



UNIVERSIDADE DE MARÍLIA – UNIMAR

SEBASTIÃO FELIPE LUCENA PESSOA

GOVERNANÇA E EFICIÊNCIA NAS COMPRAS PÚBLICAS: O PODER DE COMPRA
ESTATAL COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL
SUSTENTÁVEL

MARÍLIA

2025

SEBASTIÃO FELIPE LUCENA PESSOA

GOVERNANÇA E EFICIÊNCIA NAS COMPRAS PÚBLICAS: O PODER DE COMPRA
ESTATAL COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL
SUSTENTÁVEL

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em
Direito da Universidade de Marília como requisito para a
obtenção do título de Mestre em Direito.
Orientador: Prof. Dr. Renato Bernardi.

MARÍLIA
2025

P475g Pessoa, Sebastião Felipe Lucena
Governança e eficiência nas compras públicas: o poder de compra estatal como instrumento de desenvolvimento regional sustentável / Sebastião Felipe Lucena Pessoa. - Marília: UNIMAR, 2025.
168f.

Dissertação (Mestrado em Direito – Empreendimentos Econômicos, Desenvolvimento e Mudança Social – Relações Empresariais, Desenvolvimento e Demandas Sociais) – Universidade de Marília, Marília, 2025.

Orientação: Prof. Dr. Renato Bernardi

1. Compras Públicas 2. Desenvolvimento Regional
3. Governança Pública 4. Micro e Pequenas Empresas
5. Sustentabilidade Institucional I. Pessoa, Sebastião Felipe Lucena

CDD – 341.3

SEBASTIÃO FELIPE LUCENA PESSOA

GOVERNANÇA E EFICIÊNCIA NAS COMPRAS PÚBLICAS: O PODER DE COMPRA
ESTATAL COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL
SUSTENTÁVEL

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Marília, área de concentração direcionada ao estudo da relação entre empreendimentos econômicos, desenvolvimento e mudança social, concernente a Linha de Pesquisa Relações Empresariais, Desenvolvimento e Demandas Sociais, sob orientação do Prof. Dr. Renato Bernardi.

Aprovada pela Banca Examinadora em 28/04/2025.

Prof. Dr. Renato Bernardi
Professor Orientador – UNIMAR

Prof. Dr. Emerson Ademir Borges de Oliveira
Professor – UNIMAR

Prof. Dra. Clara Kelliany Rodrigues de Brito
Professora – UEMA

AGRADECIMENTOS

Construir esta dissertação foi mais do que um exercício acadêmico; foi um percurso de resistência, aprendizado e transformação. Sair de Tuntum/MA para buscar qualificação em um estado distante não foi, apenas, um desafio logístico, mas uma experiência que ampliou minha visão de mundo e reafirmou minhas raízes.

Construir esta dissertação foi um caminho de desafios, aprendizado e crescimento. Sair, mensalmente, de Tuntum/MA para estudar em um estado distante representou mais do que uma simples mudança no cotidiano — tratou-se de uma experiência que ampliou minha visão de mundo e fortaleceu minhas raízes. Aprendi que o conhecimento pode nos levar longe, mas é na nossa origem que encontramos força para seguir em frente.

Agradeço, antes de tudo, a Deus e a São José Operário, por me dar forças nos momentos difíceis, e à minha família, de forma geral, que sempre esteve ao meu lado, mesmo quando longe. Cada palavra de apoio e incentivo me ajudou a continuar firme nessa caminhada.

Ao Prof. Dr. Renato Bernardi, meu orientador, sou grato pela confiança, paciência e incentivo. Sua orientação foi essencial para que eu pudesse aprofundar minhas ideias e crescer academicamente. Mesmo à distância, suas contribuições estiveram sempre presentes.

À Universidade de Marília e à SVT Faculdade, por oferecer um ambiente de aprendizado enriquecedor e um corpo docente dedicado, que contribuiu muito para minha formação. Aos professores do programa, meu reconhecimento por cada ensinamento que ajudou a melhorar esta pesquisa.

Aos colegas de mestrado, com quem compartilhei desafios, reflexões e conquistas. A troca de ideias e os momentos de apoio mútuo tornaram essa jornada mais leve e enriquecedora.

Aos amigos que não fazem parte do meio acadêmico, mas que entenderam minhas ausências e respeitaram minhas prioridades, meu muito obrigado. O apoio de vocês me ajudou a manter o equilíbrio entre a vida pessoal e os estudos, sem perder a motivação.

A todos que, de alguma forma, fizeram parte dessa trajetória, minha gratidão. Esta dissertação também é resultado do apoio, da confiança e do incentivo de cada um de vocês.

RESUMO

O poder de compra do Estado representa um importante instrumento de política pública capaz de induzir o desenvolvimento regional, promover a inclusão econômica e contribuir para a redução das desigualdades sociais. Nesse sentido, busca-se, nesta dissertação, analisar de que modo as compras públicas, especialmente à luz da Lei n.º 14.133/2021, podem favorecer a participação de Micro e Pequenas Empresas (MPEs) nos processos licitatórios e, conseqüentemente, impulsionar melhorias em indicadores sociais e econômicos nos territórios mais vulneráveis do Brasil. Considerou-se o método dedutivo, com uma abordagem mista: no campo quantitativo, coletaram e analisaram-se dados de mais de 9 milhões de itens licitados, empenhos públicos, indicadores do IDHM, da PNAD Contínua e da taxa de extrema pobreza, entre os anos de 2010 e 2024; no campo qualitativo, realizaram-se estudo de caso, revisão sistemática de literatura, entrevistas semiestruturadas com gestores públicos e observação de sessões públicas de pregão eletrônico. Os resultados apontam que há relação positiva entre o crescimento da participação das MPEs nas contratações públicas e a elevação do desenvolvimento humano municipal, além da redução da extrema pobreza. Conclui-se que as compras públicas constituem uma ferramenta relevante de promoção do desenvolvimento sustentável, desde que acompanhadas por boas práticas de governança, marcos jurídicos eficazes, políticas intersetoriais articuladas e instrumentos de monitoramento. São propostas recomendações institucionais que visam aperfeiçoar os mecanismos de inclusão regional, fortalecer a atuação dos entes subnacionais e ampliar a efetividade das políticas públicas por meio das contratações governamentais.

