na OMC após sua criação, há necessidade de negociação da adesão, consolidadas em um protocolo de acessão que possui uma listagem de concessões e compromissos específicos para cada um deles. Em consequência desses compromissos incluídos nos protocolos de acessão é que China e Rússia solicitaram ingresso no GPA (Costa, 2021).

Nos países em desenvolvimento, a relutância em comprometer-se com o acesso ao mercado em compras públicas pode ser explicada, em parte, pelas barreiras não-tarifárias[60]. De acordo com um estudo conduzido pela UNCTAD, a principal razão para essa resistência está relacionada às exigências analógas aos produtos e serviços adquiridos pelas entidades públicas dos países desenvolvidos. Colocando essas últimas em uma posição muito mais vantajosa para explorar os mercados de compras públicas das economias em desenvolvimento (Costa, 2021).

Considerando o estímulo a empresas locais nos países em desenvolvimento, há "dúvidas se os regulamentos internacionais de comércio trariam ou não restrições quanto à utilização da política de compras governamentais" (Chang, 2006; Muchhala, 2007; Wade, 2003 *apud* Thorstensen; Giesteira, 2021, p.9). Isso porque há duas vertentes, uma relacionada ao pressuposto de que o livre comércio é benéfico a todos os envolvidos e outra de que os países em desenvolvimento têm a possibilidade (prevista nos mecanismos do GPA) de utilizar-se das aquisições de bens e serviços para impulsionar o desenvolvimento do setor produtivo local (Anderson; Arrowsmith, 2011; Anderson; Yukins, 2012 *apud* Thorstensen; Giesteira, 2021, p.9).

Alguns autores alegam que o GPA pode ser entendido como flexível por possibilitar que seus membros realizem compras públicas com objetivos socioeconômicos (Arrowsmith, 2003; Mccrudden, 2007 *apud* Thorstensen; Giesteira, 2021). Contudo, essa flexibilidade demanda capacidade dos *policy makers*, bem como habilidade institucional suficiente, que grande parte dos países em desenvolvimento não possui (Kattel; Lember, 2010 *apud* Thorstensen; Giesteira, 2021).

A outra vertente refere-se à liberdade limitada que os países em desenvolvimento

[60] Segundo o Siscomex (2022, n.p), as barreiras tarifárias: tratam de tarifas de importações e taxas diversas. Já as barreiras não-tarifárias: tratam de restrições quantitativas, licenciamento de importação, procedimentos alfandegários, valoração aduaneira arbitrária ou com valores fictícios, Medidas Antidumping, Medidas Compensatórias, subsídios, Medidas de Salvaguarda e medidas sanitárias e fitossanitárias. Dentre estas últimas encontram-se as barreiras técnicas, que são mecanismos utilizados com fins protecionistas. Disponível em: https://www.gov.br/siscomex/pt-br/servicos/aprendendo-a-exportarr/identificando-mercados-1/barreiras-comerciais#:~:text=Barreiras%20n%C3%A3o%2Dtarif%C3%A1rias%3A%20que%20tratam,e%20medidas%20sanit%C3%A1rias%20e%20fitossanit%C3%A1rias. Acesso em: 21 mar. 2024.

teriam para realizar compras públicas para impulsionar o desenvolvimento ao se juntarem ao GPA (Kattel; Lember, 2010; Tayob, 2010 *apud* Thorstensen; Giesteira, 2021, p.9).

II.3.2 Acordo Mercosul - União Europeia

O Acordo Mercosul-União Europeia está em negociação a mais de 20 anos e envolve questões importantes de política externa entre seus membros. Para entender o acordo, cumpre explicar as duas instituições internacionais formadas por países que buscam algum tipo de cooperação e que se estruturam por regras particulares.

Martinez (2023) afirma que tanto o Mercosul como a UE são blocos comerciais que possuem economias diferentes, não somente quanto ao estágio de desenvolvimento econômico, mas também com relação aos modelos de especialização diante do comércio internacional. As economias do bloco latino-americano estão voltadas para a agricultura e mineração, enquanto as europeias para bens manufaturados.

Logo, "é ponto pacífico que o acordo de livre-comércio entre os blocos irá acentuar este padrão de especialização das economias" (Martinez, 2023, p.1). Dessa forma, o benefício esperado para as economias do Sul está relacionado ao aumento do acesso ao mercado europeu para a exportação de *commodities* e na redução do custo dos itens para produção industrial, por outro lado, a desvantagem refere-se ao retrocesso da industrialização de suas economias (Martinez, 2023).

O Mercado Comum do Sul (Mercosul) é uma União Aduaneira que, segundo a própria organização, é fruto de um processo de integração regional inicialmente assinada pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai ao qual foram incorporadas a Venezuela[61]e a Bolívia, esta última em processo de adesão[62]. E teve como objetivo fundamental, de acordo com docuimentos oficiais, "propiciar um espaço comum que gerasse oportunidades comerciais e de investimentos mediante a integração competitiva das economias nacionais ao mercado internacional", sendo, atualmente, uma importante iniciativa de integração na América do Sul (Mercosul, 2022, n.p).

[61] Suspensa desde 2017 uma vez que "de acordo com o estabelecido no Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul, subscrito em 24 de julho de 1998, a plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para o desenvolvimento do processo de integração' (Mercosul. 2022. Disponível em: https://www.mercosur.int/pt-br/decisao-sobre-a-suspensao-da-republica-bolivariana-da-venezuela-no-mercosul/. Acesso em: 26 out. 2023.

[62] Adesão ainda em processo, pois depende da incorporação pelos Congressos dos Estados Parte.

A União Aduaneira foi formalizada com a assinatura do Tratado de Assunção, em 1991 e o Protocolo de Ouro Preto, em 1994, desenhou sua estrutura. Desde então, se dedica a promover a integração através da democracia e do desenvolvimento econômico (Mercosul, 2022, n.p).

Vale mencionar que "ao demandar coordenação entre seus membros, o bloco criou expectativas nas elites políticas e econômicas, gerando novos objetivos e valores no plano doméstico, revelando-se como instrumento para consecução de objetivos políticos no plano internacional" (Fuccille *et al*. 2021, p. 218).

Dessa forma, o objetivo do bloco não seria somente construir um relevante mercado comum entre os seus membros tornando mais competitivas suas economias, mas também promover a melhoria da qualidade de vida da população, através do desenvolvimento e valorização da democracia e dos direitos humanos.

Assim, busca viabilizar a cooperação econômica e comercial entre seus membros, isso inclui a redução de tarifas e barreiras comerciais, a coordenação de políticas econômicas e a facilitação do comércio entre as partes. Sendo uma área de livre-comércio, estabeleceu a Tarifa Externa Comum (TEC) a qual proporciona, geralmente, a mesma tarifa para os produtos importados pelos Estados (Mercosul, 2024).

Cumpre mencionar que são associados ao Mercosul todos os outros países sul-americanos. Todavia, somente os países membros têm poder de decisão nas ações do bloco, como a assinatura do Acordo com a União Europeia.

A União Europeia, por outro lado, é fruto da Comunidade Econômica Europeia (CEE) constituída em 1958[63] por Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos, posteriormente, recebendo adesões de mais 22 países formando, dessa forma, um mercado único que visava incentivar a cooperação econômica com o objetivo de reduzir possíveis conflitos futuros. Em 1993, evoluiu para uma união também política, passando a se chamar União Europeia. Hoje é composta por 27[64] países uma vez que em 2020 o Reino Unido retirou-se da instituição (União Europeia, 2024).

A organização supranacional tem como finalidade a promoção da paz, da estabilidade e prosperidade na Europa, bem como a integração econômica, política e social entre seus

[64] Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Croácia, Chipre, República Tcheca, Dinamarca, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Polônia, Portugal, Romênia, Eslováquia, Eslovênia, Espanha e Suécia.

membros. Ela tem uma moeda comum, o Euro, e possui instituições como o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia para tomar decisões e implementar políticas em áreas como comércio, meio ambiente, direitos humanos e entre outros (União Europeia, 2024).

O Acordo Mercosul-União Europeia é negociado desde a década de 1990, não obstante, não seja um tratado de livre comércio, "prevê regras que devem tornar mais dinâmico o diálogo político e institucional entre as duas partes" (Reuters, 2024, n.p.).

A União Europeia e o Mercosul aproximaram-se político-economicamente em 1995 através do Acordo-Quadro de Cooperação, o qual entrou em vigor no ano de 1999 e pretendia incentivar uma associação inter-regional futura que sucederia o início da negociação do acordo de um Tratado de Livre Comércio (TLC) entre os blocos (Borchers *et al.* 2022).

Somente em 2004 essas propostas foram expostas pois, os dois blocos divergiam com relação aos resultados do acordo. O Mercosul e o Brasil, pretendiam o alicerçamento da imagem da instituição no cenário internacional, "como grupo capaz e atuante em promover o apoio do Cone Sul às atividades do bloco e expandir a exportação de seus produtos, notadamente os agrícolas" (Bresser-Pereira; Thorstensen, 1992 *apud* Borchers *et al.* 2022, p. 3). Para a União Europeia, o propósito era, gradualmente, liberar a economia e se inserir em mercados ainda pouco atingidos (Borchers *et al.* 2022).

As propostas iniciais não atenderam às expectativas de ambos os lados (Pennaforte *et al.* 2018 Borchers *et al.* 2022, p. 3). Além disso, a ausência de acordo dentro do Mercosul (principalmente entre Brasil e Argentina) impediu, a aglutinação de interesses e de uma proposta comum (Borchers *et al.* 2022, p. 3).

Foi a partir de 2010, que, tentando superar os efeitos da crise mundial, os países desenvolvidos e em desenvolvimento, como Brasil e Argentina, buscando novos meios de liberalização de mercados para seus produtos (Guimarães, 2014), voltaram suas atenções, mais uma vez, ao interesse nas relações entre o Mercosul e a União Europeia (Pennaforte et al., 2018 *apud* Borchers 2022).

Em 2019, foi divulgada uma conclusão preliminar do acordo que ainda precisa ser revista e traduzida em todos os idiomas das partes e em seguida, deve ser assinada pelos países do Mercosul e pela Comissão Europeia, para então ser encaminhada aos Parlamentos do Mercosul e Europeu para aprovação (Nonnenberg; Ribeiro, 2019 *apud* Borchers *el al.* 2022)[65].

[65] "Os 27 países da UE e os quatro do Mercosul somam um produto interno bruto (PIB) de 20 trilhões de dólares, cerca de 20% da economia mundial. Trata-se de um mercado consumidor de 780 milhões de pessoas. O Brasil tem um longo histórico de boas relações comerciais com o continente europeu, mas este elo está se perdendo, com prejuízo para a economia nacional – especialmente a indústria. Dados oficiais apontam que,

Além de assuntos comerciais, de defesa e salvaguardas, regras de origem, aduanas e facilitação de comércio, o Acordo prevê também a abertura do mercado de compras governamentais possibilitando que empresas estrangeiras possam participar de licitações realizadas nos países-membros respeitando o princípio da não discriminação entre os fornecedores, podendo "beneficiar tanto empresas europeias como as do Mercosul, com padrões internacionais de transparência e maior acesso bilateral" (Nonnenberg; Ribeiro, 2019, p. 3).

Depreende-se, conforme Costa (2021, p. 3), que o acordo Mercosul-União Europeia tem estrutura, objetivos e princípios semelhantes aos do GPA, sendo as diferenças de "importância secundária, razão pela qual os dois compromissos podem ser tratados em conjunto", uma vez que o escopo de ambos os acordos abrange todas as medidas relacionadas à aquisição de bens, serviços e obras públicas realizadas por entidades, sejam elas de âmbito nacional, subnacional ou empresas públicas, conforme estipulado nos anexos pertinentes durante as negociações.

Além disso, as regras dos acordos são aplicáveis apenas a licitações cujos valores, expressos em Direitos Especiais de Saque (DES), atinjam ou ultrapassem os limites específicos de acesso ao mercado, os quais são determinados por meio de negociações entre as partes envolvidas. Dessa forma, é necessário que três condições sejam simultaneamente cumpridas: (i) a entidade responsável pela licitação esteja listada no respectivo anexo; (ii) o objeto da contratação (bem, serviço ou obra pública) esteja especificado no anexo correspondente; e (iii) o valor do certame seja igual ou superior ao estabelecido para o tipo de contratação em questão (Costa, 2021).

Segundo Louise (2023, n.p.), as regras acordadas resguardam a implementação das políticas públicas estratégicas do Brasil, como as licitações relacionadas ao desenvolvimento produtivo (PDP) e as compras de insumos para a prestação dos serviços do Sistema Único de Saúde (SUS). Também estão excluídas compras realizadas pelos outros entes da federação (estados e municípios) e as licitações que não atinjam os valores definidos no acordo (R$ 2,3 milhões para aquisição de bens ou serviços ou contratos de serviços de construção; e concessões de obras públicas de até cerca de R$ 55 milhões).

entre 2002 e 2022, as exportações brasileiras deixaram de ter no mercado europeu seu principal destino e passaram, cada vez mais, a ter foco na China. Nesse período, a participação da UE nas nossas vendas externas caiu de 23% para 15%, enquanto a parcela chinesa cresceu de 4% para 27%". Disponível em: https://veja.abril.com.br/insights-list/o-maior-mercado-do-mundo-o-acordo-mercosul-uniao-europeia. Acesso em: 20 abr. 2024.

Alguns atores governamentais consideram importante discutir as compras governamentais alegando seu caráter estratégico. Sobre isso, Barral (2023, n.p) afirma que estão previstos períodos de transição para as contratações de bens, serviços e construções. Neste sentido:

> Os membros do Mercosul estabeleceram diferentes cronogramas de progressiva redução dos patamares de valor das compras públicas habilitadas, ao final de 15 anos a partir da entrada em vigor do acordo. Além disso, em sua oferta nacional, o Brasil resguarda-se o direito de aplicar preferências de preço de até 10%, bem como quotas de até 25%, em suas licitações para as suas micro e pequenas empresas.
> Do outro lado, a lista de concessões da UE é consideravelmente semelhante às ofertas nos demais acordos internacionais que incorporam compras públicas. Além das tradicionais ressalvas às contratações de setores estratégicos (como defesa e saúde), a UE oferece a abertura à concorrência de suas instituições comunitárias e de instituições de todos os seus 27 países-membros.

O atual governo brasileiro considera que a versão recente do acordo tende a prejudicar a indústria do país. Neste sentido, "o acordo pode, eventualmente, prejudicar ou não estimular a indústria nacional", já que sendo o Brasil um "grande comprador em diversas áreas, como saúde, defesa e agricultura, pode estimular o desenvolvimento desses setores e, consequentemente, a economia como um todo. E uma eventual participação estrangeira pode prejudicar a produção interna" (Matoso, 2023, n.p).

Figueiredo (2019, n.p) afirma que ao longo dos mais de 20 anos de negociação, a questão protecionista do Mercosul está relacionada ao medo da reprimarização da economia:

> Ou seja, tendo em vista que os produtos europeus, em média, possuem maiores investimentos, infraestrutura produtiva e bagagem tecnológica que os produtos locais, uma entrada deles sem barreiras poderia representar uma competição desleal sobretudo aos industriais brasileiros. Dessa forma, não conseguindo competir a nível industrializado, o país estaria fadado a produzir permanentemente produtos primários.

Estudo realizado por Ribeiro *et al.* (2023) estima que entre 2024 e 2040, o acordo traria um crescimento de 0,46% no PIB brasileiro – o que equivale a US$ 9,3 bilhões a preços constantes de 2023 –, em relação ao cenário de referência, diante das reduções tarifárias e concessões de cotas de exportação previstas no acordo.

Entre os participantes do acordo, o Brasil teria o maior ganho relativo do PIB, superior ao da União Europeia (0,06%) e dos demais países do Mercosul (0,20%). Contudo, em valores absolutos, o ganho do Brasil seria relativamente similar ao da União Europeia, embora da economia daquele bloco seja maior do que a do Brasil, conforme se depreende da figura abaixo.

Figura 5: Simulação dos efeitos macroeconômicos do acordo Mercosul-União Europeia sobre os países signatários dos blocos – 2024 a 2040

Setores	Brasil	União Europeia	Demais países do Mercosul
PIB (%)	0,46	0,06	0,20
PIB (US$ bilhões)	9,30	11,28	1,50
Investimento (%)	1,49	0,12	0,41
Salário real (%)	0,41	0,10	0,16
Exportações – *quantum* (%)	3,00	0,12	0,97
Importações – *quantum* (%)	3,00	0,16	0,92
Bem-estar – utilidade (%)	0,18	0,07	0,07
Balança comercial bens e serviços (US$ bilhões)	302,61	*-3.435,53*	169,22

Fonte: Ribeiro *et al.* 2023, p. 11

Outrossim, o presidente Lula se manifestou no sentido de que as compras governamentais são um meio de estimular o médio e pequeno empreendedor no Brasil, disse ele:

> É importante que as pessoas saibam a importância das compras governamentais. No caso do Mercosul, não temos interesse na possibilidade de não nos industrializar. Fazemos a exigência de reindustrialização para que a gente possa ser exportador de manufaturados, coisas com mais valor agregado, gerar empregos mais qualificados. É por isso que não abrimos mão das compras governamentais. As compras governamentais são um instrumento de desenvolvimento interno. Os Estados Unidos fazem isso, a Europa faz isso, a Alemanha faz isso e o Brasil tem o direito de fazer isso. É assim que a gente consegue incentivar o pequeno e médio empresário a sobreviver e a crescer" (*apud* Finoti, 2023, s.p.).

Dessa forma, refutou o que considerou "carta agressiva" da Europa, afirmando que devem ser discutidas novas propostas, já que parceiros estratégicos não tratam de ameaças (Lula, 2023).

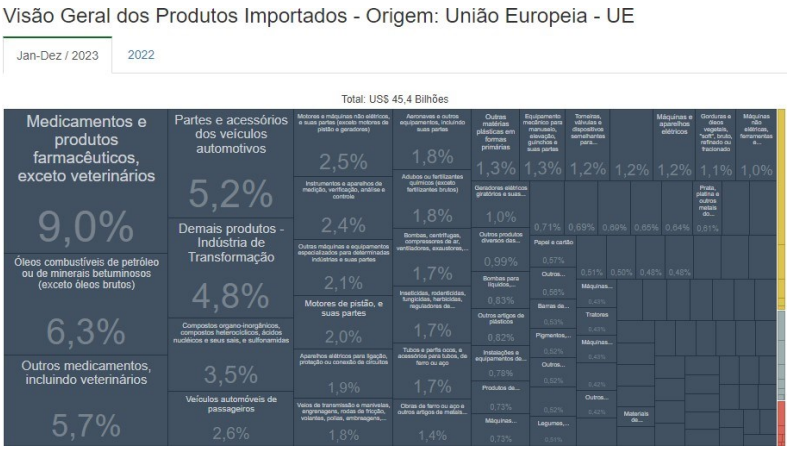
A título exemplificativo, e demonstrando o que foi supracitado, seguem as tabelas com a visão geral da balança comercial com os produtos exportados pelo Brasil para a União Europeia em 2023 (Figura 7) e os importados da mesma região no mesmo período (Figura 8), similares aos argumentos apresentados por Costa (2021, p. 8) que demonstram que o Brasil vende, principalmente, soja, celulose, minérios e óleos brutos e importa da União Europeia, medicamentos, partes e peças de veículos automotores etc.

Figura 6: Produtos exportados pelo Brasil para a UE em 2023



Fonte: Comex Vis (2023)

Figura 7: Produtos importados da UE pelo Brasil em 2023



Fonte: Comex Vis (2023)

Martinez (2023, p.11) afirma que será o Mercosul que fará a maioria das concessões tarifárias "a liberalização do comércio seria muito menor para os bens agropecuários, sobre os quais a União Europeia aplica um amplo conjunto de barreiras não tarifárias e cuja redução prevista no acordo é restrita". Porém, acredita-se que o acordo pode ter impactos positivos em razão da redução dos preços dos insumos industriais e da atração de investimentos estrangeiros, derivado da convergência regulatória estabelecida nos demais capítulos do acordo (Nonnemberg; Ribeiro, 2019 *apud* Martinez, 2023).

No início de 2024, em virtude dos intensos protestos realizados por agricultores de países europeus que se opõem ao acordo comercial com o Mercosul e alegam prejuízos com as importações de alimentos de países, como o Brasil o vice-presidente da Comissão Europeia, Maros Sefcovic, afirmou ao Parlamento Europeu que "as condições para a

conclusão do acordo com o Mercosul não foram atendidas", o que reforça ainda mais o argumento do governo francês de que a UE encerrará as negociações com o Mercosul (Reuters *apud* Infomoney, 2024, n.p.), demonstrando que fatores políticos internos e macroeconômicos interferem na formação da agenda de políticas públicas, corroborando as ideias de Kingdon anteriormente apresentadas[66].

II.3.3 Breves reflexões sobre as assimetrias político-ideológicas dos últimos presidentes brasileiros (2020 a 2024)

Os tópicos anteriores buscaram apresentar uma pequena síntese das discussões sobre a importância das compras públicas internacionais de acordo com as agendas mais discutidas na mídia e o incremento da participação brasileira no cenário internacional no que se refere ao assunto, especialmente o GPA e o Acordo entre o Mercosul e a União Europeia.

Cabe mencionar, que como afirmou Kingdon (1995, p. 229) as repercussões na esfera política são poderosos formadores de agenda, à medida que "eleições trazem novos governos e novas configurações partidárias ou ideológicas ao Congresso, e grupos de interesse de vários tipos pressionam (ou não conseguem pressionar) o governo com suas demandas".

Depreende-se, que a negociação é o que forma o consenso, muito mais que a persuasão, construindo acordos, alianças e concessões para a satisfação das reivindicações e em busca de maior aprovação (Kingdon, 1995, p. 229).

As mudanças de interesses internacionais alteram a ação dos atores estatais, modificando seus objetivos e redirecionando a política, gradativamente, em três formas distintas: "mudanças de programa, de problemas/metas e de orientação internacional" (Vigevani; Cepaluni, 2007, p. 278), sendo importante identificar as "variáveis de personalidade e percepção que dizem respeito à formulação de decisão" (Holsti, 1982 a*pud* Vigevani; Cepaluni, 2007, p. 277).

Cumpre mencionar que o período pesquisado, ou seja, de 2020 a 2024 (a partir da publicação da IN SEGES Nº10/2020 até maio data final da pesquisa) apresenta-se com duas diferentes posições ideológicas no poder Executivo Federal, alterando, sobremaneira, a atuação brasileira quanto ao assunto ora estudado.

Segundo Schreiber (2023, n.p.), "Os primeiros cem dias do terceiro mandato

[66] O principal fator de desagrado dos agricultores europeus é o que as importações de produtos baratos provenientes de países que não seguem regras rigorosas ambientais. Disponível em: https://www.cartacapital.com.br/mundo/mercosul-ainda-nao-cumpriu-condicoes-para-acordo-comercial-diz-ue/. Acesso em: 02 mai. 2024.

presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva[67] foram marcados por mudanças profundas em relação à gestão anterior, de Jair Bolsonaro[68]".

> Logo que assumiu, Bolsonaro adotou uma controversa guinada na política externa brasileira, substituindo o tradicional multilateralismo por um maior alinhamento com os Estados Unidos, então governado por Donald Trump, e outros países comandados por líderes conservadores de direita, como Hungria e Israel.
> Por outro lado, ao longo do governo, entrou em embate direto com líderes de nações tradicionalmente amigas, como Argentina e França, além de se indispor com o maior parceiro comercial brasileiro, a China, [...]. Schreiber (2023, n.p.)

Nesta perspectiva, ainda que seja cedo para avaliar integralmente a política externa vigente, observa-se que, na atual gestão, o Brasil busca fortalecer o compromisso com os principais países emergentes objetivando "o reconhecimento institucional formal com benefícios gerais, ao mesmo tempo em que fortalece sua própria posição" (Fonseca, 2011 *apud* Mota, 2023, p. 27).

Com relação ao Mercosul, Mota (2023, p.67) afirma que "a perspectiva neoliberal do Brasil estava empenhada em aprofundar os laços entre o Mercosul e a UE e acelerar a adesão do Brasil à OCDE". Porém, reiterou à época, que:

> A UE e o Mercosul anunciaram o acordo em 28 de junho de 2019, após vinte anos de negociações. Se ratificado, seria o maior acordo comercial já assinado por ambas as partes em termos de população. Com as negociações concluídas em 18 de junho de 2020, o atraso na ratificação do acordo é uma preocupação com as políticas ambientais do Brasil. A postura do governo de Bolsonaro contra a mudança climática e a proteção ambiental causou hesitação entre alguns estados-membros da UE, que buscam garantir que o acordo esteja alinhado com suas metas ambientais (Espinosa, 2021). O aspecto mais desafiador da relação bilateral Brasil-UE durante a gestão Bolsonaro, foi encontrar o compromisso certo entre a defesa dos interesses ambientais e econômicos da UE frente ao Brasil (Mota, 2023, p.67).

No programa de governo de 2022 e diante de seus discursos após a posse, Lula sinalizou uma abordagem mais nacionalista em relação às compras públicas internacionais, buscando alinhar essas aquisições com o fortalecimento da indústria nacional e o desenvolvimento econômico do país. Assim, a política de compras públicas seria usada como uma ferramenta para promover a inovação tecnológica e garantir a participação de empresas brasileiras em cadeias globais de valor, incentivando a produção nacional e o emprego de forma competitiva no mercado global, tentando acesso a bens e serviços de qualidade, mas sem comprometer a soberania industrial e tecnológica do país.

Ademais, no programa de governo de 2022, reforça o interesse em:

[67] Governou o Brasil entre 2003 e 2011 e reassumiu o Poder executivo em 2023.

[68] Governou o Brasil de 2019 a 2022.

> Defender a nossa soberania é defender a integração da América do Sul, da América Latina e do Caribe, com vistas a manter a segurança regional e a promoção de um desenvolvimento integrado de nossa região, com base em complementariedades produtivas potenciais entre nossos países. É fortalecer novamente o Mercosul, a Unasul, a Celac e os Brics. É estabelecer livremente as parcerias que forem as melhores para o país, sem submissão a quem quer que seja. É trabalhar pela construção de uma nova ordem global comprometida com o multilateralismo, o respeito à soberania das nações, a paz, a inclusão social e a sustentabilidade ambiental, que contemple as necessidades e os interesses dos países em desenvolvimento, com novas diretrizes para o comércio exterior, a integração comercial e as parcerias internacionais.

A perspectiva ideológica de Bolsonaro e Lula em relação às compras públicas internacionais reflete as divergências entre seus projetos de governo. No governo Bolsonaro, a visão sobre compras públicas internacionais foi marcada por uma abordagem mais liberal buscando maior abertura e participação de empresas estrangeiras nos processos de licitação, com o objetivo de promover competitividade e eficiência. Bolsonaro e sua equipe econômica adotaram uma postura de redução do papel do Estado na economia, priorizando a desregulamentação e a liberalização, com menor foco em políticas de incentivo à indústria nacional. Para ele, a participação internacional em licitações brasileiras poderia gerar economia e modernização, alinhada à visão de mercado livre e competitividade global.

Em contrapartida, a percepção de Lula sobre compras públicas internacionais apresenta-se mais protecionista e voltada para o fortalecimento da indústria nacional. Em seu programa de governo de 2022, Lula indicou que as compras públicas devem ser usadas como uma ferramenta estratégica para impulsionar o desenvolvimento econômico e industrial do Brasil. Defende, desse modo, a priorização de empresas nacionais em contratações, com o objetivo de incentivar a inovação tecnológica, promover o crescimento do setor produtivo nacional e gerar empregos. A visão de Lula demonstra que o Estado deve desempenhar um papel ativo na economia, utilizando as compras públicas (inclusive as internacionais) como um mecanismo de política industrial e social, em consonância com uma maior regulação do mercado e uma postura de defesa da soberania econômica.

No capítulo III, com base no que foi observado até aqui, analisaremos os discursos presidenciais (de Bolsonaro e Lula) sobre a participação brasileira no GPA e no acordo Mercosul União Europeia sobre a ótica da agenda governamental, decisória, simbólica e retórica, bem como aplicaremos o modelo dos mútiplos fluxos de Kingdon para as compras públicas internacionais brasileras. Além disso, observaremos a importância do planejamento para a formação de agenda nas contratações públicas (especialmente as internacionais).

III. Aplicação do modelo dos múltiplos fluxos para as compras públicas internacionais, planejamento e políticas públicas

Observamos no capítulo I as teorias sobre políticas públicas com fulcro no modelo de múltiplos fluxos e a teoria geral de compras públicas. No capítulo II abordamos especificamente as compras públicas internacionais no Brasil destacando a agregação do conceito de *agenda-setting* e legislação (e instruções normativas), bem como os *trade-offs* relacionados às aquisições governamentais, o contexto internacional que, de algum modo, impacta a atuação doméstica brasileira e algumas informações quantitativas quanto ao credenciamento e participação de fornecedores estrangeiros desde a IN SEGES Nº 10/2020.

Neste terceiro e último capítulo observaremos os pronunciamentos presidenciais sobre o GPA e o acordo Mercosul União Europeia, com base nas definições de agenda governamental, decisória, simbólica e retórica; e aplicaremos o modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon ao tema central da pesquisa, licitações internacionais, buscando responder ao problema "Em que medida a participação do Brasil em acordos internacionais sobre compras públicas, em especial o GPA e o acordo entre o Mercosul e a União Europeia, influencia o processo de formação de agenda de políticas públicas no país?"

Este capítulo também abordará o planejamento no que tange à política de compras públicas internacionais. Além disso, observará comparativamente as contratações internacionais mais expressivas efetuadas pelo Compras.Gov. O texto incluirá, ainda, um estudo sobre as contratações Rio de Janeiro encaontradas no Painel de Fornecedores, isto porque o foi o que mais adquiriu itens internacionais.

III.1 Análise da formação de agenda e os discursos presidenciais de Bolsonaro e Lula (3º. mandato)

Diante do que foi analisado no capítulo I quanto às agendas governamental, decisória, simbíolica e retórica, compreendemos que a agenda é uma lista de assuntos ou problemas que recebem atenção de autoridades governamentais (Kingdon, 1995). Assim, a formação da agenda é um dos aspectos mais importantes do processo de políticas públicas e se refere ao conjunto de questões que, em determinado momento, são consideradas prioritárias pelos formuladores de políticas ou por pessoas próximas a eles (Kingdon, 2006 *apud* Capella, 2020). Esse processo pode ser visto como a transformação de problemas em prioridades governamentais em diversas áreas, como saúde, educação, economia, agricultura e bem-estar

social. Como a atenção é um recurso limitado e tanto indivíduos quanto organizações precisam estabelecer prioridades, a formação da agenda é um campo de intensa competição, onde problemas e alternativas podem ganhar ou perder destaque constantemente (Capella, 2017 *apud* Capella, 2020).

No cenário político atual, pronunciamentos, entrevistas e mensagens públicas de candidatos e representantes eleitos têm se tornado cada vez mais relevantes (Iacomini *et al.,* 2018 *apud* Brasil *et al.*, 2023). Essa importância se deve, em grande parte, à rápida disseminação de informações via redes sociais e internet, que reduzem o controle e a dependência dos meios tradicionais, como a imprensa e a televisão. Além disso, a polarização política e o surgimento de governos populistas ao redor do mundo colocaram a comunicação presidencial no centro dos debates, com forte impacto sobre a mídia e a opinião pública (Brasil *et al*., 2023).

Logo, as mensagens presidenciais são elementos para a análise da agenda simbólica do Presidente, pois são documentos formais que surgem de uma imposição constitucional e são apresentados de forma institucionalizada buscando apoio do Legislativo para políticas que o Executivo considera essenciais (Arnold *et al.*, 2017 *apud* Capella, Brasil, 2022). Ao analisar os elementos que podem indicar os níveis de atenção presidencial no Brasil, as mensagens permitem: observar a atenção do presidente em relação às diferentes políticas públicas ao longo do tempo e; mapear mudanças nas prioridades, permitindo comparações entre diferentes governos (Capella, Brasil, 2022).

Neste diapasão, coube investigar mensagens dos últimos dois presidentes sobre compras públicas internacionais (ou assuntos relacionados) sejam elas nos seus planos de governo[69], discursos ou outras formas de comunicação durante o mandato.

Bolsonaro, em seu plano de governo de 2018[70], sobre o comércio internacional, declarou: “Propomos, assim, a redução de muitas alíquotas de importação e das barreiras não-tarifárias, em paralelo com a constituição de novos acordos bilaterais internacionais”. Reiterou também que:

[69] O Plano de Governo funciona como uma carta de intenções, onde os candidatos e seus partidos apresentam suas principais prioridades para os eleitores e as instituições da sociedade. Sendo uma lista das metas centrais para os quatro anos de mandato, esses planos geralmente são amplos e diversos, abordando diferentes áreas de políticas públicas e setores sociais. O objetivo é ampliar o diálogo com diversos grupos na sociedade, em busca de apoio e votos e representa a primeira oportunidade para o candidato formalizar suas promessas e mostrar quais serão suas futuras prioridades (Brasil *et al.,* 2023).

[70] O caminho da prosperidade. Proposta de Plano de Governo - Bolsonaro. 2018. Disponível em: https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta_1534284632231.pdf. Acesso em: 03 out. 2024.

> **Facilitar o comércio internacional** é uma das maneiras mais efetivas de se promover o crescimento econômico de longo prazo. A evidência empírica é robusta: países mais abertos são também mais ricos. **O Brasil é um dos países menos abertos ao comércio internacional, a consequência direta disso é nossa dificuldade em competirmos em segmentos de alta tecnologia**. Do ponto de vista teórico, a dinamização do comércio internacional funciona como um choque tecnológico positivo no país, aumentando sua produtividade e incrementando seu crescimento econômico de longo prazo. Propomos, assim, a redução de muitas alíquotas de importação e das barreiras não-tarifárias, em paralelo com a **constituição de novos acordos bilaterais internacionais**. *(Grifos nossos)*

Com relação à candidatura de Lula em 2022, destacamos na sua proposta de governo[71]:

> 61. É preciso fortalecer e modernizar a estrutura produtiva por meio da reindustrialização, do fortalecimento da produção agropecuária e do estímulo a setores e projetos inovadores. Devemos **fortalecer a empresa nacional, pública e privada, com instrumentos como** financiamento, **compras governamentais**, investimento público, ampliando e agregando valor à produção, com ênfase em inovações orientadas para a transição ecológica, energética e digital.
>
> 101. **É fortalecer novamente o Mercosul**, a Unasul, a Celac e os Brics. É estabelecer livremente as parcerias que forem as melhores para o país, sem submissão a quem quer que seja. **É trabalhar pela construção de uma nova ordem global comprometida com o multilateralismo, o respeito à soberania das nações, a paz, a inclusão social e a sustentabilidade ambiental, que contemple as necessidades e os interesses dos países em desenvolvimento, com novas diretrizes para o comércio exterior, a integração comercial e as parcerias internacionais.**

Essencialmente no que tange ao GPA (OMC) e ao acordo Mercosul União Europeia, temos como exemplo, a mensagem de Bolsonaro no Twitter em 2020[72]:

[71] Diretrizes para o programa de reconstrução e transformação do Brasil. Lula Alckmin 2023-2026 Coligação Brasil Da Esperança. 2022. Disponível em: https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2022/BR/BR/544/candidatos/893498/5_1659820284477.pdf. Acesso em: 03 out. 2024.

[72] Disponível em https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2020/01/presidente-autoriza-inicio-do-processo-de-entrada-do-brasil-no-acordo-de-compras-governamentais-da-omc. Acesso em 01 out. 2024.

Figura 8: Postagem de Bolsonaro no Twitter



Fonte: Governo Federal, 2020

Bem como seu discurso de abertura da 75ª Assembleia Geral das ONU, em setembro do mesmo ano:

> Seguimos comprometidos com a conclusão dos **acordos comerciais firmados entre o Mercosul e a União Europeia e com a Associação Europeia de Livre Comércio**. Esses acordos possuem importantes cláusulas que reforçam nossos compromissos com a proteção ambiental.
> Em meu governo, o Brasil, finalmente, abandona uma tradição protecionista e passa a ter na **abertura comercial a ferramenta indispensável de crescimento e transformação.**
> Reafirmo nosso apoio à reforma da **Organização Mundial do Comércio** que deve prover disciplinas adaptadas às novas realidades internacionais. (*Grifos nossos)*

Quanto às falas e discursos de Lula, já eleito, verificamos que dias antes do anúncio da retirada do pedido de acesso ao acordo da OMC, ou seja, em 25 de maio de 2023, o Presidente declarou:

> **As compras governamentais são instrumento de política industrial que não vamos abrir mão**. Vamos demorar um pouco mais para fechar o acordo, tudo bem. Mas da mesma forma que a França defende de forma fervorosa os seus produtos agrícolas, o seu vinho, vamos defender nossa pequena indústria nessa negociação. (*Grifos nossos)*

Mais recentemente, em coletiva de empresa em Nova Iorque, por ocasião da 79ª Sessão da Assembleia Geral da ONU (em 25 de setembro de 2024), após reunião com a presidente da Comissão Europeia, Luis Inácio disse:

> Nunca estive tão otimista com o acordo União Europeia-Mercosul. Ontem, eu disse à Ursula von der Leyen que o Brasil está pronto para assinar o acordo, que agora a responsabilidade é toda da União Europeia e não do Brasil. Porque durante 20 anos se jogava a culpa nos países do Mercosul.

Dias depois[73], em discurso na Cidade do México, Lula afirmou que, espera concluir as negociações do acordo comercial entre o Mercosul e a União Europeia ainda este ano. E

[73] Em 30 de setembro de 2024.

anunciou:

> E quero dizer para os companheiros empresários mexicanos: ainda esse ano, se Deus quiser, nós vamos fechar o acordo Mercosul e União Europeia. Está pronto. E o Brasil está pronto para assinar esse acordo.

O atual presidente destacou, ainda, a possibilidade de ampliação do acordo para incluir toda a América Latina.

> Para ninguém nunca mais falar que é a América do Sul que não quer, que é a América Latina que não quer. E esse acordo da UE com a América do Sul pode ser estendido para um acordo da UE com a América Latina. O mundo está precisando disso. A economia está um pouco atrofiada no mundo inteiro. E nós temos mercado para isso.

Logo, considerando que o debate sobre a formação da agenda de políticas públicas destaca a importância das ações e inações dos governantes, onde discursos e retóricas desempenham um papel significativo na definição de prioridades, tanto as mensagens de Bolsonaro quanto as de Lula revelam como os presidentes usam suas plataformas para moldar a agenda pública, refletindo suas visões e estratégias em um contexto competitivo e dinâmico.

Apesar de não ter controle absoluto sobre a agenda de políticas públicas, Kingdon (2003) mostra que o presidente tem maior capacidade de influenciar a agenda em comparação com outros atores por colocar em pauta demandas que considera importantes diretamente para a agenda decisória, sem necessariamente passar por todo o processo de disputa com outros atores na definição de problemas públicos e suas soluções (Kingdon, 2003, Capella, 2022 *apud* Brasil *et al.,* 2023).

Assim, segundo Kingdon, o presidente ocupa essa posição de destaque porque possui: recursos institucionais, como o veto e a prerrogativa de contratar e demitir; eficiência de sua decisão unitária sobre a agenda, especialmente em comparação ao Congresso; capacidade de pressionar a opinião pública para que sua agenda seja aceita por outros governantes; e habilidade de engajamento, tanto em seus discursos quanto em suas ações (Kingdon, 2003 *apud* Brasil *et al.,* 2023).

Conforme reitera Brasil *et al*. (2023),

> [...]embora os pronunciamentos sejam mais amplos e com menos restrições e obrigações, são capazes de exercer forte influência sobre os estágios posteriores da agenda governamental, uma vez que ao atraírem atenção do público, da mídia e de outros atores governamentais, se tornam importantes instrumentos de persuasão. Por isso, quando o presidente se coloca diante a nação e se pronuncia mostrando o que ele pensa, seus entendimentos e ideias que ancoram definições daquilo que será priorizado, é evidenciado a importância que esse discurso tem para a formação da agenda governamental, pois é por meio dele que essas ideias se propagam.

A escolha desses indicativos de atenção destaca a importância dos documentos oficiais e dos pronunciamentos presidenciais na formação de ideias, valores e interesses que influenciam diretamente a formulação de políticas públicas no país. Neste sentido, o método e a teoria usados na análise da agenda oferecem um retrato situado no tempo e espaço servindo de base comparativa para estudos futuros (Brasil *et al*., 2023).

O que é visto como prioritário em uma sociedade pode não ser tratado pelo governo de outra sociedade por longos períodos. Além disso, dentro de uma mesma sociedade, a análise ao longo do tempo pode mostrar como certos temas entram e saem das prioridades governamentais dependendo da época ou do partido no poder. Essas variações tornam o processo de formação da agenda fluido e vivo, podendo apresentar períodos de estabilidade com mudanças graduais, mas também momentos de rupturas e transformações significativas, como descrevem Baumgartner e Jones (1993 *apud* Brasil; Jones, 2020).

É possível, dessa forma, concluir que a agenda simbólica tem função na compreensão da agenda governamental, indo além de simples retórica. Sendo um dos instrumentos à disposição do presidente, que é uma figura central na definição da agenda, os discursos influenciam os debates, as ações e a persuasão política. Assim, "o governo da palavra não é tudo na política, mas a política não pode agir sem a palavra", Charaudeau (2006, *apud* Capella; Brasil, 2022, p.5).

Diante dos exemplos citados, para inferir que o tema das compras públicas internacionais se insere na lógica de formação de agenda a partir dos discursos presidenciais, é necessário considerar elementos centrais da teoria de formação de agenda e a maneira como o discurso político reflete as intenções e prioridades do governo.

Primeiramente, a formação de agenda, segundo Kingdon (1995), ocorre quando um conjunto de problemas e soluções se alinham, criando uma janela de oportunidade para que certos temas sejam discutidos e priorizados. Quando o presidente aborda compras públicas internacionais em seus discursos, ele está, direta ou indiretamente, posicionando o tema como uma questão relevante para o país. O fato de mencioná-lo sugere que o tema está em alguma fase do processo de formação da agenda pública.

Em segundo lugar, o contexto internacional em que o Brasil está inserido influencia fortemente essa dinâmica. Discursos que destacam acordos internacionais, compromissos multilaterais ou negociações comerciais envolvendo compras públicas apontam para uma visão estratégica de posicionamento global. Isso indica que o governo vê nas compras públicas internacionais uma ferramenta não apenas econômica, mas também diplomática,

para alcançar objetivos maiores, como fortalecimento de cadeias produtivas, inovação tecnológica, alianças políticas ou até mesmo protagonismo na integração regional.

Além disso, ao destacar questões como transparência, competitividade e desenvolvimento sustentável em contratos internacionais, por exemplo, os discursos reforçam a existência de uma política consistente e ativa de compras públicas internacionais. Tais temas não surgem isoladamente, mas em resposta a pressões externas (como as regras da OMC) e internas (demandas de setores industriais, sindicatos ou outras partes interessadas).

Dessa forma, na agenda governamental, os discursos presidenciais sobre compras públicas internacionais tratam o tema como uma prioridade estratégica. O discurso molda as prioridades do governo e influencia a alocação de recursos e a formulação de políticas. Na agenda decisória, os discursos podem sinalizar intenções que moldam as decisões práticas sobre a implementação de compras públicas. A ênfase do presidente em determinados setores ou critérios de compras (como favorecimento de empresas locais ou sustentabilidade) pode influenciar tanto a burocracia quanto o Congresso a adotarem políticas e regras específicas. Considerando a agenda simbólica, os discursos constroem narrativas que alinham compras públicas internacionais a valores nacionais, criando um sinal para ganhar apoio político e popular, além de justificar ações concretas. E, para a agenda retórica, os pronunciamentos são ferramenta de comunicação para reafirmar compromissos e moldar percepções internas e externas. Assim, no cenário internacional, os discursos sobre compras públicas podem posicionar o Brasil como um ator que segue padrões globais de comércio justo ou sustentável, o que afeta tanto a imagem do país quanto suas negociações comerciais.

Portanto, ao analisar os discursos presidenciais sobre compras públicas internacionais, podemos perceber um esforço de articulação entre as prioridades nacionais e os desafios globais. Esse discurso não só eleva o tema à agenda política, mas também sugere a existência de uma política internacional de compras públicas, alinhada a objetivos de desenvolvimento e competitividade do país.

A seguir, aplicaremos o modelo de múltiplos fluxos de Kingdon às compras públicas internacionais, utilizando-o como uma estrutura teórica para compreender como o tema surge e se consolida na agenda política. Observamos que o fluxo dos problemas destaca desafios como a corrupção e o protecionismo, que se tornam visíveis em contextos de crise ou sob pressão social. O fluxo das políticas refere-se às alternativas propostas para abordar esses desafios, como a abertura comercial e a modernização das compras públicas. Já o fluxo

político abrange os atores e coalizões que têm o poder de impulsionar ou obstruir o avanço da temática.

Quando esses três fluxos se alinham, ocorre a formação de uma janela de oportunidade. Nesse cenário, se o governo identifica a necessidade de modernizar as compras públicas e existem soluções viáveis (como acordos internacionais) e respaldo político, o tema pode ser estrategicamente incorporado à agenda. A aplicação do modelo de Kingdon, portanto, facilita a compreensão de como o governo brasileiro busca articular e implementar políticas concretas nas compras públicas internacionais.

III.2 Aplicação do modelo de múltiplos fluxos de Kingdon para as compras públicas internacionais brasileiras

Considerando que Kingdon (1995) afirma que a *agenda-setting* é uma fase do ciclo de políticas públicas na qual o governo destina atenção a algum assunto em determinado momento, cumpre aplicar, no contexto do que foi observado até aqui, o modelo dos múltiplos fluxos às compras públicas internacionais e, assim, verificar como as agendas mudam dentro de um repertório de alternativas.

Recuperando o que foi apresentado no capítulo I, para Kingdon (1995) a agenda é um conjunto de questões que, em determinado período, são tidas como prioridades pelos formuladores de políticas públicas ou por pessoas próximas a eles. Desse modo, a formação da agenda corresponde a detectar os problemas e planejar a ação a ser tomada de acordo com dados, custo-benefício, necessidade política, urgência e recursos disponíveis. Entretanto, somente parte dos problemas que entram na agenda terão prioridade ou serão solucionados (Kingdon, 1995).

O modelo dos múltiplos fluxos aplica-se a critérios narrativos para remodelagem de casos, mantendo o valor e dinamismo dos processos, atores políticos e eventos. Pode, então, ser aplicado em aprimoramento a outras análises, como a institucional, para destacar processos decisórios em espaços complexos e incertos, como os governos (Fernandes, 2010).

Os participantes visíveis, por receberem atenção da imprensa e do público, são considerados como elementares às alterações na agenda. Dentre eles estão o Presidente da República – tido por Kingdon (1995) como o mais influente na definição da agenda – , ministros, senadores e deputados, os quais criam oportunidades de acesso à agenda governamental. Já o grupo de participantes invisíveis – formado por servidores públicos (burocratas), analistas de grupos de interesse, assessores parlamentares, acadêmicos,

pesquisadores e consultores – interferem fundamentalmente na produção de alternativas e soluções, atuando mais na agenda de decisão (Capella, 2018).

Os empreendedores de políticas públicas dedicam esforços em defender uma ideia e, frequentemente, "estão em posição de autoridade dentro do processo decisório, característica que faz com que suas ideias tenham receptividade", conseguindo levar suas opiniões e propostas a variados fóruns (Capella, 2018, p. 44).

Segundo Kingdon, "o empreendedor de políticas que está pronto não perde oportunidades" (2003 *apud* Capella, 2018, p.45). Dessa forma, no momento que as janelas de oportunidade se abrem, os empreendedores atuam. Do contrário, deverão esperar o próximo momento e, assim, proporcionar a integração entre problemas, soluções e clima político. Os empreendedores atuariam, então, agregando problemas a soluções, propostas a momentos políticos, eventos políticos a problemas. Isto é, sem um empreendedor, a conexão entre os fluxos poderia não ocorrer (Capella, 2016b *apud* Capella, 2018).