Palavras-chave: Compras públicas. Desenvolvimento regional. Micro e pequenas empresas. Governança pública. Sustentabilidade institucional.

ABSTRACT

The State's purchasing power represents an important public policy instrument capable of fostering regional development, promoting economic inclusion, and contributing to the reduction of social inequalities. The main objective of this dissertation is to analyze how public procurement, especially under the framework of Law N.º 14,133/2021, can favor the participation of micro and small enterprises (MSEs) in bidding processes and, consequently, drive improvements in social and economic indicators in the country's most vulnerable regions. The research employed a deductive method, using a mixed-methods approach: in the quantitative dimension, data were collected and analyzed from over 9 million procurement items, public expenditures, indicators from the Municipal Human Development Index (MHDI), the Continuous PNAD survey, and extreme poverty rates between the years 2010 and 2024; in the qualitative dimension, a case study was conducted, along with a systematic literature review, semi-structured interviews with public managers, and observation of public electronic bidding sessions. The results indicate a positive relationship between the increased participation of MSEs in public contracts and the improvement of municipal human development, as well as a reduction in extreme poverty. It is concluded that public procurement constitutes a relevant tool for promoting sustainable development, provided it is accompanied by sound governance practices, effective legal frameworks, coordinated intersectoral policies, and monitoring instruments. Institutional recommendations are proposed to enhance regional inclusion mechanisms, strengthen the role of subnational entities, and improve the effectiveness of public policies through government contracting.

Keywords: *Public procurement. Regional development. Micro and small enterprises. Public governance. Institutional sustainability.*

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – formação das capacidades territoriais	19
Figura 2 – estrutura da gestão das compras públicas.....	58
Figura 3 – distribuição do valor total homologado, com a participação de micro e pequenas empresas, em contratações públicas por modalidade de licitação realizadas no ano de 2023	110
Figura 4 – distribuição do valor total homologado com a participação de micro e pequenas empresas em contratações públicas, por modalidade de licitação, realizadas no ano de 2024..	111
Figura 5 – evolução do valor das compras com microempresas e empresas de pequeno porte (2020-2023)	115

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – decreto de concessão de margem de preferência.....	65
Quadro 2 – modalidades de licitação – lei n.º 8.666/1993, Lei n.º 10.520/2002, Lei n.º 12.462/2011 e Lei n.º 14.133/2021.....	69

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – valor total homologado com participação de micro e pequenas empresas em contratações públicas em 2023 e 2024.	110
Tabela 2 – participação das micro e pequenas empresas nas compras públicas.	113
Tabela 3 – evolução do valor estimado das compras, valor de compras com microempresas e empresas de pequeno porte, participação percentual, processos de compra e quantidade de fornecedores participantes.	117
Tabela 4 – representatividade das compras públicas com micro e pequenas empresas no PIB nacional (em trilhões de reais).....	117
Tabela 5 – comparativo entre a estimativa de compras públicas de micro e pequenas empresas (2020-2023) e a variação da extrema pobreza por região.	127
Tabela 6 – comparativo entre a estimativa de compras públicas de microempresas e empresas de pequeno porte (2020-2021), participação de micro e pequenas empresas e variação do índice de desenvolvimento humano por região	133

LISTA DE ABREVIATURAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AED	Análise Econômica do Direito
AGU	Advocacia Geral da União
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CATMAS	Catálogo de Materiais e Serviços
CATMAT	Catálogo de Materiais
CICS	Comissão Interministerial de Contratações Públicas para o Desenvolvimento Sustentável
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COVID-19	Doença causada pelo coronavírus SARS-CoV-2
CPS	Compras Públicas Sustentáveis
DF	Distrito Federal
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
FJP	Fundação João Pinheiro
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICT	Instituição Científica e Tecnológica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INMETRO	Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPME	Índice de Participação das Micro e Pequenas Empresas
KONEPS	Korea On-line E-Procurement System
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal

ME/EPP	Microempresa e Empresa de Pequeno Porte
MEC	Ministério da Educação
MEI	Microempreendedor Individual
MPE	Micro e Pequenas Empresas
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
PGEE	Programa de Gestão Energética Estadual
PIB	Produto Interno Bruto
PIM	Polo Industrial de Manaus
PME	Pequena e Média Empresa
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNCP	Portal Nacional de Contratações Públicas
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 REFERENCIAL TEÓRICO	17
1.1 INTEGRAÇÃO ENTRE COMPRAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL.....	18
1.2 TEORIAS ECONÔMICAS RELACIONADAS AO DESENVOLVIMENTO REGIONAL.....	29
1.2.1 Teoria dos Polos de Crescimento	29
1.2.2 Teoria da Causação Circular Cumulativa.....	33
1.2.3 Teoria do Desenvolvimento Desigual e Transmissão Inter-regional	34
1.2.4 Análise Econômica do Direito.....	36
1.3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL	37
1.4 PROMOÇÃO DA EFICIÊNCIA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	40
1.5 BARREIRAS À EFETIVIDADE DAS COMPRAS PÚBLICAS E O PAPEL DAS PMES.....	43
1.6 INTEGRAÇÃO TEÓRICA PARA A ANÁLISE EMPÍRICA.....	45
2 COMPRAS PÚBLICAS E SEU PAPEL ECONÔMICO	47
2.1 COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS	51
2.2 O PODER DE COMPRA ESTATAL	54
2.3 ESTADO COMO COMPRADOR E A FUNÇÃO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS.....	60
2.4 LEGISLAÇÃO BRASILEIRA DE COMPRAS DO ESTADO.....	62
2.5 MODALIDADES LICITATÓRIAS	68
2.5.1 Pregão.....	70
2.5.2 Pregão Eletrônico	72
2.5.3 Concurso.....	73
2.5.4 Diálogo Competitivo	74
3 INTEGRAÇÃO ENTRE DIREITO, ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL.....	77
3.1 DIREITO, ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS	77
3.2 EFICIÊNCIA ECONÔMICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	91
3.3 INTEGRAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS E ECONÔMICAS.....	99

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS: COMPRAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL	107
4.1 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS.....	108
4.2 VOLUME DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS COM PARTICIPAÇÃO DAS MPES.	109
4.3 PARTICIPAÇÃO DAS MPES NOS PROCESSOS COMPRAS GOVERNAMENTAIS.....	112
4.4 IMPACTO DA PARTICIPAÇÃO DAS MPES NO PIB E NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	114
4.5 O CASO DO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO ...	120
4.6 PROPORÇÃO DE PROCESSOS LICITATÓRIOS COM CRITÉRIOS SUSTENTÁVEIS.....	123
4.7 IMPACTO DAS COMPRAS PÚBLICAS COM PARTICIPAÇÃO DE MPES NA REDUÇÃO DA EXTREMA POBREZA REGIONAL	126
4.7.1 Monitoramento e Avaliação das Políticas de Compras Públicas: Indicadores e Desafios.....	128
4.8 IMPACTO DAS COMPRAS PÚBLICAS COM PARTICIPAÇÃO DE MPES NO IDH REGIONAL.....	132
CONCLUSÃO.....	136
REFERÊNCIAS	139
APÊNDICE A	167

INTRODUÇÃO

O poder de compra do Estado consiste em um instrumento estratégico para impulsionar o desenvolvimento regional e reduzir desigualdades socioeconômicas. Nesse sentido, nesta dissertação, busca-se analisar como as compras públicas podem ser utilizadas como vetor de crescimento regional, com foco na participação de Micro e Pequenas Empresas (ME/EPPs), considerando os impactos da Lei n.º 14.133/2021. Ao associar teoria e prática, busca-se compreender como os fundamentos jurídicos, econômicos e sociais podem ser operacionalizados na execução de políticas públicas voltadas para avaliar o impacto das compras públicas na extrema pobreza e no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

O objetivo geral desta dissertação é analisar como o poder de compra estatal pode fomentar o desenvolvimento regional por meio da inclusão de microempresas e empresas de pequeno porte nos processos licitatórios, contribuindo para a diminuição dos índices de extrema pobreza e impactando, positivamente, no IDH, prioritariamente em regiões menos favorecidas.

As microempresas e empresas de pequeno porte são fundamentais para a economia local, principalmente em pequenos municípios, em que predomina o grupo das pequenas empresas, responsáveis pela quase totalidade da geração de emprego e renda nas cidades, contribuindo, significativamente, para o desenvolvimento local.

Outro fator que une o Estado aos aspectos locais é a aquisição de bens e contratação de serviços de pequenas empresas. Essa prática se baseia no postulado de que, em pequenas localidades, o número de grandes empresas é reduzido, encorajando a contratação pelo Estado dessas unidades e promovendo a dinamização da economia local.

Além disso, o fortalecimento da economia local traz benefícios em diversas esferas, destacando-se os impactos nos índices de extrema pobreza e no IDH. Com as inovações da Lei n.º 14.133/2021, a regionalização das compras públicas, por meio de decretos municipais, pode constituir um instrumento eficaz de alinhamento das transações de mercado estatais ao desenvolvimento regional sustentável.

Como objetivos específicos, definem-se:

- 1) examinar o impacto das compras públicas na extrema pobreza e no IDH em regiões periféricas, considerando o papel das ME/EPPs na dinamização das economias locais;
- 2) avaliar as inovações legislativas da Lei nº 14.133/2021 e suas implicações na promoção da eficiência econômica e sustentabilidade;
- 3) identificar práticas exitosas em contratações públicas que favoreçam a integração de regiões menos favorecidas ao mercado nacional e global;

4) propor medidas jurídico-administrativas para otimizar o uso do poder de compra estatal como ferramenta de distribuição de recursos e oportunidades.