Nas políticas públicas, o processo de tomada de decisão é simbolizado pela convergência de 3 fluxos dinâmicos: o dos problemas, o das soluções ou alternativas (políticas públicas) e o político. Possibilitando, portanto, que agenda siga um caminho que é definido pela: i) identificação de um problema pela sociedade; ii) presença de soluções para explicá-las – "originadas por especialistas, investigadores, políticos e atores sociais, dentre outros" –; iii) cenários político, administrativo e legislativo oportunos ao prosseguimento da ação (Kingdon, 2003; Bonafont, 2004; Ferrarezi, 2007; Zahariadis, 2007; Capella, 2007 *apud* Gottems *et al.*, 2013, p. 513).

Resumidamente, o fluxo dos problemas verifica como as questões são reveladas e as razões que as levaram a integrar uma agenda de governo. Indicadores, ocorrência de eventos, crises e *feedbacks* capturam a atenção do governamente nesta fase (Gottems *et al.*, 2013).

No fluxo das alternativas estão inseridas as soluções e ideias que concorrem à aceitação da rede de políticas. Sendo que "algumas permanecem intocadas, outras são combinadas a novas propostas e/ou desaparecem" (Gottems *et al.*, 2013, p. 513). Dentre os caminhos que formam as políticas públicas é possível reconhecer, pelo menos, dois padrões: o do alinhamento com os valores sociais (pois tendem a refletir os valores e normas predominantes na sociedade para garantir legitimidade e aceitação); e a capacidade de antecipar e gerir contingências futuras, como os orçamentos (porque aspiram antecipar desafios futuros e incluir orçamentos flexíveis para enfrentamento de imprevistos, buscando dar sustentabilidade e eficácia às políticas públicas), de acordo com Gottems *et al*. (2013).

Quanto ao fluxo político, caracteriza-se por ser independente dos anteriores e é

constituído de suas próprias regras e dinâmicas através do entendimento de ideias, coalizões e negociações (Cirino *et al.*, 2021)[74]. Seus três principais elementos são: o clima nacional (*national mood*), as forças políticas organizadas e as mudanças no governo (Kingdon, 2003; Zahariadis, 2007 *apud* Gottems, 2013). O clima nacional indica a divisão das questões expressivas na sociedade, exprimindo um cenário oportuno para a formação da agenda política. As forças políticas coordenadas indicam as pressões sofridas por grupos, provocando consensos ou conflitos na arena política. Já as mudanças no governo interferem na agenda no que se refere às pessoas em posições estratégicas como na formação do Poder Legislativo (Kingdon, 2003 *apud* Gottems, 2013).

Neste sentido, testamos o modelo de múltiplos fluxos para a contratações públicas internacionais brasileiras, analisando o fluxo dos problemas, da política pública e político. Estes transcorrem o sistema ao mesmo tempo e com vida própria, mas recebem interferência dos participantes visíveis, invisíveis e empreendedoredores de políticas públicas convergindo, desse modo, em uma oportunidade de mudança (janela de oportunidade) a qual definirá a formação de uma agenda. No caso em tela, utilizamos as referências observadas ao longo do capítulo II.

Como problemas inerentes às compras públicas, Kashap (2004) identifica a corrupção, o protecionismo e a discriminação.

O primeiro, corrupção, "mina todo o tecido da vida econômica e politica" (Kashap, 2004, p. 141), assim, além da transparência na condução do processo, o autor defende a necessidade de um quadro jurídico estável e coerente que estabeleça princípios e práticas essenciais a serem observadas nas atividades de compras públicas (Kashap, 2004).

O protecionismo seria utilizado, cada vez mais, à sombra de medidas anti-dumping. Apoiadores do mecanismo preconizam a que os governos primeiramente defendam seus cidadãos, sendo um dever cuidar daqueles cujos recursos econômicos dependem da produção industrial. Contudo, há quem defenda que a prosperidade é fortificada pelo comércio, liberalização e vantagens comparativas (Kashap, 2004).

A discriminação nas compras públicas estaria relacionada a objetivos da política industrial, segurança nacional e outros objetivos não econômicos, "estes últimos incluem políticas que reservam certos tipos (ou certa parcela) de contratos para empresas pertencentes a minorias, para empresas localizadas em determinadas regiões geográficas, ou para pequenas e médias empresas" (Evenett; Hoekman, 2004 *apud* Kashap, 2004, p. 142).

[74] Os outros dois fluxos – problemas e políticas públicas – são estruturados por negociação e barganha, não pela construção de ideias (Cirino *et al*., 2021).

O fluxo das soluções (das políticas públicas) reflete o aspecto das políticas das compras públicas internacionais com a compatibilização entre soluções conflitantes como a abertura comercial e o desenvolvimento econômico, ou seja, o *trade-off* entre a ampliação da participação de fornecedores estrangeiros e o fomento da indústria nacional. Além disso, consideramos como fluxo das soluções a concepção da própria política de compras públicas internacionais (pela distinção em relação à nacional, sua complexidade e relevância).

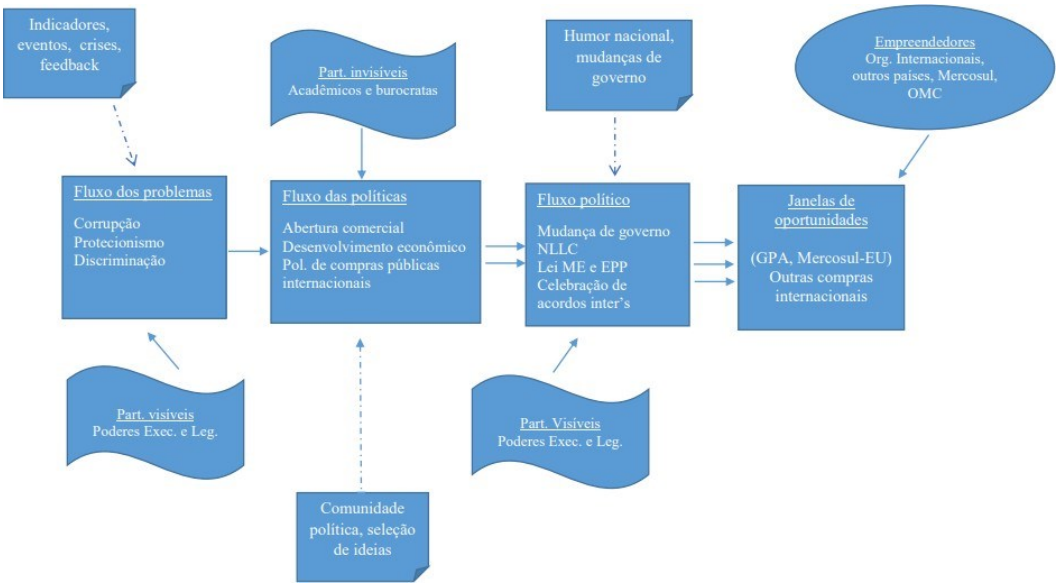
Sobre o fluxo político, consideramos as mudanças de governo e, portanto, de interesses e ideologias. Logo, a publicação de Leis como a 123/16 e a NLLC, bem como a assinatura de acordos comerciais que celebrem a abertura comercial com outros países ou blocos[75], são exemplos do que pode impactar o processo de aquisição internacional por parte do governo nacional. Contudo, cumpre lembrar que independentemente de acordos celebrados ou a celebrar, em certas situações a contratação internacional seria inevitável para a relização de uma política, o que também interpretamos como um fluxo político, uma vez que existe a escolha pela não realização, conforme apontou Dye (1984).

Entendemos, neste contexto, serem participantes vísiveis o Presidente da República (Poder Executivo) e os membros do Poder Legislativo, invisíveis, os burocratas e acadêmicos e como empreendedores, os organismos internacionais, demais países, Mersosul, União Europeia etc.

Diante desse panorama, identificamos que a janela de oportunidade ocorre quando há a confluência das variáveis anteriores, ou seja, quando todas se encontram e são agregadas pelos empreendedores. Assim, nesse estudo, o GPA, o Acordo Mercosul-UE e a possibilidade de efetuar uma licitação internacional seriam as janelas de oportunidade no que tange às compras governamentais no cenário atual. Conforme se verifica na figura abaixo.

[75] A Lei 123/2006, apesar de não ser recente, reflete uma discussão atual sobre a importância do tratamento diferenciado e favorecido às ME e EPP que são consideradas pelo governo brasileiro pilares do desenvolvimento nacional. No entanto, a NLLC pela primeira vez na legislação nacional definiu o conceito de licitações internacionais – desfazendo um entrave doutrinário, jurídico e jurisprudencial.

Figura 9: Aplicação do modelo de múltiplos fluxos para as contratações públicas internacionais brasileiras



Legenda:

Elementos que influenciam

Participantes (ou empreendedores) que atuam

Fonte: Elaboração própria com base no modelo de John Kingdon

Uma vez que são independentes, cumpre verificar que apesar de GPA e o Acordo Mercosul- União Europeia tratarem de temas semelhantes, verifica-se a importância dos participantes visíveis na sua efetivação. Verificamos isso ao observar que, apesar da abertura da janela de oportunidades de ambos os acordos serem relativamente coincidentes, apesar de ter havido pedido de adesão por parte do governo Bolsonaro ao GPA, o presidente Lula optou por desistir do acesso ao acordo.

Assim, observa-se que a possível participação do Brasil no GPA influenciava a dinâmica dos fluxos como benefícios econômicos, acesso a mercados ou conformidade com padrões internacionais estando mais alinhada à política externa do governo de Jair Bolsonaro.

O Acordo Mercosul-União Europeia, por outro lado, além de afetar as compras públicas internacionais também impacta a política brasileira e traz oportunidades e desafios adicionais que apresentam-se mais alinhados à política externa do governo Lula.

Verifica-se, desse modo, que a mudança de governo influencia diretamente a dinâmica das políticas públicas, sendo moldada por uma lógica contingente, que responde não apenas a problemas e soluções, mas também ao ambiente político e às forças que

configuram o cenário decisório. Como aponta Kingdon (1995), o processo de *agenda-setting* é afetado pelo clima político e pelas pressões circunstanciais que alteram o curso das decisões e estratégias adotadas pelos atores políticos.

Na prática, a relação entre essas variáveis é muito mais complexa, envolvendo vários subfatores e *feedbacks*. No entanto, o diagrama desenvolvido tenta oferecer uma representação básica dessa interação, uma vez que a matéria é multidisciplinar (e exige uma análise complexa que envolve economia, direito, comércio exterior, políticas públicas etc.) carecendo de muito mais detalhes.

O objetivo, portanto, foi preconizar como as variáveis influenciam o processo de *agenda-setting*, uma vez que a combinação dos fluxos determina quais questões e políticas ganham relevância e são adotadas pelo governo. Assim, a relação entre as compras públicas internacionais e o modelo de múltiplos fluxos de Kingdon se mostra alinhada, sendo moldada tanto por problemas emergentes quanto pelas dinâmicas do processo político como um todo.

III.3 Planejamento e política de compras públicas

Considerando que a formação de agenda se caracteriza pelo estreitamento de problemas e soluções visando suportar o planejamento da ação, cumpre neste tópico abordar a importância do planejamento na políticas de compras públicas.

Debater políticas públicas aperfeiçoaria a atuação estatal bem como melhoraria a qualidade de vida da população, igual relevância deveria ser concedida ao planejamento governamental com o propósito de esclarecer a formação de agenda até a sua avaliação (Justen; Frota, 2017).

Em todas as fases do ciclo de políticas públicas, há a necessidade de planejamento das ações a serem realizadas pelas partes envolvidas, porém, – sendo o Estado um campo de interesses diversos –, a rivalidade entre os setores cruciais pode engessar as possibilidades de avanço de determinado projeto (Justen; Frota, 2017).

Para Lopes (1990 *apud* Justen; Frota, 2017, n.p.), o planejamento no setor público seria um "método coerente e compreensivo de formação e implementação de diretrizes, através de um controle central de vastas redes de órgãos e instituições interdependentes, viabilizados por conhecimentos científicos e metodológicos". Dessa forma, englobaria diversos órgãos e instituições, todavia, necessitaria de um controle central para ordenar as ações a serem tomadas.

Os governos tentariam continuamente influenciar a evolução da sociedade

(Schotanus; Grandia, 2023). Assim, legislações, escolhas e ações dos governos em relação à governança de áreas específicas de desenvolvimento social seriam estabelecidas em políticas públicas na tentativa de criar valor público (Bovens *et al*., 2012 *apud* Schotanus; Grandia, 2023).

Para o atingimento dessa evolução, utilizariam, também os contratos públicos para acrescentarem valor ao seu ambiente, isto é, empregariam os contratos públicos não apenas como um meio para atingir um fim, mas também como uma ferramenta política para alcançar outros resultados desejados na sociedade (Schotanus; Grandia, 2023).

Esse processo dependeria da esfera, do tipo e do valor da aquisição, mas geralmente envolveria três etapas: i) planejamento de compras: que consiste em decidir quais bens ou serviços precisariam ser contratados, delinear as especificações técnicas necessárias, estabelecer os critérios de adjudicação dos projetos atribuídos e definir as condições de execução do contrato; ii) contratação e adjudicação do contrato: que estabelece o processo de licitação e seleção de candidatos; e iii) gestão de contratos: que incluiria tentar garantir que todos os acordos e padrões seriam obedecidos e que o bem ou serviço seria entregue de forma satisfatória (Assche *et al.*, 2023).

Antes que uma política de compras possa ser desenvolvida, o problema que a política aborda deveria atrair a atenção e entrar na agenda para, então, iniciar seu desenvolvimento. Porém, neste ponto as perspectivas sobre um referencial poderiam variar, sendo difícil, muitas vezes, haver uma definição objetiva de um problema político (Schotanus; Grandia, 2023).

O desenvolvimento de políticas seria, em muitos casos, resultado de um processo racional, onde os decisores políticos utilizariam informações baseadas em evidências para determinar qual seria o melhor instrumento para alcançar o objetivo político desejado (Bekkers *et al.*, 2017 *apud* Schotanus; Grandia, 2023). Seria também influenciado por inúmeros atores, já que realizado em arenas, sendo por isso um desafio (Hoogerwerf, 1989 *apud* Schotanus; Grandia, 2023).

Não obstante, a elaboração de um modelo perfeito de planejamento dificilmente existiria, diante da complexidade, riscos e incertezas decorrentes dos elementos de um gerenciamento público e das ações diferenciadas dos atores sociais, mas os modelos poderiam ser úteis na simulação de diferentes cenários (Justen; Frota, 2017).

Dessa forma, um planejamento de compras públicas utilizaria diretrizes fornecidas por uma política de compras para desenvolver um plano de ação específico para um processo de aquisição. Assim, o processo político de uma política de compras públicas seria como

qualquer outro, o que significaria uma sequência cíclica que teria início com a definição de uma agenda (estimulada por um desafio social específico), seguida pelo desenvolvimento, tomada de decisões, implementação e avaliação de políticas (Anderson, 2003 *apud* Schotanus; Grandia, 2023).

No caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988 instituiu o planejamento como determinante para o setor público e indicativo para o setor privado [76]. Neste sentido, o planejamento desenvolvido em âmbito governamental e considerado planejamento estratégico governamental (PEG) estaria relacionado com "a capacidade que o Estado tem em construir, criativamente e interativamente com a sociedade, uma visão de futuro do país e de si mesmo, concatenando meios e fins suficientes e necessários para sua execução" (Toni, 2021, p. 7).

A proporção estratégica estaria relacionada à soma de valores, procedimentos, instituições e organizações comprometidas com a eleboração de metas de longo prazo, cuja realização acarretaria grande concentração de recursos, os quais estariam associados às diretrizes de desenvolvimento nacional (Toni, 2021).

O planejamento seria, então, a capacidade do governo relacionada à efetividade das políticas públicas (Toni, 2021). Dessa forma, na administração pública, o processo de planejamento implica o desempenho fático de governo, porquanto a implementação de políticas públicas sob a autoridade estatal deveria ser orientada por normas, regulamentos e marcos jurídico-institucionais que imporia, direta e indiretamente, a ponderação preliminar das ações (Toni, 2021).

Assim dizendo, as ações de governo, deveriam ser antecedidas por um processo equilibrado e cuidadoso anterior à sua realização, isso motivaria a atividade de planejar e de formular estratégias (Toni, 2021).

> Portanto, o planejamento estratégico, diferente do planejamento institucional ou organizacional, que prioriza e limita-se a entender, processar e projetar mudanças no âmbito organizacional, é entendido aqui como uma capacidade de governar, de "produzir governo". Tal capacidade se realiza essencialmente na produção de políticas, que materializam a intencionalidade governamental, isto é, realizam no presente os objetivos que se alinham e acumulam resultados para uma determinada estratégia (Toni, 2021, p, 11).

[76] Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

Nesse sentido, poderia se considerar a existência de conexões entre planejamento estratégico e políticas públicas, uma vez que para Toni (2021):

1) O planejamento permitiria, o desenho e a execução da política, fortalecendo a associação entre os meios e os fins, ou seja, os recursos disponíveis e o impacto esperado. Dessa forma, um sistema de planejamento governamental (bem desenvolvido) deveria ser uma exigência para a elaboração e implementação efetiva de políticas públicas;

2) Por impactar diretamente a capacidade de governo das organizações públicas, o planejamento estratégico poderia intensificar a governabilidade na implementação de políticas;

3) Visto que o planejamento estaria relacionado ao funcionamento do Estado, infere-se que a habilidade de planejar garantiria a "institucionalidade do jogo democrático" na medida em que conceberia preceitos, regras e prerrogativas para que a disputa política acontecesse sem ameaça à democracia (Toni, 2021, p. 13). Assim, a concretização do ciclo de políticas públicas poderia auxiliar o sistema de planejamento estratégico, na medida em que aumentaria a aptidão dos atores sociais, em especial os gestores públicos, no reconhecimento de problemas, na verificação estratégica e na formulação de cenários. Dessa maneira, considerando que o comportamento prático do PEG seria parte das garantias institucionais da democracia em regime de disputa política, poderia-se considerar, então, o vínculo direto entre o plano e a atribuição política do Estado, elos definitivos entre o planejamento governamental e o funcionamento democrático.

4) A última conexão entre planejamento e políticas públicas a ser apontada refere-se à simplificação de procedimentos, isto é, relacionaria-se ao aumento da previsibilidade política e social, do conhecimento das relações de causa e efeito na execução de políticas e de "um modelo de intervenção lógica na realidade" (Toni, 2021, p. 13). Estando propícia à ideia de que o planejamento governamental poderia compensar ou corrigir falhas do funcionamento de mercado.

> [...] A decisão de planejar é essencialmente uma decisão política, pois é uma tentativa de alocar explicitamente recursos e, implicitamente, valores através do processo de planejamento e não através dos demais e tradicionais mecanismos do sistema político [...] A implementação do plano é, também, essencialmente, um

> fenômeno político, pois é uma forma de se aferir quanto da tentativa de alocar recursos e valores se efetivou ou, em outras palavras, qual é a relação num dado sistema entre política e administração. (Lafer, 1970 *apud* Toni, 2021, p. 13).

A atividade de planejar seria, consequentemente, uma conduta política uma vez que constitui, realiza e harmoniza interesses, representações normativas e padrões morais nas ações de governo (Toni, 2021).

Portanto, ao longo do ciclo da política de compras públicas há inúmeras decisões que deveriam ser feitas, desde a formação de agenda até o avanço em direção à implementação formal (alteração ou cancelamento da política). Para garantirem que a política que melhor atenda aos diversos interesses seja efetivamente aprovada, esses processos são, muitas vezes, percebidos como altamente políticos por conterem barganha e negociação entre as diversas partes interessadas (Schotanus; Grandia, 2023).

Dessa forma, veremos a seguir quais os instrumentos legais de planejamento nas contratações públicas brasileiras.

III.3.1 Instrumentos legais de planejamento nas contratações públicas

O planejamento nas contratações obedece aos mandamentos do Decreto-Lei 200/1967 (art. 7º), que o destaca como princípio e estabelece que a ação governamental observará o planejamento que objetive a promoção do desenvolvimento econômico-social do país e a segurança nacional, orientado por planos e programas elaborados, na forma do Título III[77] e compreenderá a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos:

[77] Art. 15. A ação administrativa do Poder Executivo obedecerá a programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual, elaborados através dos órgãos de planejamento, sob a orientação e a coordenação superiores do Presidente da República.

§ 1º Cabe a cada Ministro de Estado orientar e dirigir a elaboração do programa setorial e regional correspondente a seu Ministério e ao Ministro de Estado, Chefe da Secretaria de Planejamento, auxiliar diretamente o Presidente da República na coordenação, revisão e consolidação dos programas setoriais e regionais e na elaboração da programação geral do Governo.

§ 2º Com relação à Administração Militar, observar-se-á a finalidade precípua que deve regê-la, tendo em vista a destinação constitucional das Forças Armadas, sob a responsabilidade dos respectivos Ministros, que são os seus Comandantes Superiores.

§ 3º A aprovação dos planos e programas gerais, setoriais e regionais é da competência do Presidente da República.

Art. 16. Em cada ano, será elaborado um orçamento-programa, que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizada no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual.

plano geral de governo; programas gerais, setoriais e regionais; de duração plurianual, orçamento-programa anual; e programação financeira de desembolso.

A Constituição de 1988 determina que leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais (art. 165, I, II, III). Também estabelece que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais nela previstos deverão ser elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional (art. 165, § 4).

O plano plurianual (PPA) [78] é considerado, segundo fontes oficiais, o principal instrumento de planejamento orçamentário de médio prazo devendo ser elaborado por todos os entes federados. O PPA estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública incluindo despesas de capital e outras a ela relativas, bem como programas de duração continuada. O plano orienta a elaboração de outros instrumentos de planejamento, são eles a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

A LDO orienta a elaboração e a execução do orçamento de um governo em um exercício, abarca as metas e prioridades da administração pública, estipula as diretrizes de política fiscal, além de orientar a elaboração da Lei orçamentária anual, entre outros (CF/1988, art. 165, II).

A LOA detalha a previsão da receita e a fixação de despesas de um governo para um exercício financeiro, sendo parte da gestão financeira e orçamentária dos entes federativos (CF/1988, art. 165, III).

Para Toni (2021), os planejamentos plurianuais, embora tenha havido avanços metodológicos e normativos, apresentam-se desconectados do pensamento estratégico. Isso porque, de um lado, as metas de curto e médio prazos têm sido indicadas de modo repetitivo

---

Parágrafo único. Na elaboração do orçamento-programa serão considerados, além dos recursos consignados no Orçamento da União, os recursos extraorçamentários vinculados à execução do programa do Governo.

Art. 17. Para ajustar o ritmo de execução do orçamento-programa ao fluxo provável de recursos, o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e o Ministério da Fazenda elaborarão, em conjunto, a programação financeira de desembolso, de modo a assegurar a liberação automática e oportuna dos recursos necessários à execução dos programas anuais de trabalho.

Art. 18. Toda atividade deverá ajustar-se à programação governamental e ao orçamento-programa e os compromissos financeiros só poderão ser assumidos em consonância com a programação financeira de desembolso.

[78] O PPA é definido por lei e tem vigência de quatro anos. Se inicia no segundo ano de mandato do chefe do Poder Executivo e se prolonga até o final do primeiro ano do mandato de seu sucessor. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/plano-plurianual. Acesso em: 17 mai. 2024.

e sem criatividade, de outro, não houve uma transformação cultural na administração pública federal que permitisse um pensamento estratégico articulando o longo com o médio e curto prazos, construindo programas e projetos mais ambiciosos e efetivos. Dessa maneira, o ambiente interfederativo que impõe uma governança compartilhada e imperfeita, as grandes dimensões do país e o alto grau de desigualdade estrutural no nível de desenvolvimento regional e na renda pessoal seriam componentes que intensificariam essa dificuldade (Toni, 2021).

A NLLC alçou o planejamento como princípio (art. 5º) e detalhou a fase preparatória de um certame como sendo caracterizada pelo planejamento devendo ser compatibilizada com o plano de contratações anual e com as leis orçamentárias[79]. Segundo o TCU (n.d.), o planejamento da contratação seria a etapa que receberia uma demanda, constituiria um estudo técnico preliminar (ETP)[80] e criaria como saída um edital licitatório, contendo um

[79] Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:
I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;
II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;
III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;
IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;
V - a elaboração do edital de licitação;
VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;
VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;
VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;
X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;
XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

[80] Art. 6º, inciso XX, Lei 14.133/2021 - Estudo técnico preliminar: documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação.

termo de referência (TR)[81] ou projeto básico (PB)[82] para a contratação.

Importante mencionar que a NLLC, ainda afirma que o estudo técnico preliminar deverá evidenciar o problema a ser resolvido e sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação. Isso ratifica o que dizia Kingdon (1995) sobre a teoria dos múltiplos fluxos, principalmente quanto ao fluxo dos problemas e das soluções.

Para a efetivação de políticas públicas de qualidade é necessário realizar compras públicas também de qualidade, dessa forma, o modelo de planejamento das contratações tem início com o planejamento estratégico, quando são verificados os objetivos e metas

[81] Art. 6º, inciso XXIII, Lei 14.133/2021 - Termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:
a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
d) requisitos da contratação;
e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
g) critérios de medição e de pagamento;
h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
j) adequação orçamentária;

[82] Art. 6º, inciso XXV, Lei 14.133/2021 - Projeto básico: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:
a) levantamentos topográficos e cadastrais, sondagens e ensaios geotécnicos, ensaios e análises laboratoriais, estudos socioambientais e demais dados e levantamentos necessários para execução da solução escolhida;
b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a evitar, por ocasião da elaboração do projeto executivo e da realização das obras e montagem, a necessidade de reformulações ou variantes quanto à qualidade, ao preço e ao prazo inicialmente definidos;
c) identificação dos tipos de serviços a executar e dos materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como das suas especificações, de modo a assegurar os melhores resultados para o empreendimento e a segurança executiva na utilização do objeto, para os fins a que se destina, considerados os riscos e os perigos identificáveis, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
d) informações que possibilitem o estudo e a definição de métodos construtivos, de instalações provisórias e de condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendidos a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, obrigatório exclusivamente para os regimes de execução previstos nos incisos I, II, III, IV e VII do caput do art. 46 desta Lei.

estratégicas que se intencionam alcançar (Mota, 2024).

III.3.2 O planejamento nas compras públicas internacionais

Ao elaborar uma política de compras públicas um decisor político precisaria responder a questões como: Isso funcionaria? É permitido? É aplicável? É apropriado? (Bekkers *et al.,* 2017 *apud* Schotanus; Grandia, 2023).

A primeira pergunta, aludiria à eficácia e eficiência esperadas da política proposta em resolver o problema e, desse modo, alcançar o objetivo pretendido. A segunda, versaria sobre a legalidade, ou seja, o quadro jurídico em vigor. A terceira, referiria-se à finalidade da proposta política. Isto é, a política de compras pode ser implementada na prática ou causaria problemas ou resistência das partes interessadas? A quarta questão, relacionaria-se à confiança dos cidadãos quanto à legitimidade do governo para lidar com problemas políticos (Bekkers *et al.,* 2017). Essas questões exigem que os decisores políticos verifiquem a adequação entre a política proposta e a organização pública que administra os valores que serão desembolsados.

Tratando-se de aquisição pública internacional há outros desafios a serem enfrentados (a depender de cada objeto). Todavia, o básico será observado a seguir.

A subsecção V da NLLC (art. 52) se dedica às licitações internacionais e determina que "o edital deverá ajustar-se às diretrizes da política monetária e do comércio exterior e atender às exigências dos órgãos competentes". A política monetária refere-se às normas aplicáveis ao mercado de câmbio, regulamentado pela Resolução BACEN nº 3.568/2008 e respectivas circulares editadas pelo Banco Central do Brasil. As diretrizes de comércio exterior referem-se ao Regulamento Aduaneiro, Decreto Nº 6.759/2009 (o qual possui 820 artigos) e à Portaria SECEX Nº 23/2011, especialmente no que concerne às importações restritas, limitadas ou proibidas. As exigências dos órgãos competentes são as necessárias para a obtenção de licenças de importação no Sistema Integrado de Comércio Exterior (SISCOMEX)[83], registros de medicamentos na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), autorizações da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) e outros órgãos anuentes de comércio exterior. Há inúmeros órgãos[84] comprometidos com a liberação de

[83] Ferramenta administrativa que inclui as atividades de registro, acompanhamento e controle das operações de comércio exterior.

[84] Como a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), entre outros.

licenças de importação, sendo que o conjunto específico de órgãos que devem ser consultados em cada caso depende do objeto para o qual se pretende cada licença (Reis, 2023).

Há também outros detalhes que uma importação compele, são os que se referem ao comércio exterior e internacional. Vale destacar que o termo comércio exterior é utilizado para identificar regras internas de um país, atribuindo-se, portanto, a questões tributárias, financeiras, administrativas, comerciais e aduaneiras. Por outro prisma, comércio internacional refere-se a normas internacionais utilizadas em operações de trocas (mercadorias, serviços e mão de obra) entre países, decorrentes de intercâmbios ou acordos econômicos, políticos e culturais, e existem para facilitar a negociação entre as partes.

Essas regras são criadas e disciplinadas por tratados estabelecidos entre seus membros ou por organismos internacionais e aderidas pelos demais países do mundo. Além dos exemplos já citados nessa pesquisa, há também a Câmara de Comércio Internacional — em inglês, *International Chamber of Commerce* (ICC).

A ICC é a instituição responsável por definir as normas relativas aos Incoterms[85], os quais regulam condições do comércio internacional e fornecem orientações específicas sobre as condições de compra e venda, ou seja, as responsabilidades de importadores e exportadores. São 11 os termos internacionais, entretanto, a administração pública deveria utilizar-se, enquanto compradora direta, de dois deles, o DAP (*Delivered at Place*) e o DPU (*Delivered at Place Unloaded*) os quais permitem o emprego da imunidade tributária recíproca disciplinada pelo art. 150 da Constituição Federal[86] [87].

---

[85] Incoterms — abreviatura de *International Commercial Terms* ou "Termos Internacionais de Comércio" em português. Seu uso foi ratificado pela Resolução Camex nº 16/2020. Disponível em: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=390736#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20Incoterms%20e%20estabelece,com%20o%20ordenamento%20jur%C3%ADdico%20nacional. Acesso em: 21 mai. 2024.

[86] Art. 150: Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: VI - instituir impostos sobre: a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros.

[87] Cumpre salientar que de acordo com a Emenda Constitucional No. 132/2023, que altera o Sistema Tributário Nacional, foi incluído o art. 149-C que determina: O produto da arrecadação do imposto previsto no art. 156-A e da contribuição prevista no art. 195, V, incidentes sobre operações contratadas pela administração pública direta, por autarquias e por fundações públicas, inclusive suas importações, será integralmente destinado ao ente federativo contratante, mediante redução a zero das alíquotas do imposto e da contribuição devidos aos demais entes e equivalente elevação da alíquota do tributo devido ao ente contratante.

§ 1º As operações de que trata o caput poderão ter alíquotas reduzidas de modo uniforme, nos termos de lei complementar.

§ 2º Lei complementar poderá prever hipóteses em que não se aplicará o disposto no caput e no § 1º.

Em virtude disso, há que se examinar, no planejamento da contratação, qual Incoterm será adotado no processo, dado que os termos internacionais de comércio são essenciais para a apresentação das propostas, orientando a relação entre o vendedor e o comprador, o que impacta o preço final a ser pago pela Administração Pública.

Resumidamente no DAP (que é utilizado em qualquer modalidade de transporte), a responsabilidade do exportador termina no momento que coloca a mercadoria à disposição do comprador nas seguintes condições: na data ou período estabelecido, local indicado no país de destino, pronta para ser descarregada do veículo transportador e não desembaraçada para importação. Todavia, no DPU (que também é utilizado em qualquer modalidade de transporte), a obrigação do exportador se encerra quando a mercadoria é colocada à disposição do comprador na seguinte circunstância: na data ou período acordado, local determinado no país de destino, descarregada do veículo transportador mas não desembaraçada para importação. Isto é, a diferença entre o DPA e o DPU é que na primeira, a carga é entregue sem ter sido desembaraçada[88], conforme se verifica nas ilustrações abaixo:

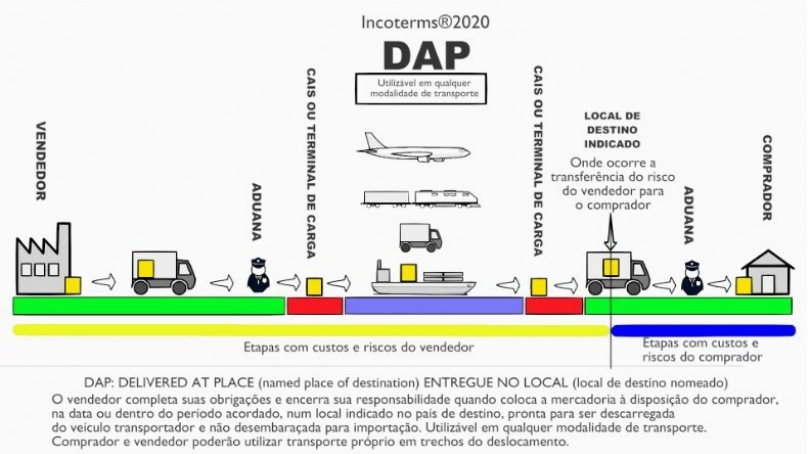
§ 3º. Nas importações efetuadas pela administração pública direta, por autarquias e por fundações públicas, o disposto no art. 150, VI, "a", será implementado na forma do disposto no caput e no § 1º, assegurada a igualdade de tratamento em relação às aquisições internas.

Art. 156-A. Lei complementar instituirá imposto sobre bens e serviços de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios.

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: V - sobre bens e serviços, nos termos de lei complementar.

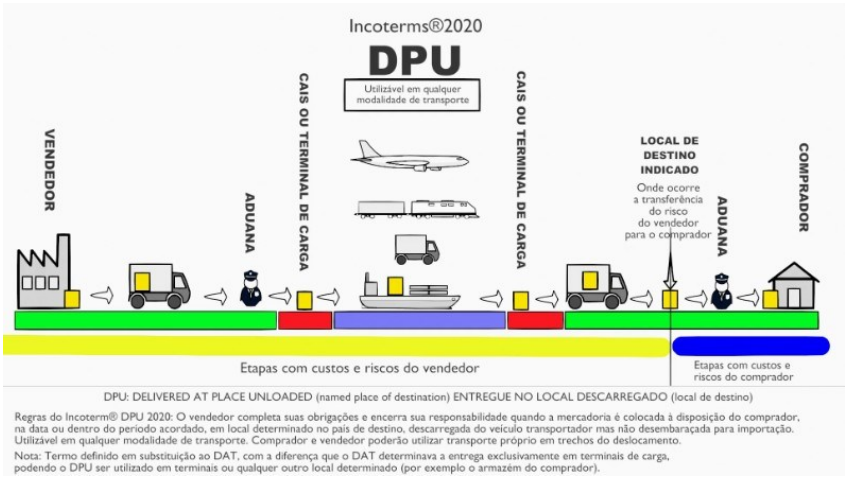
[88] O Regulamento Aduaneiro (Decreto Nº 6.759/2009, art. 571) estabelece que o desembaraço aduaneiro na importação é o ato pelo qual é registrada a conclusão da conferência aduaneira. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6759.htm. Acesso em: 21 mai. 2024.

Figura 10: Condições de compra e venda no comércio internacional –Incoterm DAP



Fonte: Siscomex 2023

Figura 11: Condições de compra e venda no comércio internacional – Incoterm DPU



Fonte: Siscomex 2023

Outro aspecto a ser observado no planejamento da contratação internacional é a correta escolha do código da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) a ser utilizado no processo. Segundo a Receita Federal (2019), o NCM é “um sistema ordenado que permite, pela aplicação de regras e procedimentos próprios, determinar um único código numérico para uma dada mercadoria”. Cada código descreve uma mercadoria e utiliza como base o

Sistema Harmonizado (SH)[89] mantido pela Organização Mundial das Alfândegas (OMA), tendo sido criado com o objetivo de auxiliar o comércio internacional e seu controle estatístico. Através desse código, torna-se possível verificar quais tributos e alíquotas incidem sobre o produto, medidas de salvaguarda, anuências e licenças essenciais à importação, a necessidade de emissão de certificado de origem[90], entre outros. Desse modo, errar a classificação é comprometer toda a operação, podendo, inclusive, haver apreensão da carga (Reis, 2023).

Ou seja, na elaboração do ETP de um processo de aquisição internacional, o agente público deve analisar as demandas acima mencionadas e outros aspectos como publicação do edital, equivalência de documentação, equalização de propostas, entre outros.

A apresentação exemplificativa acima objetivou demonstrar a essencialidade de um planejamento mais detalhado para esse tipo de aquisição haja vista que os procedimentos para efetivação das contratações públicas internacionais ainda são assunto pouco disseminado e ainda não há regulamentação do tema conforme preconiza a NLLC. Porém, "sem planejamento, a possibilidade de se comprar / contratar mal, ou ainda, não se obter o resultado esperado é muito grande" (Daniel; Drummond, 2014, p. 17).

Apesar disso, para a implementação de algumas políticas públicas torna-se necessária a aquisição internacional de um bem. Neste sentido, verificaremos a seguir como as escolhas políticas têm sido praticadas.

III.3.3 Comparação das contratações internacionais (verificação parcial)

No capítulo II verificamos que, no período analisado (isto é, da publicação da IN SEGES Nº 10/2020 a maio de 2024), 55 fornecedores estrangeiros venceram licitações realizadas no sistema Compras.gov cujo valor total foi de R$582.434.772,69 [91] desembolsados em medicamentos (radiofármacos de diferentes tipos, principalmente), veículos (viaturas de autobusca e salvamento, plataforma/escada bombeiro, suporte logístico para aeronaves etc), armamentos, trajes de operações antibombas, entre outros.

Neste tópico, observaremos alguns dados quantitativos acessíveis no Painel de Fornecedores Nacionais e Internacionais do Governo Federal para, diante dessa pesquisa

[89] O nome completo é Sistema Harmonizado de Designação e de Codificação de Mercadorias.

[90] A emissão de certificado de origem dependerá de acordos tarifários celebrados pelo Brasil com outros países.

[91] A título de referenciar esse valor, cabe informar que o PIB brasileiro em 2023 foi de R$ 10,9 trilhões, segundo o IBGE. Disponível em https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php. Acesso em 09 out. 2024.

descritiva, identificarmos padrões ou tendências que possam contribuir para a pesquisa de modo a tentar compreender o cenário do fenômeno estudado.

Frente à pesquisa realizada, o primeiro critério de escolha dos parâmentros foi pautado pelo objeto mais adquirido – radiofármaco – e a Unidade de Administração de Serviços Gerais (UASG) [92] responsável pela sua aquisição, neste caso a Comissão Nacional de Energia Nuclear – CNEN[93]. Além desse, procuramos realizar uma comparação entre os dados de alguns estados da federação, destacando os estados que mais efetuaram aquisições pelo Compras.gov. No painel constavam os dados dos seguintes estados: Rio de Janeiro (R$27.340.919,52) [94], Tocantins (R$9.503.995,00) [95], Paraíba (R$673.950,00) [96], Pará (R$137.037,00)[97] [98], Mato Grosso (R$742,00)[99] [100] e Ceará (R$0,00)[101]. Dessa forma, optou-se por estudar somente os três que demonstraram os maiores valores despendidos e, posteriormente, analisar o Rio de Janeiro, cujo valor desembolsado supera em mais de 50%

[92] O código UASG é estipulado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

[93] Segundo o sítio eletrônico da instituição, a Comissão é uma entidade vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e foi instituída em 1956, na estrutura regimental do CNPq e, posteriormente, convertida em autarquia federal com o objetivo de desenvolver uma política nacional de energia nuclear. É também considerada um órgão superior de planejamento, orientação, supervisão e fiscalização. Estipula normas e regulamentos sobre proteção radiológica e é de sua responsabilidade regular, licenciar e fiscalizar a produção e a utilização da energia nuclear no Brasil. Disponível em: https://www.gov.br/cnen/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/sobre-a-cnen. Acesso em: 23 mai. 2024.

[94] O estado do Rio de Janeiro é a segunda maior economia do país e em 2021 teve PIB de R$949 bilhões. Disponível em: https://www.g20.rj.gov.br/nossos_numeros.php. Acesso em 10 out. 2024.

[95] O PIB do estado do Tocantins em 2021 foi R$51 bilhões, quando alcançou o segundo maior crescimento entre as federações. Disponível em: https://www.to.gov.br/secom/noticias/governo-do-tocantins-comemoranbsppib-de-r-51-bi-e-estado-alcanca-2o-maior-crescimento-entre-as-federacoes/7g1mofx0zx0r. Acesso em 10 out. 2024.

[96] O PIB do estado da Paraíba em 2021 foi de R$77 bilhões, quando subiu 8 posições no ranking. Disponível em: https://paraiba.pb.gov.br/noticias/pib-da-paraiba-sobe-oito-posicoes-e-fica-acima-do-brasil-e-do-nordeste. Acesso em 10 out. 2024.

[97] O PIB do estado do Pará em 2021 foi de R$262 bilhões e está entre as 10 maiores economias do Brasil. Disponível em: https://agenciapara.com.br/noticia/50509/para-esta-entre-as-10-maiores-economias-do-brasil-e-deve-manter-patamar-de-crescimento-do-pib. Acesso em 10 out. 2024.

[98] Aquisição de equipamentos operacionais especiais para atendimento pela Polícia Militar do Pará.

[99] O PIB do estado do Mato Grosso em 2021 foi R$ 233 bilhões. Mato Grosso é o segundo estado brasileiro com maior Produto Interno Bruto (PIB) per capita, em 2021, com a média de R$ 65.426,10 por habitante, acima da média nacional, de R$ 42.247,52. Disponível em: https://www.sedec.mt.gov.br/-/pib-per-capita-de- mt-%C3%A9-1-5-vez-maior-que-a-m%C3%A9dia-nacional-e-o-2%C2%BA-maior-do-brasil. Acesso em 10 out. 2024.

[100] Aquisição de imunoglobulina humana pelo Fundo Estadual de Saúde do Mato Grosso

[101] O PIB do estado do Ceará em 2021 foi de R$ 194 bilhões. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php. Acesso em 10 out. 2024.

o dos estados que o seguem.

Identificamos R$222.393.710,75 utilizados na aquisição de radiofármacos de diversos tipos pela CNEN[102] para a utilização em medicina nuclear em todo o Brasil, representando 38,18% do total do período de análise (da vigência da IN SEGES Nº 10/20 até o fim da pesquisa).

Segundo a CNEN, são 432 serviços de medicina nuclear em todo o país que utilizam radiofármacos fornecidos pela instituição o que permite a realização de aproximadamente um milhão e meio de atendimentos por ano, dos quais cerca de 30% são cobertos pelo do Sistema Único de Saúde (SUS)[103].

A nível estadual, o Rio de Janeiro foi responsável pelo correspondente à R$27.340.919,52, investidos em viaturas de autobusca e salvamento, plataformas/escadas de bombeiros, viaturas auto bombas e botes inflavéis entre outros, para uso do Corpo de Bombeiros Militar[104].

O estado do Tocantins teve um dispêncio de R$9.503.995,00 com equipamento médico hospitalar para a rede de serviço oncológico estadual e o estado da Paraíba utilizou R$673.950,00 de recursos com material bélico como fuzil, metralhadora e monóculo de visão noturna para utilização nas ações da Secretaria de Segurança e Defesa.

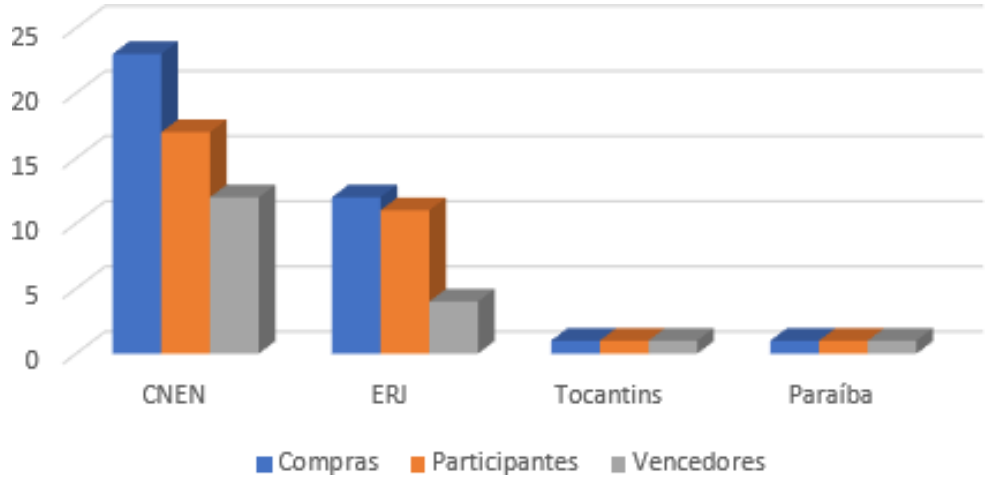
Dessa amostra checamos também a participação de fornecedores internacionais nos certames. Para a CNEN foram 23 processos de compras, 17 participantes e 12 vencedores estrangeiros; para o Rio de Janeiro, 12 processos, 11 participantes e quatro vencedores internacionais; quanto aos estados de Tocantins e Paraíba, em um único processo houve um participante internacional o qual venceu o certame, conforme demonstra o gráfico abaixo.

[102] Segundo o Portal da Transparência, o orçamento da CNEN para 2023 (a título de referência) foi de R$1,16 bilhões. Disponível em: https://portaldatransparencia.gov.br/orgaos/20301?ano=2023. Acesso em 10 out. 2024.

[103] Disponível em: https://www.gov.br/cnen/pt-br/assunto/pesquisa-desenvolvimento-e-ensino-na-area-nuclear/producao-de-radiofarmacos. Acesso em: 21 mai. 2024.

[104] Convém informar que de acordo com o art. 4º da Lei 14.751/2023 – que institui a Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, nos termos do inciso XXI do caput do art. 22 da Constituição Federal, são diretrizes a serem observadas pelas polícias militares e pelos corpos de bombeiros militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além de outras previstas na legislação e em regulamentos, no âmbito de suas atribuições constitucionais e legais: XVI - instituição de programas e projetos vinculados às políticas públicas e ao plano nacional, estadual e distrital de segurança pública, nas suas atribuições, baseados em evidências técnicas e científicas. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14751.htm. Acesso em: 28 mai. 2024.

Gráfico 2: Participação de fornecedores estrangeiros nas compras governamentais brasileiras – 2020 a 2024 (até maio)



Fonte: Painel de compras do Governo Federal – Elaboração própria

Essa amostra, apesar de pequena diante das dimensões brasileiras, corroboraria o que Zaharadis (2007) afirmou sobre o modelo de múltiplos fluxos de Kingdon, que, apesar de incompleto no que tange a casos práticos quantificáveis a serem testados, é mais categórico ao explicar o processo decisório sobre a formação de agenda governamental e as etapas subsequentes do processo político como a implementação de políticas em programas nas áreas de saúde e segurança pública, demonstrando a incerteza nos objetivos políticos, na indefinição de preferências e na vicissitude dos cenários políticos e institucionais que limitam as escolhas políticas (*Apud* Monteiro *et al.,* 2018).

III.3.4 Desdobramento da pesquisa: o caso do Rio de Janeiro

Levando em consideração que os valores apresentados nas licitações efetuadas por meio do sistema Compras.gov pelos estados de Tocantins e Paraíba são inferiores a 50% das aquisições do estado do Rio de Janeiro, optou-se por manter a análise adiante pautada somente no estado fluminense para otimizar a relevância e representatividade do impacto da pesquisa.

O Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG[105] –, é o sistema informatizado que ampara as atividades operacionais do Sistema de Serviços Gerais – SISG – dos órgãos civis da Administração Federal direta, das autarquias federais e fundações

[105] Instituído pelo art. 7º do Decreto nº 1.094/1994.

públicas. Após a reestruturação do SIASG, o Compras.gov.br foi incorporado ao sistema para equipá-lo com módulos que possibilitassem a realização das inúmeras fases da cadeia da contratação pública, como SICAF, PGC[106], ETP Digital, Matriz de risco, Catálogo, Divulgação de compras, Sala de disputa, ontratos, AntecipaGov, Doações GOV.BR.

De acordo com o decreto estadual nº 46.910/2020, o SIGA "é um sistema informatizado desenvolvido para o processamento e o registro das operações da cadeia de suprimentos do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro e compreende" entre outros, o acompanhamento, realização e gerenciamento de licitação e compra direta (art. 2º, VII).