Apesar da relevância das compras governamentais como ferramenta de política pública, persiste uma escassez de estudos que conectem essas práticas ao desenvolvimento regional, especialmente no contexto brasileiro. Neste trabalho busca-se preencher essa lacuna por meio de uma análise interdisciplinar que articula fundamentos jurídicos e econômicos a dados empíricos, oferecendo uma perspectiva inovadora sobre o potencial do poder de compra estatal para fomentar economias locais e mitigar desigualdades regionais. Diante das persistentes desigualdades regionais no Brasil e do potencial das compras públicas como instrumento de desenvolvimento, formulou-se o seguinte questionamento de pesquisa: quais os desafios e oportunidades na implementação da Lei n.º 14.133/2021 para efetivar compras públicas mais eficientes e acessíveis às Micro e Pequenas Empresas (MPEs) nas regiões menos desenvolvidas, visando a um impacto significativo no desenvolvimento socioeconômico? A análise dessa questão contribui para a compreensão dos desafios e oportunidades relacionados ao uso estratégico do poder de compra estatal como meio de mitigar as desigualdades regionais.

Para abordar essa questão, analisa-se, neste trabalho, a função das compras públicas no desenvolvimento regional, com foco nos aspectos jurídicos e econômicos. Especificamente, busca-se avaliar o marco legal das compras públicas no Brasil, examinar os efeitos econômicos dessas compras nas diversas regiões do país, identificar práticas exitosas em compras públicas que fomentem o desenvolvimento regional e propor estratégias para a implementação eficaz de práticas de compras públicas voltadas ao desenvolvimento regional.

Os métodos e procedimentos considerados neste trabalho destacam a relação entre a abordagem metodológica e os objetivos propostos. O estudo combina o método dedutivo, baseado na revisão de literatura, com uma abordagem qualitativa e quantitativa, escolha justificada pela complexidade do tema exige uma compreensão teórica profunda e análise empírica assentada em dados concretos.

A abordagem metodológica adotada integra elementos qualitativos e quantitativos. Na vertente quantitativa, utilizaram-se dados secundários, incluindo os valores homologados e a série histórica de 2010 a 2024, disponíveis no Painel de Compras do Governo Federal. Complementarmente, foram analisados os registros de empenhos e ordens de pagamento referentes ao período de 2020 a 2024, conforme disponíveis no Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União (CGU). Em seguida, incorporaram-se os conjuntos estatísticos do IBGE relativos às Contas Nacionais Trimestrais (PIB), à PNAD Contínua (indicadores do mercado de trabalho), à Síntese de Indicadores Sociais e aos releases mais recentes sobre

pobreza extrema, abrangendo os anos de 2019 a 2024. Para aferir o nível de desenvolvimento humano regional, utilizou-se a planilha “IDHM 2022” do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (parceria PNUD, IPEA e Fundação João Pinheiro), que reúne séries de 2010 a 2021. Foram também analisados o painel estatístico e os relatórios em PDF do estudo Panorama das Compras Públicas publicado pela ENAP em 2023, bem como os principais diplomas legais referentes à Lei 14.133/2021, o Decreto 11.890/2024 (que estabelece margens de preferência) e o Decreto 38.908/2024 do Estado do Maranhão (que reserva vagas de trabalho para mulheres em situação de vulnerabilidade).

A etapa qualitativa envolveu uma revisão sistemática da literatura indexada nas bases Scopus, Web of Science, SciELO e Portal CAPES. A pesquisa, limitada ao período de 2010 a 2025, utilizou os descritores “public procurement”, “regional development”, “micro and small enterprises” e “Brasil”. Selecionaram-se artigos empíricos ou revisões que tratassem de ao menos um dos seguintes temas: (i) compras governamentais, (ii) desenvolvimento regional ou (iii) inclusão de Micro e Pequenas Empresas (MPEs). Foram considerados trabalhos publicados em português, espanhol ou inglês, desde que revisados por pares ou editados por organismos internacionais reconhecidos.

Os critérios de inclusão abrangeram tanto artigos focados em estudos sobre o Brasil quanto em experiências internacionais comparáveis, incluindo referências fundamentais para assegurar uma base teórica sólida. Para a análise quantitativa, foi utilizado o *software* Microsoft Excel, o que permitiu organizar, manipular e visualizar os dados de maneira eficaz. A análise qualitativa visou identificar padrões e tendências para compreender o impacto das compras governamentais no desenvolvimento regional.

Empregaram-se ferramentas estatísticas básicas, como construção de tabelas e gráficos. Os indicadores analisados incluíram o volume total de compras governamentais por região, a participação de micro e pequenas empresas em contratos governamentais e indicadores econômicos regionais, tais como o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), a variação dos índices de extrema pobreza e do IDH.

Esses indicadores foram comparados ao longo do período de 2020 a 2023, o que permitiu identificar variações temporais e possíveis impactos decorrentes de mudanças na legislação, como a implementação da Lei n.º 14.133/2021.

Para a análise quantitativa, recorreu-se aos dados secundários extraídos de fontes públicas, incluindo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Portal da Transparência e relatórios da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) (2023). Organizaram e processaram-se os dados no *software* Microsoft Excel, utilizando estatísticas

descritivas e análise de correlação entre a participação das MPEs em licitações e indicadores de desenvolvimento regional, tais como a extrema pobreza, PIB e IDH. Esse método permitiu a identificação de padrões e tendências na alocação de recursos públicos, possibilitando inferências mais precisas sobre o impacto econômico das compras governamentais.

O estudo enfrenta limitações, sobretudo relacionadas à disponibilidade e qualidade dos dados. Em alguns casos, os dados podem ser insuficientes ou não confiáveis para uma análise precisa. No entanto, espera-se atenuar tais limitações pela triangulação de fontes e pela obtenção de dados primários. Dessa forma, busca-se contribuir para a compreensão de como as compras públicas podem ser otimizadas para estimular o desenvolvimento regional e influenciar na formulação de políticas públicas mais eficazes.

Estruturou-se esta dissertação em seis seções principais. Com a Introdução, delimita-se o problema de pesquisa, com a devida justificativa de sua relevância social e acadêmica, além da explicitação dos objetivos, hipóteses e metodologia. No Capítulo 1 (Referencial teórico), sistematizaram-se as abordagens sobre compras governamentais, desenvolvimento regional e equidade de gênero, com destaque para as teorias dos Polos de Crescimento, Causação Circular Cumulativa, Desenvolvimento Desigual e Análise Econômica do Direito, que fundamentam as hipóteses empíricas. Também se discutem políticas públicas, eficiência institucional, atuação das MPEs e a construção do modelo analítico.

No Capítulo 2 (Compras públicas e seu papel econômico), examina-se o poder de compra estatal como instrumento de indução ao desenvolvimento, incluindo as contratações sustentáveis, a Lei nº 14.133/2021 e as modalidades licitatórias, como o pregão, o concurso e o diálogo competitivo. O Capítulo 3 (Integração entre Direito, Economia e Políticas Públicas) trata da articulação entre essas áreas, com ênfase na eficiência das políticas públicas e na convergência entre objetivos sociais e econômicos para redução das desigualdades.

O Capítulo 4 (Análise dos resultados) apresenta os dados empíricos, com foco na participação das MPEs e seus impactos sobre o PIB, IDH, extrema pobreza e sustentabilidade. Inclui-se estudo de caso sobre o FNDE e uma seção sobre monitoramento e avaliação das políticas. Por fim, a Conclusão sintetiza os principais achados, reconhece as limitações do estudo e propõe agendas de pesquisa e ações institucionais para o fortalecimento das compras públicas como instrumento de desenvolvimento e promoção da justiça social.

1 REFERENCIAL TEÓRICO

Apresenta-se, neste capítulo, o arcabouço teórico necessário para a compreensão do papel das compras públicas no desenvolvimento regional. A seleção das teorias justifica-se pela necessidade de uma abordagem interdisciplinar, que integre elementos da economia, do direito e das políticas públicas, fornecendo uma base sólida para a análise empírica. Considerando que a Lei n.º 14.133/2021 visa aprimorar a eficiência das compras governamentais, busca-se, neste referencial, evidenciar como diferentes modelos teóricos explicam as desigualdades regionais e ofertam subsídios para o aperfeiçoamento das políticas públicas.

Nesse contexto, as políticas públicas desempenham uma função importante para a redução da desigualdade e o fomento ao crescimento econômico sustentável. Assim, abordam-se as principais teorias no campo, visando subsidiar as análises dos dados e resultados nos capítulos seguintes. A investigação das relações entre compras públicas e desenvolvimento regional evidencia o papel do poder de compra do Estado na promoção e disseminação de benefícios para as economias regionais.

Essas quatro abordagens foram selecionadas porque contemplam, de forma complementar, três mecanismos centrais: (i) geração espacial de externalidades (Perroux), (ii) retroalimentação de vantagens territoriais (Myrdal) e (iii) dependência centro-periferia (Liu *et al.*, 2018), acrescidos do critério de eficiência normativa da AED, indispensável para avaliar a Lei 14.133/2021. No capítulo empírico, com base em cada teoria, formulou-se uma hipótese específica (H1–H4) sobre o efeito das compras públicas nas desigualdades regionais. Com isso, o arcabouço teórico deixa de ser meramente descritivo e passa a ter caráter operacional, permitindo o cruzamento entre dados de licitações federais e indicadores socioeconômicos regionais. Por fim, discutem-se os desafios e as potencialidades das políticas de desenvolvimento regional, bem como a posição estratégica das MPEs nesse contexto. Ao participarem nos processos de compras públicas, as MPEs podem impulsionar as economias locais, fomentar empregos e mitigar desigualdades sociais e econômicas. Portanto, neste capítulo, examina-se, também, o potencial das MPEs, com a apresentação das principais teorias, para, posteriormente, conduzir a discussão à prática — condição necessária para uma análise integrada dos resultados nos capítulos seguintes, com as perspectivas jurídica, econômica e social.

1.1 INTEGRAÇÃO ENTRE COMPRAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A utilização do poder de compra estatal ultrapassa a realização de contratos e licitações, representando uma abordagem estratégica que visa alinhar aquisições públicas a estratégias de crescimento econômico mais amplas, fomentando setores produtivos locais, gerando empregos e fortalecendo economias menos desenvolvidas.