Dessa forma, no caso do estado do Rio de Janeiro, verifica-se que – apesar de haver processos internacionais realizados no SIGA[107], como os pregões eletrônicos PE-003/22[108] para aquisição de aparelhos optrônicos no valor de R$5.231.406,28 e PE 105/22[109] para aquisição de armamento no valor de R$ 3.491.918,15, ambos da Secretaria de Polícia Militar – a quantidade de processos efetuados pelo CBMERJ recentemente indica a utilização do Compras.gov em substituição ao sistema local, conforme orienta a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro [110].

[106] Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC)**:** o sistema PGC é uma ferramenta eletrônica que regula todas as contratações que determinado órgão ou entidade pretende realizar no exercício subsequente, seguida dos respectivos Estudos Técnicos Preliminares e Gerenciamento de Riscos. A ferramenta possibilita a elaboração do Plano Anual de Contratações, através de módulos de preenchimento sintetizado, produzindo as informações relativas ao planejamento das contratações públicas dos órgãos ou entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: https://www.gov.br/compras/pt-br/sistemas/conheca-o-compras/conheca-o-compras. Acesso em: 28 mai. 2024.

[107] Uma vez que o SIGA não dispõe de parâmetros de pesquisa para licitações internacionais ou outras compras internacionais, a pesquisa foi efetuada de forma manual. Assim, as informações contidas nessa pesquisa são exemplificativas e parciais.

[108] Processo SEI-350061/000901/2020.

[109] Processo SEI-350096/000452/2020.

[110] Lei 13.655/2018 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB): Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm. Acesso em: 31 mai. 2024.

III.3.4.1 – Análise das aquisições efetuada pelo Rio de Janeiro pelo Compra.gov: Corpo de Bombeiros

Quanto ao processo para aquisição de viatura tipo auto bomba tanque (ABT), efetuado por meio do Compras.gov, este foi homologado no valor unitário de R$2.199.000,00 e preve a aquisição 40 viadutas, via sistema de registro de preços[111] com estimativa, ainda, para 20 adesões [112] de outros órgãos. O termo de referência (TR) [113] explicita no subitem 5.5 a utilização do DAP como incoterm [114] e o edital de pregão eletrônico internacional para registro de preços nº 07/2022 aponta que:

> 8.6 O Credenciamento é o nível básico do registro cadastral no SICAF, que permite a participação dos interessados na modalidade licitatória Pregão, em sua forma eletrônica.
>
> 8.7 O cadastro no SICAF deverá ser feito no Portal de Compras do Governo Federal, no sítio www.comprasgovernamentais.gov.br, por meio de certificado digital conferido pela Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira – ICP – Brasil. [...]
>
> 8.12 Para o cadastramento de empresas estrangeiras deverá ser observado o Art. 20-A da Instrução Normativa nº 10 de 10/02/2020, publicada no Diário Oficial da União de 11/02/2020 Seção 1 Página 18, e ainda, o Manual Operacional do SICAF

[111] Lei 14.133/2021 Art. 6º. XLV - Sistema de Registro de Preços é um conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras.

[112] Lei 14.133/2021 Art. 86 § 2º Se não participarem do procedimento previsto no caput deste artigo, os órgãos e entidades poderão aderir à ata de registro de preços na condição de não participantes, observados os seguintes requisitos:

[113] Lei 14.133/2021 Art. 6º. XXIII - termo de referência é o documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:
a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
d) requisitos da contratação;
e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
g) critérios de medição e de pagamento;
h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
j) adequação orçamentária;

[114] 5.5. O Incoterm (Termo Internacional de Comércio) a ser utilizado será o DAP - *Delivered At Place*, devendo a contratada entregar o objeto no local final determinado, mas sem o pagamento de impostos.

> para empresas estrangeiras através do link: https://www.gov.br/compras/pt-br/centrais-de-conteudo/manuais/manual sicaf/manual-do-sicaf-paraempresas-estrangeiras.pdf.

Questionamos a instituição a razão desse certame (Nº 44/2022[115]) ter sido efetuado por meio do sistema do Governo Federal e a resposta recebida foi:

> Ocorre que o sistema SIGA/RJ, à época, não possui as funcionalidades necessárias para o cadastramento do licitante estrangeiro. Assim, restou-se com opção a utilização do sistema do governo federal (ComprasGOV). Além do que, a abrangência e capilaridade do sistema federal foram considerados, pois diversos outros pregões eletrônicos já haviam sido conduzidos pelo ComprasGov, fato que não ocorria no sistema próprio do Estado do Rio de Janeiro. Tal fato foi ratificado no doc. 24143043 - Justificativa.
> Além disso, foi utilizada a minuta padrão da AGU, pois a PGE-RJ não possuia modelo-padrão de edital para Pregão Eletrônico Internacional.

No que concerne à importância dos participantes visíveis, que segundo Kingdon são essenciais às mudanças na agenda e à efetivação das políticas públicas, as palavras do Governador Cláudio Castro sobre essas contratações ratificam a teoria[116]:

> Assumi o governo com o objetivo de transformar o Corpo de Bombeiros do Rio no mais moderno do país e hoje posso dizer que cumpri essa missão. Já investimos mais de R$ 1 bilhão na corporação, com a compra de equipamentos de última geração, ferramentas para a prevenção de desastres e valorização dos agentes. Trabalhamos para proteger vidas, combatendo incêndios, prevenindo e resgatando quem precisa. Essa é mais uma aquisição determinante para a continuidade do sucesso do trabalho dos nossos heróis

Segundo o CBMERJ, o reforço da frota com a aquisição de 40 novos caminhões de combate a incêndio do tipo Auto Bomba Tanque (ABT), importados da Espanha, dispõem de inovações tecnológicas únicas no país o que garantiria mais agilidade e segurança nas operações.

Neste sentido, observa-se o que preconizaram Baumgartner e Jones (1993 *apud* Monteiro *et al.,* 2018) ao estabelecerem que o processo de *agenda-setting* é gerado sob dado cenário e implica a necessidade de uma questão particular e relevante resultando uma maior atenção governamental e, dessa forma, constituindo a agenda. Kingdon (2003 1993 *apud* Monteiro *et al.,* 2018) promoveu continuidade a esse pensamento ao afirmar que

[115] Processo SEI-270042/000972/2021.

[116] Corpo de Bombeiros Militar do Rio de Janeiro. Governador Cláudio Castro reforça a frota do Corpo de Bombeiros RJ com a compra de caminhões de incêndio importados da Espanha. Disponível em: https://www.cbmerj.rj.gov.br/defesa-civil-estadual-rj-reforca-apoio-ao-rio-grande-do-sul%e2%81%a3%e2%81%a3/. Acesso em: 27 mai. 2024.

determinado assunto passa a integrar a agenda governamental a partir dos interesses dos *policy makers*, no caso do Rio de Janeiro, o governador.

Conforme discutido no capítulo I no modelo de Kingdon, a tomada de decisão e a formulação da política ocorrem por meio da convergência dos 3 fluxos: o dos problemas, o das políticas e o político. Assim, diante desses fluxos há a necessidade do reconhecimento do problema pela sociedade; das soluções e alternativas formuladas por especialistas; e de um contexto político, administrativo e legislativo favoráveis (Kingdon, 2003 *apud* Monteiro, *et al.*, 2018).

Dessa forma, a participação política ativa do governador contribuiu para as modificações administrativas – na perspectiva das aquisições fluminenses – para atendimento de determinado interesse dentro das opções políticas disponíveis. Também demonstra que independentemente de acordos já celebrados ou a celebrar, a administração pública precisa, em algumas circunstâncias contratar internacionalmente, o que pressupõe a necessidade de uma mínima política de contratações internacionais que orientem e padronizem o tema, pois trata-se de uma realidade observada.

Consideramos esse um achado relevante e que tem potencial para impactar o funcionamento do sistema estadual de contratações fluminense – SIGA –, pelo menos sob o aspecto das licitações internacionais (promovendo alteração no que tange ao cadastro dos fornecedores estrangeiros), seja pelo seu desuso nas licitações internacionais, atualização ou substituição.

Isso apresenta-se como um novo caminho e reforça as palavras de Lubambo (2024) ao afirmar que "a IN SEGES Nº 10/2020 foi impactante, pois retirou um entrave operacional do SICAF para garantir a obrigação de dar acesso a empresas que não funcionam em território nacional às contratações brasileiras" (2023, n.p).

Isso demonstra, inclusive, que a padronização estabelecida pela IN SEGES Nº 10/2020 pode contribuir na consolidação de dados e no desenvolvimento de estudos sobre o tema bem como fomentar inovações em outros entes federativos.

Considerações finais

Em maio de 2023, o presidente Lula revogou a oferta, feita durante o governo de Jair Bolsonaro, de acesso ao GPA da OMC. Essa medida, logo no início do seu terceiro mandato reflete a importância do tema para a Ciência Política e ilustra diversos pontos discutidos nesta dissertação.

A retirada do pedido de acesso ao GPA ocorreu porque, conforme o Ministério das Relações Exteriores, "os termos da oferta do Brasil eram muito amplos e imporiam severas limitações ao poder de compra público como instrumento de promoção do desenvolvimento tecnológico e da inovação" (Ramos, 2023, n.p.) e "sua abrangência limitaria o espaço para preservar políticas públicas e tornaria o país mais vulnerável, comparado a ganhos incertos" (Lula, 2023).

Cabe frisar que, apesar de não haver interesse por parte de Lula pelo GPA, o mesmo não se pode dizer sobre o Acordo Mercosul-União Europeia. Segundo Tatiana Prazeres, secretária de Comércio Exterior, o Brasil deseja um acordo equilibrado com a União Europeia e uma vez que as compras governamentais são valorizadas como instrumento de política industrial "não é conveniente fazer uma proposta mais ampla e ambiciosa na OMC com um grupo maior de países, que inclua os membros da UE, quando estamos negociando essa questão bilateralmente com o bloco europeu" (*apud* Ramos, 2023, n.p).

Desse modo, sendo um ou outro acordo, não podemos negar que o assunto compras públicas internacionais tem sido relevante nos debates das agendas presidenciais, interferindo nas suas preferências e no jogo político, seja ele doméstico ou internacional.

Assim, há quem considere as aquisições governamentais não somente como instrumento para implementação de políticas pública, mas também como uma política pública em si (Rodríguez-Arana Muñoz, 2013 *apud* Breus, 2016) diante dos comportamentos governamentais que constatam o "tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante" (Secchi, 2013, p.2).

No âmbito da Ciência Política, o tema compras públicas foi abordado por Cooper (1980 *apud* Fernandes 2010) que examinou os contratos como ferramenta central no jogo político, envolvendo a atuação política da burocracia, do Congresso e de grupos de interesse em diferentes estágios do processo. Além disso, o estudo sobre a imposição de controles pelo legislativo sobre a burocracia revelou os aspectos complexos das compras como política pública e sua integração em um ambiente repleto de atores e interesses muitas vezes conflitantes (Fernandes, 2010).

Nesta pesquisa observamos que as compras públicas (inclusive as internacionais) constituem uma combinação, nem sempre harmônica, entre as demandas da sociedade e os interesses políticos, tarefa difícil, porém essencial para o funcionamento da administração pública e a manutenção de um governo. Assim, tornou-se necessário compreender as forças que afetam o processo de políticas públicas e, consequentemente, a direção das negociações políticas.

Retornando ao GPA, as alterações diante das preferências dos últimos dois presidentes brasileiros ratificam as palavras de Kingdon (1995) que afirma que as mudanças no governo geram clima receptivo ou não a uma proposta (Pinto, 2008).

Por outro lado, considerando os impasses nas negociações do acordo Mercosul-União Europeia — que se arrastam por mais de 20 anos e envolvem questões de política externa entre os membros, além de questões internas como os protestos na Europa no início de 2024, promovidos por agricultores que se opõem ao acordo comercial com o Mercosul e alegam prejuízos decorrentes das importações de alimentos de países como o Brasil — pode-se reafirmar que fatores políticos internos e macroeconômicos influenciam a formação da agenda de políticas públicas, corroborando as ideias de Kingdon.

Assim, a pesquisa examinou o acesso do Brasil a acordos internacionais, analisando os discursos presidenciais sob as perspectivas das agendas governamental, decisória, simbólica e retórica. Esses discursos podem direcionar políticas e legitimar prioridades. Na agenda governamental, as compras públicas internacionais são tidas como estratégia para fortalecer a política industrial e promover a sustentabilidade. Na agenda decisória, sinalizam intenções que influenciam práticas e regulamentações. Na agenda simbólica, constroem narrativas que vinculam compras a valores nacionais, como desenvolvimento e justiça social, e ajudam a obter apoio político. Na retórica, servem como ferramentas de comunicação para reforçar compromissos e moldar percepções sobre o Brasil no cenário internacional. Analisar esses discursos permite entender a conexão entre comunicação oficial e o *agenda-setting*.

A investigação também possibilitou testar do modelo de múltiplos fluxos às compras públicas internacionais. Adotar o modelo de Kingdon nesse contexto ajudou a entender como e por que as compras públicas internacionais podem ser priorizadas em certos momentos e não em outros, além de mostrar o papel das interações entre problemas, soluções e política no processo decisório.

Apesar de ser uma representação modesta, por meio da elaboração desse modelo foi possível inferir que mudanças de governo têm efeito na dinâmica das políticas públicas sendo definidas pela lógica circunstancial afetada por problemas, soluções, mas também pelo

clima e forças que modificam o caminho do jogo político (Kingdon, 1995).

Consequentemente, pudemos observar que as compras públicas têm, pelo menos, duas funções: a primária e a secundária. A função primária seria para atender às necessidades estatais de bens, como papel, canetas, mobiliário e computadores e com serviços como limpeza, segurança, manutenção e obras – construção de viadutos, escolas, entre outros. Ou seja, pressupõe um atributo administrativo e uma ferramenta para a execução de políticas públicas.

Os governos, contudo, também utilizam os contratos públicos para alcançar objetivos políticos secundários. Como as contratações públicas envolvem grandes volumes financeiros, elas são utilizadas como um instrumento para alcançar objetivos políticos adicionais, tais como o enfrentamento de desafios ambientais, econômicos e sociais de acordo com as prioridades governamentais e diante das demandas sociais (OECD, 2017).

Assim, ao tratar da evolução das compras públicas internacionais no Brasil, fizemos um exame histórico, relacionando a literatura existente e os marcos legislativos sobre a questão com destaque para a Constituição Federal de 1988 e as normas gerais sobre o tema, como as Leis 8.666/1993 e 14.133/2021 (NLLC).

A Constituição de 1988 foi a primeira a dispor sobre "contratos administrativos ao status de tema constitucional" (Pereria Junior; Dotti, 2017, p. 25). Além disso, a Carta Magna menciona a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade como princípio das relações internacionais.

Com relação à Lei 8.666/1993, embora o termo licitações internacionais não tivesse uma "definição assertiva, fato que fez surgir um hiato doutrinário e jurisprudencial sobre o tema", seu texto era farto "ao prever a impossibilidade de ocorrer o tratamento diferenciado entre empresas, nacional ou estrangeira" (Machado; Pires, 2021, p. 214).

Já a NLLC, apesar de ter trazido poucas novidades sobre o assunto inovou ao definir o conceito de licitação internacional:

> Art. 6º XXXV: licitação processada em território nacional na qual é admitida a participação de licitantes estrangeiros, com a possibilidade de cotação de preços em moeda estrangeira, ou licitação na qual o objeto contratual pode ou deve ser executado no todo ou em parte em território estrangeiro.

Em relação à verificação mais específica das contratações internacionais, realizadas por meio do Compras.gov, utilizar como marco a publicação da IN SEGES Nº 10/2020 se mostrou adequado. Isso porque revelou um aumento no número de credenciamentos de 860% entre o primeiro e o último período de análise no Painel de Fornecedores Nacionais e Internacionais. Isto é, em 2020 foram 53 fornecedores estrangeiros credenciados e ao final

da pesquisa, em maio de 2024, o total somava 509.

A julgar pelos números, o perfil dos fornecedores internacionais credenciados também deve ser destacado. Verificamos que mais de 53% referem-se ao mercado da União Europeia, 33% do norte-americano e 11% dos BRICS.

Do total credenciado (509), 130 participaram e 55 venceram certames. O valor homologado em contratações públicas internacionais resultou no montante de R$582.434.772,69 utilizados com medicamentos (radiofármacos, principalmente), veículos (viaturas de autobusca e salvamento, plataforma/escada bombeiro, suporte logístico para aeronaves etc), armamentos, trajes de operações antibombas, entre outros.

Foram dois os parâmetros de pesquisa: objeto mais adquirido e estados que mais contrataram com fornecedores internacionais. Quanto ao primeiro identificamos "radiofármacos de diversos tipos" comprados pela CNEN, correspondendo a mais de 38% do valor total. Quanto aos estados, no painel constavam dados do Rio de Janeiro (R$27.340.919,52), Tocantins (R$9.503.995,00), Paraíba (R$673.950,00), Pará (R$137.037,00), Mato Grosso (R$742,00) e Ceará (R$0,00).

Embora os números apresentados sejam parciais e baixos, considerando as dimensões brasileiras, divulgá-los teve como objetivo constatar a importância da aquisição internacional na implementação das políticas públicas. As contratações internacionais, embora não sejam efetuadas para o cotidiano da Administração Pública, são de extrema importância para a eficiência e eficácia da gestão pública e implementação de políticas públicas.

Cumpre mencionar que identificamos que o perfil atual das aquisições está direcionado para as áreas de saúde e segurança. Nos estados do Rio de Janeiro, Paraíba e Pará, as aquisições foram relativas à segurança. Nos estados de Tocantis e Mato Grasso, saúde. Essa amostra, apesar de pequena, corrobora o que Zaharadis (2007) afirmou sobre o modelo de múltiplos fluxos de Kingdon. A despeito de ser incompleto no que tange aos casos práticos quantificáveis a serem testados, é mais categórico ao explicar o processo decisório sobre a formação de agenda governamental e as etapas subsequentes do processo político como a implementação de políticas em programas nas áreas de saúde e segurança pública, demonstrando a incerteza nos objetivos políticos, na identificação de preferências e na vicissitude dos cenários políticos e institucionais que limitam as escolhas políticas (*Apud* Monteiro *et al.,* 2018).

Diante dos números que a pesquisa quantitativa nos apresentou, chegamos ao Rio de Janeiro (contratações do Corpo de Bomeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro –

CBMERJ) como o estado que mais adquiriu pela plataforma do Governo Federal, o Compras.gov. Porém, considerando um valor de contratações superior a 50% dos outros e tendo conhecimento de que o estado possui sistema próprio, consideramos pertinente avançar na análise para identificarmos o motivo da utilização de outro sistema.

Segundo o CBMERJ, o SIGA/RJ, à época, não possuía as funcionalidades necessárias para o cadastramento do licitante estrangeiro. Além disso, a abrangência e capilaridade dos fornecedores internacionais e a experiência na utilização do Compras.gov por outros órgãos justificavam a escolha. Isso reforça a importância da padronização empreendida pela IN SEGES Nº10/2020 e, mais ainda, que a escolha pela utilização de sistema diverso tem potencial para impactar as contratações do Rio de Janeiro (ou seja, o SIGA poderá ser atualizado, substituído ou tornar-se obsoleto no que se refere às contratações internacionais). Trata-se, portanto, de um achado relevante que poderá transformar o processo de compras públicas internacionais fluminenses, exigindo análise contínua para maximização de benefícios e mitigação de possíveis desafios futuros.

Além disso, a participação ativa do governador fluminense, Cláudio Castro, – ao afirmar ser seu objetivo transformar a instituição na mais moderna do país – atesta seu interesse enquanto *policy maker,* que é essencial às mudanças na agenda e à efetivação das políticas públicas, possibilitando a abertura de janelas de oportunidade.

A pesquisa revelou uma lacuna significativa: a ausência de regulamentação, padronização de regras e de transparência no que tange às aquisições internacionais, ainda que, recentemente, esforços tenham sido empreendidos, mais especificamente no âmbito federal.

As licitações internacionais exigem um planejamento meticuloso e capacidade de atendimento a requisitos técnicos e legais rigorosos tanto no âmbito brasileiro quanto no internacional. A participação em tais procedimentos pode permitir ao Brasil expandir seu mercado, aumentar a competitividade de suas empresas no cenário global e reforçar suas relações diplomáticas e comerciais.

Assim, a hipótese desta pesquisa sugere que as compras públicas internacionais brasileiras – no que concerne às discussões sobre os acordos internacionais, especialmente o GPA e o acordo Mercosul União Europeia – influenciam a formação de agenda no país. A hipótese se situa entre duas perspectivas: uma que vê essa influência como direta e outra, mais moderada, que considera essa interferência como indireta, dependendo de fatores como pressão política, grupos de interesse e a conjuntura econômica.

Esses acordos, pela sua relevância e visibilidade, trazem o tema para a agenda

governamental e diplomática, gerando debates no Congresso, na mídia e entre setores da sociedade. Nessa dinâmica, as compras públicas internacionais são opções políticas para alcançar objetivos governamentais, validando a hipótese de interferência direta.

Por outro ângulo, a validação indireta se dá porque acordos internacionais são momentos formais de decisão política nos quais os termos das compras públicas são negociados e inseridos na agenda com impacto direto na economia, no comércio e na diplomacia. Esses acordos muitas vezes envolvem compromissos explícitos de modernização, não discriminação, acesso a novos mercados e aprimoramento de transparência e competitividade, destacando as aquisições públicas como parte de uma estratégia de política externa e desenvolvimento. Além disso, os acordos e suas respectivas negociações, podem criar pressões de atores políticos e econômicos externos e internos para alinhar as práticas brasileiras a padrões globais (ou refutar), colocando-a no centro das discussões.

Por outro prisma, a hipótese é considerada inconclusiva no que se refere às compras públicas internacionais já realizadas ou fora do escopo de acordos, devido à dificuldade de separar sua utilização como parte da formação de agenda e como implementação de políticas públicas.

Primeiramente, isso ocorre porque, há ambiguidade entre formação de agenda e execução de políticas públicas, assim, seu papel pode ser visto mais como uma ferramenta de implementação do que como uma ação que introduz novos temas na agenda. Por exemplo, compras voltadas para programas de infraestrutura, saúde ou educação já estão vinculadas a políticas em andamento e pode ser difícil identificar quando as compras públicas são realmente uma questão nova a ser inserida na agenda política. Em segundo lugar, a natureza técnica das compras públicas pode confundir em virtude de serem vistas como um instrumento administrativo, com foco na eficiência, regulação e conformidade legal, ao contrário de um tema que provoca discussões estratégicas e decisórias. Isso dilui seu papel no *agenda-setting*, aumentando a percepção de que são mecanismos de execução de políticas públicas já definidas. Por último, a formação de agenda em compras públicas internacionais, por estar fragmentada entre diferentes órgãos de governo, torna difícil identificar uma agenda unificada e estratégica, distanciando o entendimento de quando e como as compras públicas influenciam efetivamente a agenda política.

Entendemos, dessa forma, que há muito a ser desenvolvido nesse campo associado ao desenvolvimento nacional, mesmo porque cumpre frisar que em muitos países, as importações relativas a contratos públicos são consideravelmente inferiores às da iniciativa

privada (Gourdon; Messent, 2019; Shingal, 2015; Trionfetti, 2000 *apud* Assche *et al.*, 2023). Ainda, do ponto de vista político, julgamos que, a abertura comercial é inevitável, pois, conforme afirmou Assche *et al*. (2023) é difícil considerar que os países têm a capacidade de resolver, por conta própria, suas necessidades de contratação primária e secundária.

Referências bibliográficas

ABREU, Ricardo. **Governo já finaliza documento com resposta à União Europeia e quer acelerar acordos do Mercosul**. G1. 2023. Disponível em: https://g1.globo.com/economia/blog/ana-flor/post/2023/07/03/governo-ja-finaliza-documento-com-resposta-a-uniao-europeia-e-quer-acelerar-acordos-do-mercosul.ghtml. Acesso em: 05 nov. 2023.

ABUD NETO, F.; SILVA, R. M. P.; ARENAS, M. V. **Compras Governamentais como Instrumento de Políticas Públicas para o Desenvolvimento Regional Materializada pelos Benefícios às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (ME/EPP): Uma Análise no Município de Porto Velho/RO.** São Paulo. 2022. Disponível em: https://sbap.org.br/ebap/index.php/home/article/view/567. Acesso em: 05 jul. 2024.