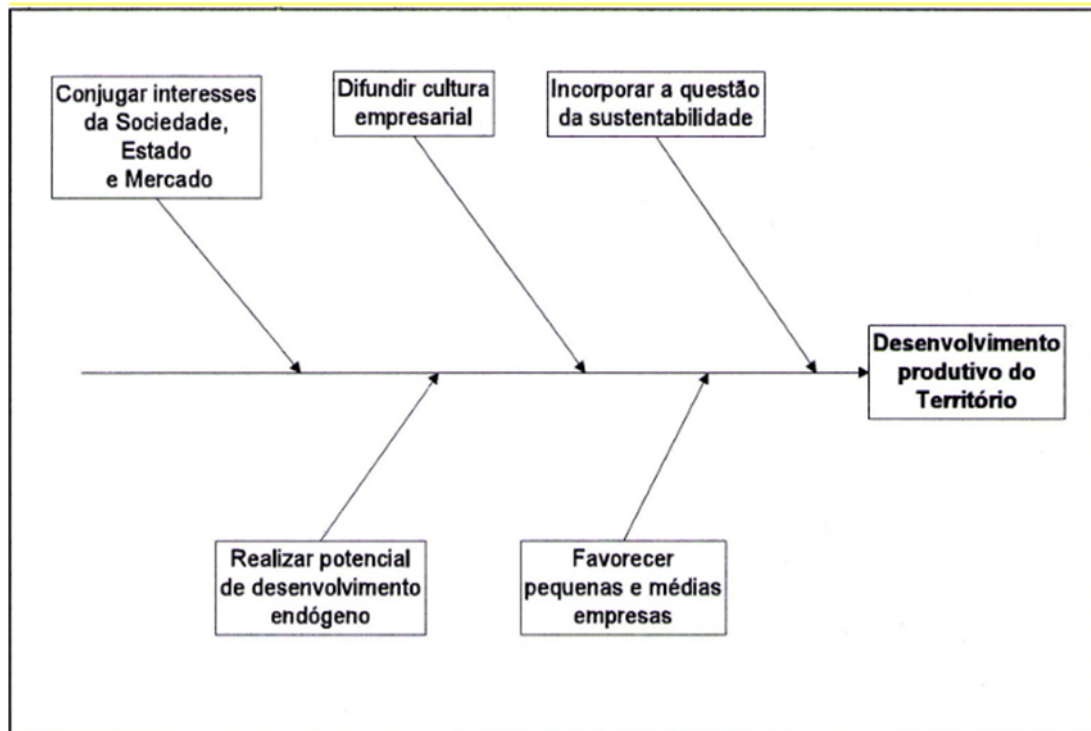
O desenvolvimento regional não se limita ao crescimento econômico, incorporando também fatores sociais e institucionais essenciais à melhoria da qualidade de vida da população. A definição de desenvolvimento evoluiu historicamente, com um marco importante no período pós-Segunda Guerra Mundial, quando foram iniciados os primeiros grandes debates sobre o tema.

Enriquez (2010) classifica os teóricos do desenvolvimento em três grupos principais: neomarxistas, desenvolvimento sustentável e desenvolvimento como crescimento econômico. De acordo com Coutinho (2015), o desenvolvimento se caracteriza, primariamente, pelo aumento do fluxo de renda real, equiparado ao crescimento econômico. Nessa perspectiva, o desenvolvimento é entendido como resultante de variáveis econômicas, tais como a renda per capita e a redução da pobreza. No entanto, as teorias influenciadas pelo marxismo sustentam que o crescimento econômico, embora necessário, não se apresenta como condição suficiente para o desenvolvimento efetivo, evidenciando a imprescindibilidade de variáveis qualitativas adicionais (Cardoso; Pinto, 2016).

O desenvolvimento regional representa um processo específico direcionado às transformações sociais e econômicas que ocorrem dentro de uma área geograficamente delimitada. Essa concepção de recorte regional baseia-se em uma diversidade de aspectos, incluindo os geográficos, administrativos, econômicos, físico-naturais, culturais, políticos e etnográficos (Dallabrida, 2015). Entende-se, adicionalmente, que tal desenvolvimento configura-se como um processo de mudança estrutural concentrado em uma dimensão territorial conhecida como região. Essa mudança está vinculada a um contínuo progresso da região em si, da comunidade ou sociedade local, bem como de cada indivíduo residente (Dallabrida, 2015).

Para Nalle Jr. (2006), o desenvolvimento regional pode ocorrer por meio do de causa e efeito (figura 2). De acordo com esse modelo, o território, independentemente de sua escala — regional ou local — deve possuir cinco variáveis essenciais, que ele denomina capacidades territoriais.

Figura 1 – formação das capacidades territoriais



Fonte: Nalle Jr. (2006).

O aspecto mais relevante da proposição apresentada, e de interesse para este trabalho, é que a capacidade territorial mencionada pode ser alcançada por meio de políticas públicas. Isso alinha-se ao entendimento de Heidemann e Salm, os quais afirmam que o conceito de desenvolvimento pode ser operacionalizado por meio de políticas públicas decididas pelo conjunto de atores sociais (Heidemann; Salm, 2009).

Um exemplo dessas políticas, voltadas para o aumento da competitividade, é analisado no estudo de Laplane (2005) para a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. O autor discute como os mecanismos de apoio aos produtores no Brasil têm sido empregados como instrumentos de política de competitividade, especialmente no Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), destacando que tais políticas buscam fortalecer a eficiência dos sistemas produtivos e melhorar a inserção do Brasil no mercado internacional. Além disso, ressalta a importância de ações integradas, como o fortalecimento da infraestrutura, o desenvolvimento de capacidades organizativas e a superação de barreiras estruturais que limitam o crescimento econômico sustentável e a integração regional.

No tocante ao desenvolvimento regional enquanto política pública, Maluf (2015) argumenta que a melhoria na qualidade de vida deve incluir estratégias de desenvolvimento econômico, formuladas e implementadas em níveis locais ou regionais, as quais favorecem a

participação das comunidades envolvidas e promovem a inclusão de suas demandas e necessidades no processo.

No Brasil, apesar dos avanços significativos nos últimos anos, ainda se discutem, limitadamente, o alargamento das liberdades humanas e o desenvolvimento sustentável, tanto em nível nacional quanto regional ou local. Nesse contexto, o Decreto Estadual n.º 54.229/2009 (São Paulo, 2009) emerge como uma política pública que visa operacionalizar o desenvolvimento regional por meio de dois pilares principais: a ampliação da acessibilidade aos mercados, especialmente ao mercado de licitações, e o incentivo às MPEs, consideradas elementos centrais para o fortalecimento das capacidades territoriais previstas pelo decreto.