ADCOCK, Robert; COLLIER, David. Measurement validity: a shared standard for qualitative and quantitative research. **American Political Science Association**, v. 95, n. 3, p. 529-546, 2001.

ÁFRICA DO SUL (REPÚBLICA). **Constituição da República de 1996**. Disponível em: https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/za/za107en.pdf. Acesso em: 10 abr. 2024.

AGUM, R; RISCADO, P.; MENEZES, M. Políticas Públicas: Conceitos e Análise em Revisão. **Revista Agenda Política.** v.3, n. 2. 2015.

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. O Brasil e os chamados blocos regionais. **São Paulo em Perspectiva.** v.16 (1). 2002. Disponível em: https://www.scielo.br/j/spp/a/MpjNHzhLBshkvB8STDSB5dx/?lang=pt. Acesso em: 22 mar. 2024.

ALMEIDA, W. A. C., GUARNIERI, P., GOULART, L., DUARTE, R. F., DEMO, G. Compras Estratégicas no Setor Público: Uma Revisão Sistemática da Produção Nacional **Revista Gestão.Org**. v. 16, n. 2, 2018.

ALVES, Ana Paula Gross. A Evolução Histórica das Licitações e o Atual Processo de Compras Públicas em Situação de Emergência no Brasil. **Revista de Gestão, Economia e Negócios (REGEN).** vol. I, nº II, 2020.

ALVES, Marco Antonio; AZEVEDO, Sandson Barbosa; LOPES, Paulo Roberto Danelon. **O Processo de Formação de Agenda: Como Atrair a Atenção do Governo e Converter Problemas em Políticas Públicas**. Núcleo de Pesquisa e Inovação (NUPI). v.7, n.2, 2016.

ANDRADE, Danilo. **Conheça o ciclo das políticas públicas**. Politize! 2016. Disponível em https://www.politize.com.br/ciclo-politicas-publicas/. Acesso em: 27 jul. 2023.

ANDRADE, Marcella Coelho. Políticas Públicas na Constituição Federal de 1988: Alguns Comentários sobre os Desafios e Avanços. CSOnline. **Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, Juiz de Fora, n. 29. 2019.

ARANTES, Rogerio; COUTO, Claudio Gonçalves. Construção Democrática e Modelos de Constituição. **Dados**, v.53, n.3, p. 545-585, 2010. Disponível em:

https://www.scielo.br/j/dados/a/BwR5McrL9FTGj5J3qHRJmmd/?lang=pt. Acesso em: 20 jan. 2024.

ARAÚJO JUNIOR. Ignácio Tavares de. **Texto para Discussão Uma Análise dos Custos e Benefícios da Entrada do Brasil no Acordo de Compras Governamentais da Organização Mundial do Comércio.** IPEA. Brasília, 2019. Disponível em https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2450_sumex.pdf. Acesso em: 13 ago.2022.

ASSCHE, Ari; ARSALAN, Ali; CERNAT, Lucian; VOSS, Hinrich. Governments as buyers: the international business implications of public procurement. **Journal of International Business Policy**. October 2023.

BARBOSA, Rangel Garcia. **As Licitações Internacionais Brasileiras e a OMC**. 2020. JUS. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/5811/as-licitacoes-internacionais-brasileiras-e-a-omc. Acesso em: 29 jan. 2024.

BARBOSA, Sheila C. T. **Capacidade de Gestão: coordenação interorganizacional na implementação de programas públicos federais no Brasil**. Boletim de Análise Político-Institucional. n.9. Jan-Jun. 2016. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/160908_bapi9_6_nota2.pdf. Acesso em: 08 jan. 2024.

BARCESSAT, Lena. Papel do Estado brasileiro na ordem econômica e na defesa do meio ambiente: necessidade de opção por contratações públicas sustentáveis. In: SANTOS, Murillo Giordan; BARKI, Teresa Villac Pinheiro (Coordenadores). **Licitações e contratações públicas sustentáveis**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

BARRAL, Welber. **Compras governamentais e o acordo Mercosul-UE**. Fórum CNN. 2023. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/forum-opiniao/compras-governamentais-e-o-acordo-mercosul-ue/. Acesso em: 05 nov. 2023.

BERRY, Frances Stokes & Berry, William D. **Innovation and Diffusion Models in Policy Research.** In: Theories of the Policy Process. Edited by Paul A. Sabatier.Westview Press, 2007.

BITTENCOURT, Sidney. **A Licitação Internacional na Nova Lei de Licitações**. Ed. Fórum, Belo Horizonte. 2023.

BOLOGNESI, Bruno; RIBEIRO, Ednaldo, CODATO, Adriano. Uma Nova Classificação Ideológica dos Partidos Políticos Brasileiros. **Dados**, Rio de Janeiro, vol.66. 2022.

BOLSONARO, Jair Messias. O Caminho da Prosperidade. Proposta de Plano de Governo 2018. Disponível em: https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta_1534284632231.pdf. Acesso em 13 out. 2024.

BORCHERS, J., GOBI, J. R., LOPES, R. L., GONÇALVES, C. A. Um estudo do impacto do Acordo Comercial com a União Europeia no mercado de café beneficiado. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, 2022. Disponível em:

https://www.scielo.br/j/resr/a/txJyYLV794CCKxbsXnN5hvD/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 01 jul. 2024.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Resolução Nº 3.568. Dispõe sobre o mercado de câmbio e dá outras providências.** Disponível em: https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normaetivos/Attachments/47908/Res_3568_v15_L.pdf . Acesso em: 08 jul. 2024.

_____. Câmara dos Deputados. **Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul.** Tarifa Externa Comum (TEC). Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/conheca-a-representacao/oqueeomercosul.html/tarifacomum.html. Acesso em: 20 jun. 2024.

_____. Casa Civil. **Avaliação de Políticas Públicas**. 2018. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/avaliacao-de-politicas. Acesso em: 27 jul. 2023.

_____. Casa Civil da Presidência da República. **Guia da política de governança pública**. Brasília. 2018. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica. Acesso em: 24 ago. 2023.

_____. **ComexVis**. Disponível em: https://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis. Acesso em: 20 jun. 2024.

_____. Compranet 4.0. **Manual Operacional SICAF para Empresa Estrangeiras.** Disponível em: https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/manuais/manual-fase-externa/manual-sicaf/manual-do-sicaf-para-empresas-estrangeiras.pdf. Acesso em 03 jul. 2024.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01 jul. 2024.

_____. **Decreto Nº 3.555, de 8 de agosto de 2000. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm. Acesso em: 01 jul. 2024.

_____. **Decreto Nº 3.722, de 9 de janeiro de 2001. Regulamenta o art. 34 da Lei Nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dispõe sobre o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores SICAF.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3722.htm. Acesso em: 01 jul. 2024.

_____. **Decreto Nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009. Regulamenta a administração das atividades aduaneiras, e a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6759.htm. Acesso em: 01 jul. 2024.

_____. **Decreto Nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. **Dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII**

do caput do art. 5º , no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm. Acesso em: 01 jul. 2024.

_____. **Decreto Nº 10.024, de 20 de setembro de 2019. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10024.htm. Acesso em: 01 jul. 2024.

_____. **Decreto Nº 10.139, de 28 de novembro de 2019**. Dispõe sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10139.htm. Acesso em: 01 jul. 2024.

_____. **Decreto Legislativo Nº. 538, de 20 de março de 2012**. Aprova o texto da Convenção das Nações Unidas sobre Contratos de Compra e Venda Internacional de Mercadorias, estabelecida em Viena, em 11 de abril de 1980, no âmbito da Comissão das Nações Unidas para o Direito Mercantil Internacional. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2012/decretolegislativo-538-18-outubro-2012-774414-convencao-137911-pl.html. Acesso em: 16 abr. 2024.

_____. **Decreto-Lei Nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sôbre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 08 jul. 2024.

_____. **Decreto-Lei Nº 2.300, de 21 de novembro de 1986. Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2300-86.htm. Acesso em: 08 jul. 2024.

BRASIL, Felipe Gonçalves; JONES, Bryan D. Agenda setting: mudanças e a dinâmica das políticas públicas Uma breve introdução. **Revista de Administração Pública**, v.54, n.6, p.1486-1497, dez. 2020 Rio de Janeiro. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rap/a/d8QPfzwc8Bfgvq9Gf59Qczf/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 10 fev. 2024.

BRASIL, Felipe Gonçalves; SANTOS, Gabriel Rodrigues dos; TERUEL, Laura Castanho. Prioridades em políticas públicas na Agenda Retórica Presidencial: o início do terceiro mandato de Lula. **Revista Agenda Política**, v. 11, n.2, p. 86-110, mai.-ago.2023. Disponíevel em: https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/922. Acesso em 13 out. 2024.

BRASIL. **Lei Nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

_____. **Lei Nº 10.520, de 17 de julho de 2002.** Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.

_____. **Lei Nº 14.133, de 01 de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 01 jul. 2024.

_____. **Lei Nº 14.751, de 12 de dezembro de 2023. Institui a Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, nos termos do inciso XXI do caput do art. 22 da Constituição Federal, altera a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, e revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14751.htm. Acesso em: 01 jul. 2024.

_____. **Lei Complementar Nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis no 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, da Lei no 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis no 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm. Acesso em: 01 jul. 2024.

_____. **Lei Complementar Nº 147, de 7 de agosto de 2014. Altera a Lei Complementar no 123, de 14 de dezembro de 2006, e as Leis nos 5.889, de 8 de junho de 1973, 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, 9.099, de 26 de setembro de 1995, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 8.934, de 18 de novembro de 1994, 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e 8.666, de 21 de junho de 1993; e dá outras providências.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp147.htm. Acesso em: 01 jul. 2024.

_____. Ministério da Economia. **Acordo sobre Contratações Governamentais – GPA**. Ficha Informativa. Disponível em: https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/comercio-exterior/publicacoes-secex/outras-publicacoes/ficha-informativa-gpa.pdf. Acesso em: 20 jun. 2024.

_____. Ministério da Economia. **Tarifa Externa Comum – TEC (NCM).** Disponível em: http://200.198.192.20/index.php/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior-9. Acesso em: 18 jun. 2024.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Acordo Livre Comércio Brasil-Chile**. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/embaixada-santiago/acordo-de-livre-comercio-brasil-chile#:~:text=Na%20condi%C3%A7%C3%A3o%20de%20importantes%20s%C3%B3cios,desde%2025%20de%20janeiro%202022. Acesso em: 17 abr. 2024.

_____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Secretaria de Comércio Exterior. **Portaria Nº 23, de 14 de julho de 2011**. Disponível em:

https://www.gov.br/siscomex/pt-br/arquivos-e-imagens/2022/02/Portaria-SECEX-n-23-de-14-07-2011-Alterada-pela-159_160_161-de-2021-e-163-de-2022.pdf. Acesso em: 08 jul. 2024.

_____. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Plano Plurianual (PPA)**. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/plano-plurianual. Acesso em: 03 jul. 2024.

_____. Planalto. "Nunca estive tão otimista com o acordo União Europeia-Mercosul", diz Lula após agenda em Nova York. Disponível em: https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2024/09/201cnunca-estive-tao-otimista-com-o-acordo-uniao-europeia-mercosul201d-diz-lula-apos-agenda-em-nova-york. Acesso em 13 out. 2024.

_____. Planalto. Presidente autoriza início do processo de entrada do Brasil no acordo sobre compras governamentais da OMC. Disponível em https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2020/01/presidente-autoriza-inicio-do-processo-de-entrada-do-brasil-no-acordo-de-compras-governamentais-da-omc. Acesso em 01 out. 2024.

_____. Portal de Compras do Governo Federal. **Instrução normativa Nº 3, de 26 de abril de 2018 (Atualizada)**. Estabelece regras de funcionamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF, no âmbito do Poder Executivo Federal. Disponível em: https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-3-de-26-de-abril-de-2018. Acesso em 08 jul. 2024.

_____. Portal de Compras do Governo Federal. **Instrução Normativa Nº 10, de 10 de fevereiro de 2020** (Atualizada). Altera a Instrução Normativa nº 3, de 26 de abril de 2018, que estabelece regras de funcionamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF, no âmbito do Poder Executivo Federal. Disponível em: https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-10-de-10-de-fevereiro-de-2020-atualizada. Acesso em 08 jul. 2024.

_____. Portal de Compras do Governo Federal. **Instrução normativa Nº 107, de 28 de outubro 2020.** Altera a Instrução Normativa Nº 3, de 26 de abril de 2018, que estabelece regras de funcionamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF, no âmbito do Poder Executivo Federal. Disponível em: https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-107-de-28-de-outubro-de-2020. Acesso em 08 jul. 2024.

_____. Portal de Compras do Governo Federal. **Manual Normativo SICAF**. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/manuais/manual-fase-externa/manual-sicaf/manual-normativo-sicaf.pdf/view. Acesso em: 08 jul. 2024.

_____. Receita Federal. **NCM**. 2019. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/aduana-e-comercio-exterior/classificacao-fiscal-de-mercadorias/ncm. Acesso em: 03 jul. 2024.

_____. Siscomex. **Acessão do Brasil ao Acordo sobre Compras Governamentais da OMC (GPA)**. 2022. Disponível em: https://www.gov.br/siscomex/pt-br/paginas/acordo-de-compras-governamentais-da-omc-gpa. Acesso em: 18 jun. 2024.

_____. Siscomex. Acordos Comerciais. **Acordo de Ampliação Econômico-Comercial Brasil-Peru**. 2022. Disponível em: https://www.gov.br/siscomex/pt-br/acordos-comerciais/acordo-de-ampliacao-economico-comercial-brasil-2013-peru. Acesso em: 18 jun. 2024.

_____. Siscomex. **Barreiras Comercias.** Disponível em: https://www.gov.br/siscomex/pt-br/servicos/aprendendo-a-exportarr/identificando-mercados-1/barreiras-comerciais#:~:text=Barreiras%20n%C3%A3o%2Dtarif%C3%A1rias%3A%20que%20tratam,e%20medidas%20sanit%C3%A1rias%20e%20fitossanit%C3%A1ria. Acesso em: 08 jul. 2024.

_____. Siscomex. Incoterms 2020. **DAP**. 2023. Disponível em: https://www.gov.br/siscomex/pt-br/servicos/aprendendo-a-exportarr/negociando-com-o-importador-1/incoterms-2020/dap. Acesso em: 18 jun. 2024.

_____. Siscomex. Incoterms 2020. **DPU**. 2023. Disponível em: https://www.gov.br/siscomex/pt-br/servicos/aprendendo-a-exportarr/negociando-com-o-importador-1/incoterms-2020/dpu. Acesso em: 18 jun. 2024.

_____. Siscomex. Organização Mundial do Comércio (OMC). 2022. Dissponível em: https://www.gov.br/siscomex/pt-br/acordos-comerciais/omc. Acesso em: 20 jun. 2024.

BREUS, Thiago Lima. A realização de finalidades acessórias, transversais e / ou horizontais na contratação pública contemporânea. **Revista de Contratos Públicos – RCP**. Belo Horizonte. Ano 5, n.8, p. 173-196, set/fev. 2016.

CAIRNEY, Paul. 2006. **Politics & Public Policy**. Disponível em: https://paulcairney.wordpress.com/2013/10/31/policy-concepts-in-1000-words-multiple-streams-analysis/. Acesso em: 23 mar. 2023.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Estudos sobre formação da agenda de políticas públicas: um panorama das pesquisas no Brasil. **Revista Brasileira de Administração Pública**, v.54, n.6, p.1498-1512, dez. 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rap/a/jfNJNmk4Cf7dnybYgTn7HYL/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 08 jan. 2024.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de Políticas**. Brasília: Enap, 2018.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas.** In: HOCHMAN, G. et al. (Org.). *Políticas públicas no Brasil* Rio de Janeiro: Fiocruz, p. 87-12, 2007.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. Prioridades em políticas públicas: Mensagens ao Congresso Nacional na agenda governamental 1991/2020. **Revista de Sociologia e Política**, v. 30, e017, 2022. Disponível em:

https://www.scielo.br/j/rsocp/a/dcvTTnj8jhqpkzM4dbTmtgp/?format=pdf&lang=pt. Acesso em 13 out. 2024.

CARR, A. S.; PEARSON, J. N. The impact of purchasing and supplier involvement on strategic purchasing and its impact on firm's performance. **International Journal of Operations & Production Management**, v. 22, n. 9, p. 1032–1053, 2002

CARTA CAPITAL. Economia. Mercosul ainda não cumpriu condições para acordo comercial, diz UE. 2024. Disponível em: https://www.cartacapital.com.br/mundo/mercosul-ainda-nao-cumpriu-condicoes-para-acordo-comercial-diz-ue/. Acesso em: 18 jun. 2024.

CARVALHO, Raquel. **Direito da contratação pública**. Porto: Universidade Católica Editora, 2019.

CASTRO, Kamile Moreira. Entre o Direito e a Ciência Política; uma relação com futuro? **Revista Portuguesa de Ciência Política**. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Universidade de Lisboa. Observatório Político. 2021.

CERNAT, Lucian, KUTLINA-DIMITROVA, Zornitsa. **International public procurement: from scant facts to hard data**. European University Institute. 2015. Disponível em: https://hdl.handle.net/1814/37319. Acesso em: 10 jun. 2024.

CIRINO, Andréia Lopes; SILVA, Laíza Nília da; MELO, James Rocha Rodrigues. Compreendendo a agenda-setting e o modelo dos múltiplos fluxos de John Kingdon. **Revista do Instituto de Políticas Públicas de Marília**, v.7 n.1. p.119-132. 2021.

COCHRAN, Charles L; MALONE Eloise F. **Public Policy: perspectives and choices**. Boston: 1999. McGrawHill.

COHEN, Michael D.; MARCH, James G.; OLSEN Johan P. **A Garbage Can Model of Organizational Choice**. Administrative Science Quarterly. v. 17, n. 1 (Mar., 1972). Sage Publications, Inc. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/2392088. Acesso em: 20 fev. 2024.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). **Manual sobre acordos de compras governamentais**. Brasília. 2018. Disponível em: https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/c1/6f/c16f7783-3fef-4db4-92d2-3f1f7effc1fb/cni_manual_de_compras_governamentais_web.pdf. Acesso em: 19 abr. 2024.

CONTRERA, Renata Bueno; ESTEVINHO, Telmo Antonio Dinelli. Neoinstitucionalismo na Política: uma revisão. **Revista de Ciência Política, Direito e Políticas Públicas** - Politi(K)Con. Unemat. v.2 n.1, Agosto/Dezembro, 2021.

COSTA, Caio César de Medeiros e TERRA, Antônio Carlos Paim. **Compras públicas: para além da economicidade**. Brasília: Enap, 2019. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4277/1/1_Livro_Compras%20p%C3%BAblicas%20para%20al%C3%A9m%20da%20economicidade.pdf. Acesso em: 25 set. 2023.

COSTA, Gustavo Tavares. **É hora de o Brasil liberalizar suas compras**

governamentais? Texto para Discussão. Cátedra Celso Furtado. 2021. Disponível em: https://www.nogueirabatista.com.br/wp-content/uploads/2021/08/Texto1_TD-Ca%CC%81tedra_VF.pdf. Acesso em: 05 jul. 2024.

COUTO, Cláudio Gonçalves, ARANTES, Rogério Bastos. Constituição, Governo e Democracia No Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. 2006. VOL. 21 Nº. 61. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/mGtBmjc9Xw5m99PDdqRzjdj/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 23 ago. 2023.

COUTO, Hugo Leonnardo Gomides do; RIBEIRO, Francis Lee. Objetivos e desafios da política de compras públicas sustentáveis no Brasil: a opinião dos especialistas. **Revista Administração Pública**. Rio de Janeiro, mar./abr. 2016. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rap/a/X5M39ysNDHK4Bw7rRY4SL7S/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 03 jun. 2024.

CRESWELL, John W.; CRESWELL, David, J. **Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches**. Sixth Edition. Sage, 2022. Disponível em: https://www.google.com.br/books/edition/Research_Design/Rkh4EAAAQBAJ?hl=pt-BR&gbpv=1&dq=inauthor:%22J.+David+Creswell%22&printsec=frontcover. Acesso em: 20 jun. 2022.

DANIEL, Felipe Alexandre Santa Anna Mucci; DRUMMOND, Marcílio Henrique Guedes. A licitação como instrumento de promoção de política pública: perspectiva constitucional. **Revista Brasileira de Direito Municipal** [recurso eletrônico]. Belo Horizonte , v.15, n.52. abr./jun. 2014.

DINIZ, Debora. **Carta de uma orientadora: sobre pesquisa e escrita acadêmica**. 2ª. Ed. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 2024.

DORSA, Arlinda Cantero. O papel das políticas públicas no Brasil: reflexões necessárias. **Interações (Campo Grande).** v.22, p. 1-4, 23 set. 2021. Disponível em: https://www.scielo.br/j/inter/a/HHLCmpJr9cTgNzqgxL8YnCx/. Acesso 08 jul. 2024.

DOWNES, Gerard. The Utilisation of Agenda-Setting Power in The Multilateral Trading System's Evolution From 'Negative' to 'Positive' Integration. Barataria. **Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales**, n. 12, p. 65-80, 2011.

DYE, Thomas R. (2005). Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In Heidemann, F. G.; Salm, J. F. 2010. **Políticas Públicas e Desenvolvimento**. Brasília: Editora UnB. Disponível em: https://perguntasaopo.files.wordpress.com/2012/02/dye_20052010_mapeamento-dos-modelos-de-anc3a1lise-de-pp.pdf. Acesso em: 26 dez. 2023.

DYE, T. **Models of politics: some help in thinking about public policy**. Understanding public policy, v. 5, 1972.

DYE, Thomas. **Understanding Public Policy.** NJ: Prentice Hall, pp. 1-24. 1984.

EASTON, Davis. **Categorias para a análise de sistemas em política**. Modalidades

de análise política. Rio de Janeiro: Zahar Ed. 1970.

ENAP. **[Enap Entrevista] A trajetória da Logística Pública na Administração Pública Federal**. Entrevista com Ciro Campos Christo Fernandes por Eduardo Paracêncio. 2017. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6502/1/Compras%20P%c3%bablicas_%20Entrevista%20com%20o%20professor%20Ciro%20Campos%20Christo%20Fernandes%20sobre%20a%20trajet%c3%b3ria%20da%20Log%c3%adstica%20P%c3%bablica%20na%20Administra%c3%a7%c3%a3o%20P%c3%bablica%20Federal.pdf. Acesso em: 09 jul. 2024.

ENAP. **[Enap Entrevista] História das Compras Públicas no Brasil (1930-2023)**. Entrevista com Ciro Campos Christo Fernandes por Cristiano Heckert. 2023. Disponível em: https://youtu.be/tMzdrMEyJXg?si=4K9FPbQ7lrAoQrUJ. Acesso em: 09 jul. 2024.

EDQUIST, C.; HOMMEN, L. Public Technology Procurement and Innovation Theory. In: EDQUIST, C.; HOMMEN, L.; TSIPOURI, L. J. (Eds.). **Public technology procurement and innovation**. Estados Unidos: Kluwer Academic Publishers, 2000. (Economics of Science, Technology and Innovation, v. 16).

FABRE, Flavia Moraes Barros Michele. **Função horizontal da licitação e da contratação administrativa**. São Paulo. USP / Faculdade de Direito, 2014. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-01122015-123928/publico/TESE_COMPLETA_FLAVIA_MORAES_2014.pdf. Acesso em: 05 jul. 2024.

FAGUNDES, Murilo. **Comércio "sem viés ideológico" com o mundo é elemento-chave, diz Bolsonaro.** Poder 360º. Disponível em: https://www.poder360.com.br/governo/comercio-sem-vies-ideologico-com-o-mundo-e-elemento-chave-diz-bolsonaro/. Acesso em 13 out. 2024.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. **A Centralização das Compras na Administração Federal: lições da história**. 2015. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2240/1/148.pdf. Acesso em: 17 out. 2023.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. **Política de compras e contratações: trajetória e mudanças na administração pública federal brasileira**. 2010. Tese (doutorado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. Disponível em: https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/ff1dcf05-cefa-4755-9f06-b71a100523a1/content. Acesso em 08 jul. 2024.

FERRAZ, Luciano; ALMEIDA, Thiago Ferreira. Compras governamentais na perspectiva das organizações internacionais: adesão do Brasil aos acordos da OMC e da OCDE**. Revista de Direito Público da Economia – RDPE**. Belo Horizonte. Ano 18, n. 72. 2020.