Embora o decreto represente um importante instrumento para o crescimento econômico, ele, por si só, não é suficiente para alcançar o desenvolvimento sustentável plenamente. O impacto mais imediato esperado é o fortalecimento da atividade produtiva, que abrange a criação e expansão de empresas, além da geração de emprego e renda. Contudo, para que esse crescimento econômico se transforme em desenvolvimento efetivo, que inclua melhorias na qualidade de vida, é essencial a implementação de políticas públicas complementares nas áreas de saúde, educação, habitação e outros serviços sociais essenciais.

Nesse cenário, a atuação coordenada de diversos atores locais, como o Poder Público e a sociedade civil, torna-se indispensável. A interação entre esses grupos, embora possa envolver conflitos de interesse, é fundamental para a construção de políticas integradas que atendam às demandas do território.

Conforme o estudo de Picchiali e França (2020), a Lei Geral da Micro e Pequena Empresa, conhecida também como Estatuto das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Brasil, 2006), tem proporcionado benefícios significativos às MPEs em compras públicas. O tratamento diferenciado oferecido pela legislação, como o empate ficto, tem aumentado a competitividade dessas empresas em pregões eletrônicos, permitindo-lhes disputar, de modo mais equitativo, com empresas de médio e grande porte. Esses mecanismos favorecem a participação das MPEs no mercado público e promovem impactos positivos na economia local e no desenvolvimento regional, reforçando o papel estratégico das compras governamentais como instrumento de inclusão econômica e social.

No contexto do poder de compra do Estado e de sua função como instrumento jurídico-administrativo na promoção de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional, torna-se essencial expandir a perspectiva marxista ao reconhecer a importância das variáveis qualitativas que complementam o crescimento econômico. Entre essas variáveis, destacam-se

a educação, a saúde pública, a inclusão social e a qualidade dos serviços públicos, fundamentais para alcançar um desenvolvimento integral e reduzir as desigualdades sociais.

Um exemplo concreto da relevância de uma variável qualitativa é a educação. Hanushek e Woessmann (2015) demonstraram que a qualidade da educação tem um papel determinante para o crescimento econômico sustentável e o desenvolvimento regional. Assim, ao direcionar seu poder de compra para a contratação de serviços educacionais de qualidade e para a melhoria da infraestrutura escolar, o Estado potencializa a formação do capital humano, promovendo maior eficiência nas políticas de desenvolvimento regional.

Outro exemplo é a saúde pública. Bloom e Canning (2008) ressaltaram a correlação entre o acesso universal à saúde e o desenvolvimento econômico. O Estado pode, usando seu poder de compra, estimular a expansão e aprimoramento dos serviços de saúde, garantindo não somente um aumento na expectativa de vida, mas também na produtividade da força de trabalho regional. Portanto, promover políticas públicas que priorizem investimentos em saúde cria um ciclo virtuoso de desenvolvimento além da simples elevação da renda *per capita*, estabelecendo condições propícias ao bem-estar social.

Adicionalmente, a proteção social e a inclusão econômica constituem elementos essenciais para o desenvolvimento qualitativo. Bastagli *et al.* (2016) realizaram uma metanálise e concluíram que programas de transferência de renda, quando implementados de forma eficaz, fomentam a inclusão social e diminuem as desigualdades regionais. Nesse quadro, o poder de compra do Estado, aplicado na aquisição de bens e serviços para programas de assistência social, está além da redução da pobreza: contribui para a construção de uma rede de segurança social, garantindo estabilidade e coesão social.

Reyes (2001) propôs que o desenvolvimento se baseie em três pilares: social, econômico e político, alinhado ao desenvolvimento sustentável:

o termo desenvolvimento é entendido como uma condição social dentro de uma nação, em que as necessidades autênticas de sua população são satisfeitas com o uso racional e sustentável dos recursos e sistemas naturais. Esta utilização dos recursos naturais é baseada em uma tecnologia, que respeita as características culturais da população de um determinado país. Esta definição geral de desenvolvimento inclui a especificação de que grupos sociais têm acesso a organizações, serviços básicos, como educação, habitação, serviços de saúde e nutrição e, acima de tudo, que suas culturas e tradições sejam respeitadas no quadro social de um determinado país. Em termos econômicos, a definição acima mencionada indica que para a população de um país, há oportunidades de emprego, satisfação – em menos das necessidades básicas, e o alcance de uma taxa positiva de distribuição e redistribuição da riqueza nacional. Em um sentido político, esta definição enfatiza que os sistemas governamentais têm legitimidade não só nos termos da lei, mas também em

termos de benefícios sociais para a maioria da população (Reyes, 2001, p.1).

Nesse sentido, a subseção que se inicia trata de aprofundar a compreensão teórica e prática, bem como do aprofundamento da relação entre compras públicas e desenvolvimento regional, destacando a integração dessas aquisições ao planejamento regional, aborda-se, ainda, a forma como o Estado pode utilizar seu poder de compra para promover equidade entre as regiões, corrigindo assimetrias históricas.

A análise se volta para as teorias econômicas que sustentam o desenvolvimento regional, oferecendo um arcabouço teórico para compreender as bases do crescimento econômico regional e seu impulso por meio de políticas de compras públicas.