FERREIRA, Carlos Cesar Martins. Participação estrangeira em licitações federais: uma abordagem quantitativa utilizando o Painel de Compras. **Revista de Serviço Público (RSP).** Brasília 72 (4) 779-802 out/dez. 2021.

FERREIRA, Felipe Furtado; POTTUMATI, Eduardo Carlos. A licitação Pública como Instrumento de Desenvolvimento na Perspectiva do Paternalismo Libertário. **Revista**

Brasileira de Políticas Públicas. Brasília. v. 4. n. 1, 2014. Disponível em: https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/2668. Acesso em: 05 jul. 2024.

FERREIRA JÚNIOR, Ednaldo Silva. Diretrizes para a promoção de políticas públicas por meio das compras públicas. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 12, n. 2. p. 289-308, 2022.

FERREIRA JÚNIOR, Ednaldo Silva. Para Um Uso dos Contratos Públicos Como Instrumento Indutor do Desenvolvimento Nacional Sustentável: Três Mudanças Necessárias no Sistema Brasileiro de Compras Públicas. **Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife**. v. 93, n.1, p.176-195 Abr. 2021.

FERREIRA, P. **Gestão de Políticas** Públicas**: Proposta de Modelo Processual de Análise.** Tese de Doutorado (Programa de Pós-graduação em Administração). Minas Gerais: UFLA, 2011.

FIGUEIREDO, Danniel. **Acordo Mercosul – União Europeia: o que isso significa?** Politize!. 2019. Disponível em: https://www.politize.com.br/acordo-mercosul-uniao-europeia/. Acesso em: 25 out. 2023.

FILHO, Humberto E. C. Mota Filho; e REIS, Vanessa Cerqueira. **Nova lei de licitações: Governança e compliance das compras públicas rumo a OCDE.** Migalhas de Peso. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/depeso/340920/governanca-e- compliance-das-compras-publicas-rumo-a-ocde. Acesso em: 11 jul. 2023.

FINOTI, Ivan. "**Não se discute com ameaças. A gente não vai ceder", diz Lula sobre acordo Mercosul.** Folha de São Paulo. 2023. Bruxelas. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/07/nao-se-discute-com-ameacas-a-gente-nao-vai-ceder-diz-lula-sobre-acordo-mercosul.shtml. Acesso em: 26 out. 2023.

FLYNN, Anthony; DAVIS, Paul. Theory in Public Procurement Research. **Journal of Public Procurement**, v. 14, Issue 21, 139-180. Summer 2014.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. Princípio da legalidade administrativa e competência regulatória no regime jurídico-administrativo brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**. Ano 51 Número 202 abr./jun. 2014. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/503034/001011280.pdf?sequence=1&isAllowed=y#:~:text=O%20princ%C3%ADpio%20da%20legalidade%20administrativa%20determina%2C%20portanto%2C%20que%20os%20administrados,lei%20adequada%20assim%20o%20determine. Acesso em: 01 set. 2023.

FREITAS, E. M. de O. Um Modelo Dinâmico de Sistema Político e suas Implicações na Administração Pública. **Revista do Serviço Público**, 105(2), 53-66. Disponível em:.https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/2572. Acesso em: 05 nov. 2023.

FUCCILLE, Alexandre; LUCIANO, Bruno Theodoro; BRESSA, Regiane Nitsch. Para Além do Comércio: Mercosul, Democracia e Segurança Regional. Dossiê - 30 ANOS de Mercosul. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n.112, p. 217-250, abr.2021, São Paulo. Disponível em:

https://www.scielo.br/j/ln/a/VHBFrZDWxJpmfcS8Y6kG8Wh/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 20 abr. 2024.

FUSTER, Danilo André. **Escola de Contas – TCM/SP - Tipologia das Políticas Públicas**. 2019. Disponível em: https://escoladecontas.tcm.sp.gov.br/artigos/1841-tipologia-de-politicas-publicas. Acesso em: 27 mar. 2023.

G20. Dados econômicos. Disponível em: https://www.g20.rj.gov.br/nossos_numeros.php. Acesso em 10 out. 2024.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana. **Finanças Públicas. Teoria e Prática no Brasil.** 3ª. Edição. Campus. 2008.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. - São Paulo: Atlas, 2002. Disponível em: https://home.ufam.edu.br/salomao/Tecnicas%20de%20Pesquisa%20em%20Economia/Textos%20de%20apoio/GIL,%20Antonio%20Carlos%20-%20Como%20elaborar%20projetos%20de%20pesquisa.pdf. Acesso em: 20 jun. 2024.

GOTTEMS, Leila Bernarda Donato; PIRES, Maria Raquel Gomes Maia; CALMON, Paulo Carlos Du Pin; e ALVES, Elionai Dornelles. **O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: aplicabilidades, contribuições e limites**. Saúde Soc. São Paulo, v.22, n.2, p.511-520, 2013. Disponível em: https://www.scielo.br/j/sausoc/a/LPqDQ59Jd7kqnD93nKfKd7d/abstract/?lang=pt. Acesso em: 27 dez. 2023.

GOUVEIA. Thais Angélica. **As três versões do neoinstitucionalismo**. Jus.com.br.2015. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/45265/as-tres-versoes-do- neoinstitucionalismo. Acesso em: 12 ago. 2022.

GRANDIA, Jolien; MEEHAN, Joanne. Public procurement as a policy tool: using procurement to reach desired outcomes in society. **International Journal of Public Sector Management**, v. 30, n. 4, p. 302-309, 2017.

GUIMARÃES, Edgar; FRANCO, Caroline da Rocha. Controle das Políticas Públicas por Meio das Licitações. **Coluna Jurídica da Administração Pública.** JML Consultoria & Colaboradores. Disponível em: https://portal.jmlgrupo.com.br/arquivos/news/newsletter_adm_publica/arquivos/ANEXO_2_15_02.pdf. Acesso em: 05 jul. 2024.

HALL, Peter A.; TAYLOR. Rosemary, C. R. As Três Versões do Neo-Institucionalismo. **Lua Nova.** n.58. 2003. Disponível em https://www.scielo.br/j/ln/a/Vpr4gJNNdjPfNMPr4fj75gb/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 12 ago. 2022.

HANDLER, Heinz (WIFO). **Strategic Public Procurement: An Overview**. Policy Paper n28. 2015. Disponível em: https://www.wifo.ac.at/bibliothek/archiv/36286/WWWforEurope_PP_28.pdf. Acesso em: 10 jun. 2024.

HAUBERT, Mariana; PINTO, Paulo Silva. **Proposta do Brasil para compras governamentais com UE tem 3 eixos**. Poder 360. Disponível em: https://www.poder360.com.br/governo/proposta-do-brasil-para-compras- governamentais-com-ue-tem-3-eixos/. Acesso em: 08 jul. 2023.

HEINELT, Hubert. **Do policies determine politics?** In: FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara. Sidney. Handbook of public policy analysis: theory, politics,and methods. Boca Raton; Londres; New York: CRC Press, p. 109-119, 2007.

HOJNACKI, M. Kimball, D., Baumgartner, F. Berry, F. e Leech, B. Studying Organizational Advocacy and Influence: Reexamining Interest Group Research, **The Annual Review of Political Science**. 2012.

HOWLET, M.; RAMESH, M.; PERL, **A. Política pública: seus ciclos e subsistemas,uma abordagem integradora**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

HUPSEL, Edite. Licitação internacional – sentido e alcance das normas vigentes. **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP.** Belo Horizonte, ano 17, n.64, p. 197-244, jan./mar. 2019.

IBGE. Estatísticas Econômicas. **Em 2019, PIB cresce 1,2% e chega a R$ 7,4 trilhões**. 2021. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/32092-em-2019-pib-cresce-1-2-e-chega-a-r-7-4-trilhoes. Acesso em: 18 jun. 2024.

INDIA. Ministry of Micro, Small & Medium Enterprises. **Public Procurement Policy | SC ST Hub**. Disponível em: https://www.scsthub.in/public-procurement-policy. Acesso em: 18 jun. 2024.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Conheça os BRICS**. 2014. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/forumbrics/pt-BR/conheca-os-brics.html#:~:text=Brasil%2C%20R%C3%BAssia%2C%20%C3%8Ndia%2C%20China,empresariais%2C%20acad%C3%AAmicos%20e%20de%20comunica%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 07 jul. 2024.

JORDÃO, Eduardo Ferreira; CUNHA, Luiz Filippe Esteves. A Adesão do Brasil ao Acordo sobre Contratações Públicas da OMC: entre tabus e dificuldades reais. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**. CEUB. v. 11. n.3. Dez/2021.

JUSTEN, Andréia Fröhlich; FROTA, Mariângela Brum Frota. **Planejamento e Políticas Públicas: Apontamentos sobre as Limitações em Países em Desenvolvimento**. Universidade Federal da Fronteira do Sul. 2017. Disponível em: https://www.uffs.edu.br/campi/cerro-largo/repositorio-ccl/anais-viii-simposio-iberoamericano-de-cooperacao-para-o-desenvolvimento-e-a-integracao-regional/planejamento-e-politicas-publicas-apontamentos-sobre-as-limitacoes-em-paises-em-desenvolvimento. Aceso em: 05 jul. 2024.

JUSTEN FILHO. Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 18ª Ed. São Paulo: Dialética, 2010.

KASHAP, Sudhir. **Public Procurement as a Social, Economic and Political Policy.** 2004. International Public Procurement Conference Proceedings, v.3. 2004. Disponível em: https://www.ippa.org/IPPC1/PROCEEDING%20PAPERS/Kashap.pdf. Acesso em: 01 abr. 2024.

KAUARK, Fabiana; MANHÃES, Fernanda Castro; MEDEIROS, Carlos Henrique. **Metodologia da pesquisa: guia prático**. Itabuna: Via Litterarum, 2010. Disponível em: http://www.pgcl.uenf.br/arquivos/livrodemetodologiadapesquisa2010_011120181549.pdf. Acesso em: 20 jun. 2024.

KEULEMANS, S.; WALLE, Van de Walle, S. Cost-effectiveness, domestic favouritism and sustainability in public procurement: A comparative study of public preferences. (2017, accepted). **International Journal of Public Sector Management**.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives and publics policies**. 3. ed. New York: Harper Collins, 2003.

KINGDON, John W. **America the Anusual.** University of Michigan. St. Martin's. Worth. 1999.

KINGDON, John W. Como chega a hora de uma idéia? In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas públicas.** Coletânia - Volume 1. Brasília - DF: ENAP - Escola Nacional de Administração Pública, p. 219-224, 2006.

KINGDON, John W. Juntando as coisas. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas públicas**. Coletânia - Volume 1. Brasília - DF: ENAP- Escola Nacional de Administração Pública, 2006. p. 224-245.

KINGDON, John W. **Model of Agenda-Setting, with Applications.** A. L. Rev. MSU-DCL, p. 331, 2001.

KIPPER, Tatiane. **Influência do Princípio da Boa Administração Pública como Preceito Fundamental na Realização de Políticas Públicas: Uma Análise de sua Influência na Efetivação da Lei Anticorrupção**. XII Seminário Nacional Demandas sociais e políticas públicas na sociedade contemporânea. UNISC. 2016.

LAMY, Pascoal. In ARROWSMITH, Sue, ANDERSON, Robert D. **The WTO Regime on Government Procurement: Challenge and Reform**. Cambridge University Press. 2001. Disponível em: https://www.nottingham.ac.uk/pprg/documentsarchive/fulltextarticles/wtobookchapter1.pdf. Acesso em: 03 nov. 2023.

LARSEN, Flemming; WATTLEWORTH, Michale. Políticas Estruturais em países industrializados. **Finanças & Desenvolvimento**. 1989. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/fdesenvolvimento/article/view/64485/62397. Acesso em: 08 jul. 2024.

LASSWELL, Harold D.; LERNER, Daniel. **The policy orientation**. Communication researchers and policy-making, p. 85-102, 1951.

LEHNEN, Cristiane Vanessa; PEREIRA, Ryan Brwnner; SOUZA, Taciana Lopes de. **Avaliação de Políticas Públicas: O Papel dos Tribunais de Contas no Controle da Educação sob a Ótica da Auditoria Operacional**. Instituto Rui Barbosa. 2020. Disponível em: https://irbcontas.org.br/artigo/avaliacao-de-politicas-publicas-o-papel-dos-tribunais-de-contas-no-controle-da-educacao-sob-a-otica-da-auditoria-operacional/. Acesso em: 19 mar. 2023.

LERUSSE, Amandine; WALLE, Steven Van de. **Local Politicians' Preferences in Public Procurement: Ideological or Strategic Reasoning?** Local Government Studies. 2022. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/348305349_Local_politicians'_preferences_in_public_procurement_ideological_or_strategic_reasoning. Acesso em: 05 jul. 2024.

LIMA, Jonas. **Lei 14.133 e as razões para a licitação internacional obrigatória.** Consultor Jurídico. 2023. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2023-fev-10/lei-14133-razoes-licitacao-internacional-obrigatoria/. Acesso em: 06 jul. 2024.

LIMA, Jonas. **O Brasil e o GPA: caminhos não percorridos, oportunidades perdidas.** Consultor Jurídico. 2023. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2023-jun-02/licitacoes-contratos-brasil-gpa-caminhos-nao-percorridos/. Acesso em: 06 jul. 2024.

LIMA, Luiz Henrique Lima. As microempresas e empresas de pequeno porte na Nova Lei de Licitações Logística e Compras Públicas. Instituto Rui Barbosa. IRB. Disponível em: https://irbcontas.org.br/artigos/as-microempresas-e-empresas-de-pequeno-porte-na-nova-lei-de-licitacoes/#:~:text=Essas%20medidas%2C%20que%20constam%20dos,licitat%C3%B3rios%20(LC%20123%3A%20arts. Acesso em: 10 jun. 2024.

LIMA, M. D. S; ALMEIDA, M. C. P; LIMA; C. C. A utilização da observação participante e da entrevista semi-estruturada na pesquisa em enfermagem. **R. Gaúcha Enferm.**, Porto Alegre, v. 20, n. esp., p. 130-142, 1999.

LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Rev. Bras. Polít. Int**. 48 (1): 24-59 [2005]. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbpi/a/RLvRNjTTpvTS9wfyNSXcMpr/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 28 fev. 2024.

LINDBLOM, C. E. **The science of muddling through**. Public Administration Review, 19:78-88, 1959.

LODHI, Iftikhar. Globalisation and public policy: bridging the disciplinary and epistemological boundaries. **Policy and Society**. v. 40, n. 4, p.522–544. 2021. Disponível em: https://doi.org/10.1080/14494035.2021.1987137. Acesso em: 27 fev. 2024.

LOTTA, Gabriela. **A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas In Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/4162/1/Livro_Teorias%20e%20An%C3%A1lises%20sobre%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas%20no%20Brasil.pdf. Acesso em: 27 fev. 2024.

LOUISE**,** Fernanda. **9 perguntas (e respostas) sobre o Acordo Mercosul - União Europeia**. Agência de Notícias da Indústria. 2023. Disponível em: https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/internacional/9-perguntas-e-respostas-sobre-o-acordo-mercosul-uniao-europeia/. Acesso em: 05 nov. 2023.

LYNN, L. E. **Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis**. Santa Monica, Calif.: Goodyear. 1980

MACHADO, Raphael Boëchat Alves; PIRES, Gabriela Cabral. Licitações internacionais entre a proteção do mercado nacional e a livre concorrência: um especial dilema. **Revista de Direito Público d a Economia – RDPE**. Ano 19, n.74, Belo Horizonte. 2021.

MANUAL DEL CAPÍTULO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS ACUERDO COMERCIAL BRASIL-CHILE. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/embaixada-santiago/promocao-comercial/manualdelcapitulocontratcionespublicas.pdf. Acesso em: 17 abr. 2024.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. **Elaborating the 'New Institutionalism'.** In: Rhodes, R. A. W.; Binder, Sarah A.; Rockman, Bert A. *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

MARINHO, Sarah. O lugar das compras públicas na governança pública, conforme os indicadores da OCDE. In: **Indicadores Quantitativos da OCDE e o Brasil. Coor. Renato Baumann. Governança Pública**. V.III. 2023. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12346/3/RI_Indicadores_quantitativos_OCDE_Brasil_v3_Pub_Preliminar.pdf. Acesso em: 09 jul. 2024.

MARRARA, Thiago e CAMPOS, Carolina Silva: **Licitações internacionais: regime jurídico e óbices à abertura do mercado público brasileiro aempresas estrangeiras.** RDA – revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 275, p. 155-187, maio/ago. 2017.

MARTINEZ, Thiago Sevilhano. **Acordo Mercosul-União Europeia e mudança estrutural: Considerações a partir de modelos de equilíbrio geral.** Carta Conjuntura. N.59. Nota de Conjuntura 32 – 2º. Trimestre de 2023. IPEA. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2023/07/acordo-mercosul-uniao-europeia-e-mudanca-estrutural-consideracoes-a-partir-de-modelos-de-equilibrio-geral-2/. acesso em: 20 abr. 2024.

MARTINS, Americo. **Macron diz que União Europeia vai encerrar negociações com o Mercosul.** CNN. 2024. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/macron-diz-que-acordo-comercial-com-paises-do-mercosul-e-impossivel/#:~:text=Macron%20diz%20que%20Uni%C3%A3o%20Europeia%20vai%20encerrar%20negocia%C3%A7%C3%B5es%20com%20o%20Mercosul,-Presidente%20franc%C3%AAs%20j%C3%A1&text=O%20presidente%20da%20Fran%C3%A7a%2C%20Emmanuel,exigiu%20que%20elas%20fossem%20encerradas. Acesso em: 03 jul. 2024.

MATOSO, Filipe. **Entenda por que as compras dos governos viraram tema de disputa**

entre Mercosul e União Europeia. G1. Política. Brasília. 2023. Disponível em: https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/07/15/entenda-por-que-as-compras-do-governo-viraram-tema-de-disputa-entre-mercosul-e-uniao-europeia.ghtml. Acesso em: 26 out. 2023.

MATTHEWS, Darin. Strategic procurement in the public sector: a mask for financial and administrative policy. **Journal of Public Procurement.** PrAcademics Press. v. 5, issue 3, 388-399. 2005

MAZUI, Guilherme. **Mercosul-União Europeia: Lula diz que 'não abre mão' de compras governamentais em acordo.** G1. Política. Brasília. 2023. Disponível em: https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/07/12/mercosul-uniao-europeia-lula-diz-que-nao-abre-mao-de-compras-governamentais-em-acordo.ghtml. Acesso em: 26 out. 2023.

MAZZUCATO, Mariana; SPANÓ, Eduardo; DOYLE, Sarah. **Leveraging procurement to advance Brazil's economic transformation agenda. Institute for Innovation and Public Purpose**. University College London (UCL). 2024. Disponível em: https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/comissao-interministerial-de-contratacoes-publicas-para-o-desenvolvimento-sustentavel/copy2_of_leverage_procurement_to_advance_brazil_wp_202410.pdf. Acesso em 13 out. 2024.

MEDRANO, Rubens Torres**.** Problemas brasileiros. **RevistaPB.** Disponível em: https://revistapb.com.br/artigos/brasil-fora-de-acordo-da-omc-e-retrocesso/. Acesso em: 13 jan. 2024.

MERCOSUL. **NCM em Vigor.** Consulta à Nomenclatura Comum e à Tarifa Externa do Mercosul. Disponível em: https://www.mercosur.int/politica-comercial/ncm/. Acesso em: 20 jun. 2024.

MERCOSUL. **O Mercosul fecha um histórico Acordo de Associação Estratégica com a União Europeia**. 2019. Disponível em: https://www.mercosur.int/pt-br/o-mercosul-fecha-um-historico-acordo-de-associacao-estrategica-com-a-uniao-europeia/. Acesso em: 05 nov. 2023.

MONTEIRO, Jorge Vianna. **Fundamentos da política pública**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1982.

MONTEIRO, Lorena; RODRIGUES, Diego; SANTOS JÚNIOR, José Elísio dos. O Modelo dos Múltiplos Fluxos de Kingdon e as Políticas de Segurança Pública: O Caso do Programa "Pacto Pela Vida" de Pernambuco (2007-2013). **Revista Brasileira de Segurançla Pública.** 2019. Disponível em: https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/847. Acesso em: 10 jul. 2024.

MOTA, Rafael. **Fluxo ideal do planejamento das contratações**. 2024. Disponível em: https://www.linkedin.com/posts/rafaelmotapro_licitaaexaeles-etp-riscos-activity-7201198479652638720-RnYh?utm_source=share&utm_medium=member_android. Acesso em: 08 jul. 2024.

MULABDIC, Alen; ROTUNNO, Lorenzo. Trade barriers in government procurement.

European Economic Review. Policy Research Working Paper. World Bank Group. 2021. Disponível em: https://documents1.worldbank.org/curated/en/909421616692457601/pdf/Trade-Barriers-in-Government-Procurement.pdf. Acesso em: 18 jun. 2024.

MULLER, P.; SUREL, Y. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: Educat, 2002.

NASCIMENTO, Holdine. **Brics representa 25,5% do PIB global.** Poder 360o.. 2023. Disponível em: https://www.poder360.com.br/economia/brics-representam-255-do-pib-global/. Acesso em: 29 abr. 2024.

NASCIMENTO, Vânia Lucia Quadros. Política pública de turismo de Tracuateua (PA) a partir do modelo de fluxos múltiplos. **Revista Brasileira de Ecoturismo**, São Paulo, v.10, n.2, mai/jul 2017, p p. 357-375. Disponível em: https://periodicos.unifesp.br/index.php/ecoturismo/article/view/6561/4188. Acesso em: 28 mar. 2023.

NASCIMENTO, Vânia Lúcia Quadros. **Políticas públicas de turismo na Amazônia brasileira: sua ascensão às agendas do Amazonas e do Pará**. Universidade Federal do Pará. Belém, 2015. Disponível em: https://www.ppgdstu.propesp.ufpa.br/ARQUIVOS/teses/TESES/2015/V%C3%82NIA%20L%C3%9ACIA%20QUADROS%20NASCIMENTO.pdf. Acesso em: 08 jan. 2024.

NONNENBERG, Marcelo José Braga; RIBEIRO, Fernando José. Nota Técnica. **Análise preliminar do acordo Mercosul-União Europeia**. Carta de Conjuntura. n. 44 3º. Trimentre de 2019. Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/190718_cc_44_nota_tecnica_acordo_mercosul.pdf. Acesso em: 17 abr. 2024.

NOWLIN, Matthew C. Theories of the Policy Process: State of the Researchand Emerging Trends. **The Policy Studies Journal**, v. 39, n. S1. 2011.

OCDE. **Combate à Cartéis em Licitações no Brasil: Uma Revisão das Compras Públicas Federais**. 2021. Disponível em: https://web-archive.oecd.org/2021-07-22/595352-Combate-a-Carteis-em-Licitacoes-no-Brasil-uma-Revisao-das-Compras-Publicas-Federais-2021.pdf. Acesso em: 18 jun.2024.

OCDE. **Recomendação do Conselho em Matéria de Contratos Públicos**. Direção para a Governação Pública e o Desenvolvimento Territorial. 2022. Disponível em: https://www.oecd.org/gov/ethics/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-conselho-contratos.pdf. Acesso em: 15 jan. 2024.

OECD. Data Explorer. **Size of public procurement - Government at a glance indicators, 2023 edition.** Disponível em: https://data-explorer.oecd.org/vis?fs[0]=Topic%2C1%7CPublic%20governance%23GOV%23%7CPublic%20procurement%20and%20infrastructure%23GOV_PPR%23&pg=0&fc=Topic&bp=true&snb=4&df[ds]=dsDisseminateFinalDMZ&df[id]=DSD_GOV%40DF_GOV_PPROC_2023&df[ag]=OECD.GOV.GIP&df[vs]=1.0&dq=A.AUT.GPROC.. &pd=2007%2C&to[TIME_PERIOD]=false. Acesso em: 09 jul. 2024.

OECD. **Government at a Glance 2017**. 2017. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/gov_glance-2017-en.pdf?expires=1720534959&id=id&accname=guest&checksum=3AFDC41C42F2CB4513A99F4FCB38B355. Acesso em: 09 jul. 2024.

OECD. **Government at a Glance 2019**. 2019b. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2019_8ccf5c38-en. Acesso em: 09 jul. 2024.

OECD. **OECD Principles for Integrity in Public Procurement**. Paris. 2009. Disponível em: https://www.oecd.org/gov/%20ethics/48994520.pdf. Acesso em: 03 nov. 2023.

OECD. The OECD and Latin America & the Caribbean. **A OCDE e o Brasil: Uma relação mutuamente benéfica**. Disponível em: https://www.oecd.org/latin-america/paises/brasil-portugues/. Acesso em: 13 ago. 2023.

OECD. **The OECD Public Procurement Principles**. Fair Market Conditions for Competitiveness in the Adriatic Region. Disponível em: https://www.oecd.org/south-east-europe/programme/OECD-Public-Procurement-Policy-Briefing-Note.pdf. Acesso em: 07 nov. 2023.

OECD**. Preventing Corrupton in Public Procurement**. 2016. Disponível em: https://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf. Acesso em: 18 jun. 2024.

OLIVEIRA, Maxwell Ferreira de. **Metodologia científica: um manual para a realização de pesquisas em Administração**. Catalão: UFG, 2011. Disponível em: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/567/o/Manual_de_metodologia_cientifica_-_Prof_Maxwell.pdf. Acesso em: 27 set. 2024.

OLIVEIRA, Murillo Preve Cardoso. **Quais são as modalidades de licitação? Entenda as suas principais características**. Schiefler Advocacia. 2023. Disponível em: https://schiefler.adv.br/modalidades-de-licitacao/. Acesso em: 18 jun. 2024.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 8ª. Ed. [3ª. Reimpr.]. Rio de Janeiro. Método. 2021.

OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; FORTINI, Cristiana. A adesão brasileira ao Acordo de Compras Governamentais da Organização Mundial de Comércio. **Revista Opinião Jurídica**, vol. 18, núm. 29, 2020. Disponível em: https://www.redalyc.org/journal/6338/633869001006/633869001006.pdf. Acesso em 08 jul. 2024.

OLIVEIRA, Susana Zambrano de. **Compras Públicas no Brasil: Uma análise histórica do marco regulatório e suas transformações recentes.** Instituto Latino-Americano de Economia, sociedade e Política (ILAESP). Administração Pública e Políticas Públicas. 2022. Foz do Iguaçu. Disponível em: https://dspace.unila.edu.br/bitstream/handle/123456789/7415/COMPRAS_PBLICAS_NO_BRASIL_Uma_anlise_histrica_do_marco_regulatrio_e_suas_tr.pdf?sequence=1&isAllo

wed=y. Acesso em: 16 out. 2023.

PARAÍBA (estado). PIB da Paraíba sobe oito posições e fica acima do Brasil e do Nordeste. Disponível em: https://paraiba.pb.gov.br/noticias/pib-da-paraiba-sobe-oito-posicoes-e-fica-acima-do-brasil-e-do-nordeste. Acesso em 01 out. 2024.

PÊNA, Gustavo. Pará está entre as 10 maiores economias do Brasil e deve manter patamar de crescimento do PIB. Agência Pará. Disponível em: https://agenciapara.com.br/noticia/50509/para-esta-entre-as-10-maiores-economias-do-brasil-e-deve-manter-patamar-de-crescimento-do-pib. Acesso em 01 out. 2024.

PEREIRA, Cesar. A CISG (Convenção de Viena de 1980) e as licitações para compras internacionais. **Interesse Público** – IP. Belo Horizonte, a.16, n. 86, jul./ago.2014. Disponível em: https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/13114. Acesso em: 05 jul. 2024.

PEREIRA, Cesar. **Application of the CISG to International Government Procurement of Goods**. Disponível em: https://www.justen.com.br/pdfs/IE103/Congresso%20_artigo_Cesar.pdf. Acesso em: 05 jul. 2024.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. **Políticas públicas nas licitações e contratações administrativas**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

PERES, Paulo Sergio. Comportamento Ou Instituições? A evolução histórica doneo-institucionalismo da ciência política. **Revista Brasileira De Ciências Sociais**. v. 23. n. 70.

PETERS, B. G. **American Public Policy**. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986.

PINTO, Isabela Cardoso de Matos. Mudanças nas políticas públicas: a perspectiva do ciclo de política. **Rev. Pol. Públ. São Luis**, v.12, n.1, p. 27-36, jan./jun. 2008. Disponível em: https://core.ac.uk/download/pdf/233142981.pdf. Acesso em: 25 jun. 2024.

PODER 360º.. **Brasil responderá "carta agressiva" da UE em até 3 semanas, diz Lula**. 2023. Disponível em: https://www.poder360.com.br/internacional/brasil-respondera-carta-agressiva-da-ue-em-ate-3-semanas-diz-lula/#:~:text=O%20presidente%20Luiz%20In%C3%A1cio%20Lula%20da%20Silva%20(PT)%20disse%20na,aceitar%20%E2%80%9Ctranquilamente%E2%80%9D%20a%20contraproposta. Acesso em: 18 jun. 2024.

PODER 360º.. **Lula revoga oferta de Bolsonara de ter compras públicas do exterior.** Disponível em: https://www.poder360.com.br/economia/lula-revoga-oferta-de-bolsonaro-ter-compras-publicas-do-exterior/. Acesso em: 02 fev. 2024.

RAEDER, Savio. Ciclo de políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. Perspectivas em Políticas Públicas | Belo Horizonte | Vol. VII | Nº 13 | P. 121-146 | jan/jun 2014.

RAGAUSSIS, Alexandros. **Government Agoraphobia Home Bias in Developing Country Procurement Markets**. Discussion Paper / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. 2016. Disponível em: https://www.idos-

research.de/fileadmin//migratedNewsAssets/Files/DP_5.2016.pdf. Acesso em: 10 jun. 2024.

RAMOS, Rosa. Brasil sai do GPA para favorecer os acordos Mercosul-União Europeia **2023**. LexLatin. Disponível em: https://br.lexlatin.com/noticias/brasil-sai-do-gpa-para-favorecer-os-acordos-mercosul-uniao-europeia. Acesso em: 13 jan. 2024.

REIS, Mohana Rangel dos Santos. Licitações Públicas Internacionais: desafios para os agentes públicos fluminenses. In: **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.** Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ, v. 4, n. 1 (2023). Rio de Janeiro. Disponível em: https://portal-br.tcerj.tc.br/web/ecg/revista-do-tce-rj/edicoes-anteriores. Acesso em: 16 ago. 2023.

RESENDE, Marilia Ruiz. **Constituição Federal de 1988: entenda a Constituição Cidadã**. Politize! Disponível em: https://www.politize.com.br/constituicao-federal-1988/. Acesso em: 16 ago. 2023.

REUTERS (InfoMoney). UE diz que condições para acordo comercial com Mercosul não foram atendidas. 2024. Disponível em: https://www.infomoney.com.br/economia/ue-diz-que-condicoes-para-acordo-comercial-com-mercosul-nao-foram-atendidas/. Acesso em: 18 jun. 2024.

RIBEIRO, Cássio Garcia e JUNIOR. Edmundo Ignácio. **Mercado de compras governamentais brasileiro (2006-2017): mensuração e análise**. IPEA. Brasília, maio de 2019. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9315/1/td_2476.pdf. Acesso em: 16 ago. 2023.

RIBEIRO, Fernando José da Silva Paiva; BETARELLI JUNIOR, Admir Antonio; FARIA, Weslem Rodrigues. **Avaliação dos impactos do acordo de livre comércio Mercosul-União Europeia**. Dinte: Nota Técnica, 68. Brasília, DF: Ipea, dez. 2023. .

RIBEIRO, Leonardo Coelho; PEREIRA, Daniel Silva. Direito administrativo global, financiamentos internacionais e licitações públicas. **R. de Contratos Públicos – RCP**. Belo Horizonte, ano 5, n. 8, p. 111-132, set./fev. 2016.

RIO DE JANEIRO (estado). Corpo de Bombeiros Militar do Rio de Janeiro. **Governador Cláudio Castro reforça a frota do Corpo de Bombeiros RJ com a compra de caminhões de incêndio importados da Espanha**. Disponível em: https://www.cbmerj.rj.gov.br/defesa-civil-estadual-rj-reforca-apoio-ao-rio-grande-do-sul%e2%81%a3%e2%81%a3/. Acesso em: 27 mai. 2024.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Decreto Nº 46.910, de 24 de janeiro de 2020. Regulamenta, no ambito do poder executivo do estado do Rio de Janeiro, o uso do sistema integrado de gestãode aquisições - SIGA, e dá outras providências**. Disponível em: https://leisestaduais.com.br/rj/decreto-n-46910-2020-rio-de-janeiro-regulamenta-no-ambito-do-poder-executivo-do-estado-do-rio-de-janeiro-o-uso-do-sistema-integrado-de-gestaode-aquisicoes-siga-e-da-outrasprovidencias. Acesso em: 09 jul. 2024.

RIO DE JANEIRO (estado). **Lei Estadual Nº 8.731 de 24 de Janeiro de 2020**. Estima a receita e fixa a despesa do estado do Rio de Janeiro para o exercício financeiro de 2020.

Disponível em: http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3aWCC42000007038. Acesso em: 15 ago. 2023.

RITTNER, Daniel.. **Alvo de Lula, trecho sobre compras públicas em acordo UE-Mercosul está longe de "matar" indústria**. CNN. Brasília. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/economia/alvo-de-lula-trecho-sobre-compras-publicas-em-acordo-ue-mercosul-esta-longe-de-matar-industria/.
Acesso em: 05 nov. 2023.

ROSSET, Andrea Cecília Soares; FINGER, Andrew Beheregarai Finger. Compras públicas sustentáveis: uma revisão sistemática da pesquisa brasileira. **Revista de Administração, Contabilidade e Economia da Fundace**. v.7, n.3, 2016.

ROSSINI, N., ROTTA, E., and BORKOVSKI, A. **Políticas públicas sociais e desenvolvimento: tecendo relações.** In: ROTTA, E., LAGO, I.C., JUSTEN, A.F., SANTOS, M., eds. Conhecimento em rede: desenvolvimento, cooperação e integração regional em território de fronteira – Rede CIDIR: 10 anos [online]. Chapecó, SC: Editora UFFS, p. 487-503. 2019.

SABATIER, P. (1999) **Theories of the policy process.** Boulder: Westview Press.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. **Legislação e políticas públicas: a lei enquanto instrumento de ação governamental**. São Paulo: Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2012. Tese de Doutorado em Filosofia e Teoria Geral do Direito.

SAMPAIO, Plínio de Arruda. Para além da ambiguidade: uma reflexão histórica sobre a CF/88. In **A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social.** Organizador: José Celso Cardoso Jr. – Brasília : Ipea, 2009. v.1 (291 p.)
https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8402/1/A%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20brasileira%20de%201988%20revisitada_volume%201.pdf. Acesso em: 05 nov. 2023.

SANGLARD, Fernanda N.; GARCÊS, Regiane L.; MAIA, Rousiley C. M. Entrevistas. In: MAIA, Rousiley C. M. (Org.) **Métodos de pesquisa em comunicação política**. Salvador: EDUFBA, 2022.

SANTOS, Franklin Brasil; PÉRCIO, Gabriela. Profissionalização das compras públicas: um caminho inescapável**.** In: LOPES, Virgínia Bracarense, SANTOS, Felippe Vilaça Loureiro. **Compras públicas centralizadas no Brasil**, Editora Fórum, 2022.

SANTOS, Geovane Santana dos. **O liame entre as compras governamentais e as política pública no Brasil.** Universidade do Recôncavo da Bahia/Universida. Disponível em: http://admpg.com.br/2019/anais/arquivos/07282019_160710_5d3df16ed2d4b.pdf
Acesso em: 05 nov. 2023.

SANTOS, Maria Paula Gomes dos Santos. **Políticas Públicas: teorias e métodos de análise.** Disponível em:
https://cesad.ufs.br/ORBI/public/uploadCatalago/16364610042013Politicas_Publicas_e_S

ociedade_Aula_4.pdf. Acesso em: 05 nov. 2023.

SAPIENS. **About Sapiens Network**. Disponível em: https://sapiensnetwork.eu/about/. Acesso em: 27 set. 2024

SARAIVA, Enrique J.Introdução à Teoria Política Pública. In. SARAIVA, Enrique J.; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas**. Coletâneas. Volumes 1 e 2. Brasília: ENAP, 2006. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1254/1/cppv1_0101_saravia.pdf. Acesso em: 08 jul. 2024.

SÁTYRO, Natália. Dicas sobre como escrever projetos de pesquisa. **Conexão Política.** Teresina (PI) | v. 11, n.1, jan/jun. 2022.

SCHALAGER, Edella. A comparison of frameworks, theories, and models of policy process**.** In: Sabatier, P. (Ed.). **Theories of the policy process**. Boulder, CO:Westview Press, 1999.

SCHIEFER, Eduardo. **Estatísticas do mercado público: as compras públicas representam 12% do PIB.** Schiefer Advocacia. Disponível em: https://schiefler.adv.br/pib-nacional/#:~:text=ESTAT%C3%8DSTICAS%20DO%20MERCADO%20P%C3%9ABLICO%3A%20AS%20COMPRAS%20P%C3%9ABLICAS%20REPRESENTAM%2012%25%20DO%20PIB. Acesso em: 16 ago. 2023.

SCHOTANUS, F; GRANDIA, J. Public Procurement Policy and Purchase Strategy. In: **Public Procurement Theory, Practice and Tools**. Springer Nature. 2023.

SCHREIBER, Mariana. **100 dias de Lula: as diferenças e semelhanças com o início de Bolsonaro.** BBC News Brasil. 2023. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/articles/clklj7mw088o. Acesso em: 18 jun. 2024.

SIQUEIRA, **Débora. Acima da média nacional, PIB per capita de Mato Grosso é o 2º maior do Brasil**. Disponível em: https://www.sedec.mt.gov.br/-/pib-per-capita-de-mt-%C3%A9-1-5-vez-maior-que-a-m%C3%A9dia-nacional-e-o-2%C2%BA-maior-do-brasil. Acesso em: 01 out. 2024.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos**. São Paulo: CENGAGE Learning, 2012.

SELVIARIDIS, Kostas; LUZZINI, Davide; MENA, Carlos. **How Strategic Public Procurement Creates Social Valeu: Evidence from UK Anchor Institutions**. Public Management Review. Routledge. 2023. Disponível em: https://pdxscholar.library.pdx.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1324&context=busadmin_fac. Acesso em: 05 jul. 2024.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (SEBRAE). **Compras Públicas: um bom negócio para a sua empresa.** Brasília: Sebrae, 2017. Disponível em: https://www.gov.br/compras/pt-br/fornecedor/midia/compras-pblicas.pdf. Acesso em: 18 jun. 2024.

SIDNEY, M. S. Policy formulation: design and tools. In: **Handbook of public policy analysis** (pp. 79-88). Routledge.

SILVA, Edna Lúcia da, MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 4. Edição. Florianópolis: UFSC, 2005.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. Diretrizes para o programa de reconstrução e transformação do Brasil. Lula Alckmin 2023-2026. 2022. Diposnível em: https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2022/BR/BR/544/candidatos/280001607829/pje-3b1196fd-Proposta%20de%20governo.pdf. Acesso em 13 out. 2024.

SIMON, Herbert. **Comportamento Administrativo**. Rio de Janeiro: USAID. 1957.

SIYAL, Saeed; XIN, Chun lin. Public Procurement. In: **Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance.** Springer Nature. Beijing. 2019.

SNIDER, Keith F., RENDON, Rene G. **Public Procurement Policy: Implications for Theory and Practice**. Calhoun: Institutional Archive of Naval Postgraduate School. Dudley Knox Library. 2008. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/305083929_Public_procurement_policy_Implications_for_theory_and_practice. Acesso em: 13 nov. 2023.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Critérios e julgamento das licitações internacionais** - Rio de Janeiro. 1995. Disponível em: https://www.pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MjAxNQ%2C%2C. Acesso em: 10 ago. 2023.

SOUTO, Marcos Juruena Villela, Notas do autor. *In* BITTENCOURT, Sidney, **A Licitação Internacional na Nova Lei de Licitações**. Lei Nº. 14.133, de 1º. De abril de 2021. Editora Forum. 2023.

SOUZA, Celina. Dossiê Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**., Salvador, n. 39, jul./dez. 2003

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In HOCHMAN, G., ARRETCHE, M., Marques, E. (orgs.). **Políticas públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz. 2007.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt#:~:text=Dye%20(1984)%20sintetiza%20a%20defini,qu%C3%AA%20e%20que%20diferen%C3%A7a%20faz. Acesso em: 20 out. 2023.

SUBIRATS, Joan. Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas públicas.** Coletânia - Volume 1. Brasília - DF: ENAP - Escola Nacional de Administração Pública, p. 219-224, 2006. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1256. Acesso em: 12 ago. 2024.

TELLES, Fernando. ESG no setor público: o que é e como aplicar na prática. Mtec. 2024. Disponível em: https://mtec.com.vc/blog/esg-no-setor-publico/#:~:text=O%20ESG%20%C3%A9%20uma%20abordagem,formam%20os%20pilares%20do%20conceito. Acesso em: 05 jun. 2024.

TERRA, A.C. Paim. **Compras Públicas Inteligentes: uma proposta para a melhoria da Gestão das compras governamentais**. Brasília. 2018. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3166/1/ARTIGO%20COMPRAS%20P%C3%9ABLICAS%20INTELIGENTES.pdf. acesso em: 16 ago. 2023.

THAI, Khi V. Public Procurement Re-Examined. **Journal of Public Procurement**. v.1. Issue 1. 9-50. 2001. PrAcademics Press.

THAI, Khi V. (Ed.). **International handbook of public procurement**. Routledge, 2017.

THORSTENSEN, Vera e GIESTEIRA, Luís Felipe. **Cadernos Brasil na OCDE**. Compras Públicas. CEPAL. IPEA. 2021. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/79810970-9580-4941-994f-74a61acaac83/content. Acesso em: 05 nov. 2023.

TILLY, C. (dir.). **The Formation of National States in Western Europe**. EUA:Princeton University Press, 1975.

TOCANTINS (estado). Secretaria de Comunicação. Governo do Tocantins comemora PIB de R$ 51 bi e Estado alcança 2º maior crescimento entre as federações. 2023. Disponívelç em: https://www.to.gov.br/secom/noticias/governo-do-tocantins-comemoranbsppib-de-r-51-bi-e-estado-alcanca-2o-maior-crescimento-entre-as-federacoes/7g1mofx0zx0r. Acesso em 01 out. 2024.

TONI, Jackson de. **Reflexões sobre o Planejamento Estratégico no Setor Público**. Brasília: Enap, 2021.

TRAJANO, André. **Proposta de Roadmap Circular de Integração do Triple Bottom Line em Compras Públicas Sustentáveis**. Paper de Resultado da Pesquisa em CPSv1.pdf. 2023. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1ZhlvPKwQxh5Smy0WTBnQr9qW4QAXX9-c/view. Acesso em 08 jul. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Compras Públicas Sustentáveis.** Disponível em: https://sites.tcu.gov.br/compras-publicas-sustentaveis/o-que-sao-compras-publicas-sustentaveis.html. Acesso em: 18 jun. 2024.

UNALE. União Nacional dos legisladores e legislativos estaduais. **O Ciclo das políticas públicas**. Disponível em: https://unale.org.br/o-ciclo-das-politicas-publicas/. Acesso em: 13 jul. 2023.

UNCTAD (ONU). **About UN Trade and Development (UNCTAD).** Disponível em: https://unctad.org/about. Acesso em: 13 jan. 2024.

UNCITRAL (ONU). **International Sale of Goods (CISG) and Related Transactions.** Disponível em: https://uncitral.un.org/en/texts/salegoods. Acesso em: 19 abr. 2024.

UNCITRAL (ONU). **Resolução 2205 – XXI**. Disponível em: https://uncitral.un.org/en/about/faq/mandate_composition. Acesso em: 18 jun. 2024.

UNIÃO EUROPEIA. **Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de fevereiro de 2014 relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE.** Disponível em https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0024. Acesso em: 13 ago. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. **Princípios, países, história**. Disponível em: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history_pt. Acesso em: 18 jun. 2024.

VAN GIGCH, J. P. **Applied General Systems Theory**. 1974. New York: Harper & Row, Publishers.

VEJA NEGÓCIOS. Veja Insights. **O Maior Mercado do Mundo – O acordo Mercosul-União Europeia**. Disponível em: https://veja.abril.com.br/insights-list/o-maior-mercado-do-mundo-o-acordo-mercosul-uniao-europeia. Acesso em: 18 jun. 2024.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública.** 1996. Rio de Janeiro.

VIEIRA, Judivan J. **Perspectiva Histórica da Corrupção: Livro I.** Brasília: Thesauros, 2014.

VIGEVANI, Tulio; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégica da Autonomia pela Diversificação. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro. v.29. n.2, julho/dezembro 2007.

VILELA, Pedro Rafael. Agência Brasil. OCDE formaliza convite para início da adesão do Brasil à organização. 2022. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2022-01/ocde-formaliza-convite-para-inicio-da-adesao-do-brasil-organizacao. Acesso em: 03 jul. 2024.

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). **The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT 1947).** Legal Texts: GATT 1947. Disponível em: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_01_e.htm. Acesso em: 20 jun. 2024.

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

ZÜRN, Michael. **Globalization and Global Governance**. Handbook of International Relations. 2013. Sage Publications Ltd. Disponível em: https://www.wzb.eu/system/files/docs/ipl/gg/globalization_and_global_governance.pdf. Acesso em: 27 fev. 2024.

Entrevistas

HECKERT, Cristiano. Graduado, Mestre e Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade de São Paulo (USP). Gerente Senior de Desenvolvimento de Negócios na Amazon Web Services (AWS). Atuou por 18 anos no governo federal brasileiro na carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG). Ocupou diversos cargos, dentre os quais: Diretor-Presidente da Funpresp-Exe (2022-2023), Secretário de Gestão no Ministério da Economia (2019-2022), Assessor na Câmara dos Deputados (2018), Secretário de Modernização e Gestão Estratégica no Ministério Público Federal (2016-2017), Secretário de Logística e Tecnologia da Informação no Ministério do Planejamento (2015-2016) e Secretário de Gestão Estratégica no Conselho Nacional do Ministério Público (2012-2015). Professor, conferencista e autor do livro "Contratações de TI: O Jogo", com Antônio F. S. Netto. Rio de Janeiro, 19 dez. 2023. Entrevista concedida à Mohana Rangel dos Santos Reis.

LUBAMBO, Murilo. Servidor de carreira (EPPGG) desde 2006. Atualmente é Coordenador de Política Comercial na Secretaria de Assuntos Internacionais e Desenvolvimento do Ministério do Planejamento e Orçamento e da Seção Nacional do Subgrupo de Contratações Públicas no MERCOSUL. Foi tutor da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e avaliador do prêmio de Inovação no Setor Público. Atuou no Conselho Administrativo de Defesa Econômica, no Ministério da Justiça, no Ministério da Fazenda, no Ministério de Indústria e Comércio Exterior e na Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE. Tem pós-graduação pela Fundação Getúlio Vargas, é mestre e doutor pela University College de Londres (UCL) e foi pesquisador no departamento de Ciência Política da Universidade de Yale e na Comissão Econômica da América Latina (CEPAL). Rio de Janeiro, 02 dez. 2023. Entrevista concedida à Mohana Rangel dos Santos Reis.

SANTOS, Felippe Vilaça Loureiro dos . PhD Scholar em Industrial Engineering and Management na University of Gävle (Suécia). Pesquisador na SAPIENS Network, Marie Sklodowska-Curie Fellow. Servidor público federal desde 2005. Integrante da carreira de apoio da Defensoria Pública da União. Rio de Janeiro, 19 dez. 2023. Entrevista concedida à Mohana Rangel dos Santos Reis.

STROPPA, Christianne. Consultora jurídica na Jacoby Fernandes & Reolon Adv. Associados. Professora Doutora e Mestre pela PUC/SP. Ex-Assessora de Gabinete no Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Advogada especialista em Licitações e Contratos Administrativos. Membro associado do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo – IBDA, do Instituto de Direito Administrativo Paulista – IDAP, do Instituto dos Advogados de São Paulo – IASP e do Instituto Nacional de Contratação Pública - INCP. Autora de diversos artigos e palestrante na área da contratação pública. São Paulo, 20 dez. de 2023. Entrevista concedida à Mohana Rangel dos Santos Reis.