Explora-se, ainda, o papel das políticas públicas de desenvolvimento regional, abordando programas e ações governamentais que utilizaram o poder de compra estatal como alavanca para o desenvolvimento, e discutindo a promoção da eficiência dessas políticas, com enfoque em mecanismos que garantam sua utilização eficiente e transparente, com impacto direto no fortalecimento econômico e social das regiões.

O conceito de desenvolvimento regional, articulado a partir de perspectivas econômicas e jurídicas, envolve políticas e ações direcionadas para a redução das desigualdades socioeconômicas entre as regiões de um país. Esse conceito objetiva promover o crescimento em áreas menos dinâmicas economicamente, criando condições para que alcancem níveis de desenvolvimento comparáveis aos de regiões mais favorecidas. Nesse sentido, o desenvolvimento regional transcende o mero aumento do PIB, abarcando, também, a melhoria da qualidade de vida, o fortalecimento das instituições locais e a distribuição justa dos recursos. Para Hirschman (1983) e Myrdal (1957), as políticas públicas ativas no fomento ao crescimento das regiões periféricas são fundamentais, contrapondo-se à perpetuação das desigualdades estruturais.

No contexto brasileiro, o desenvolvimento regional recebe amparo jurídico da Constituição Federal de 1988, que, em seu Artigo 3º, Inciso III, destaca a redução das desigualdades regionais como um dos objetivos fundamentais da República (Brasil, 1988). Com essa finalidade, o Estado emprega instrumentos como as compras públicas, regulamentadas pela Lei n.º 14.133/2021, direcionando recursos de maneira a estimular o desenvolvimento nas regiões menos favorecidas. Esse enfoque nas empresas locais nas aquisições governamentais não apenas dinamiza a economia regional, mas também promove a criação de empregos e incentiva o surgimento de novas empresas. Assim, o poder de compra do Estado revela-se uma

ferramenta estratégica para balizar o desenvolvimento econômico entre as regiões e reforçar o compromisso constitucional de reduzir as disparidades regionais.

Nessa perspectiva econômica, as compras públicas representam uma parcela significativa do PIB, desempenhando uma função para o desenvolvimento regional. De acordo com a OCDE (2021), as compras públicas constituem, em média, 13% do PIB nos países membros, alcançando 32% dos gastos governamentais. Essa cifra evidencia a relevância das compras públicas não apenas para a macroeconomia dos países, mas também para a geração de impactos positivos nas economias locais, desde que geridas de forma estratégica.

Um panorama apresentado por Silva *et al.* (2023) ressalta a importância das compras públicas como mecanismo estratégico para promover o desenvolvimento econômico local, com ênfase nos municípios de pequeno porte. O estudo demonstra que as MPEs exercem uma função crucial nesse processo, impulsionando a economia local ao fornecerem produtos e serviços ao setor público. Essa interação não apenas amplia a demanda interna, mas também estabelece condições propícias para o advento de novos negócios e indústrias, reforçando, assim, as economias regionais menos favorecidas e contribuindo, significativamente, para a geração de emprego e renda.

De acordo com estudos realizados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), R\$ 1 milhão investido pelo setor público gera, em média, 18 empregos diretos e 25 indiretos (Pastore, 2022). Esse dado destaca a importância das compras públicas na promoção do emprego e no aumento da arrecadação tributária. Alves (2021) corrobora esse achado, demonstrando que o impacto das compras governamentais na economia tem um efeito multiplicador significativo, especialmente em áreas de menor dinamismo econômico. Esse efeito mais é intensificado ainda mais pela preferência na aquisição de empresas locais, estimulando a competitividade regional, fortalecendo o desenvolvimento socioeconômico local e facilitando a entrada de novos participantes no mercado (Martins, 2019).

Uma análise realizada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e apresentada no Índice de Políticas para PMEs: América Latina e o Caribe 2024 evidencia que as políticas públicas direcionadas às Pequenas e Médias Empresas (PMEs), na América Latina, têm desempenhado um papel fundamental no reforço da competitividade dessas organizações. O estudo salienta os progressos notáveis em países como Colômbia e Brasil, embora ressalte que desafios como a necessidade de simplificar os processos administrativos e ampliar o acesso ao financiamento ainda persistam. Tais iniciativas são cruciais para fomentar uma recuperação econômica que seja inclusiva, resiliente e sustentável,

estando em consonância com os objetivos de desenvolvimento da região, conforme descrito pela OCDE (2024).

Os fatores que contribuem para essa variação incluem políticas de incentivo específicas e a complexidade burocrática. Na Colômbia, as micro e pequenas empresas, que formam, aproximadamente, 95% do tecido empresarial, enfrentam obstáculos consideráveis no acesso a crédito e tecnologia. Apesar da implementação de políticas públicas para qualificá-las e estimular seu crescimento, muitos incentivos limitam o crescimento dessas empresas, pois visam à obtenção de vantagens fiscais e reduções tributárias. Esse cenário restringe o dinamismo econômico e exacerba vulnerabilidades estruturais no setor, como evidenciado por González (2024).

No Peru, as barreiras burocráticas se mostraram um entrave significativo para a participação das empresas locais em licitações, gerando um impacto negativo no crescimento econômico. Em 2021, essas barreiras, tanto ilegais quanto desproporcionais, acarretaram custos estimados em 48,3 milhões, prejudicando empresas e cidadãos. Apesar da eliminação de 5.843 dessas barreiras, o impacto adverso na economia manteve-se, ressaltando a urgência de reformas mais profundas para promover um ambiente empresarial competitivo e inclusivo no país (Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, 2022).

Exemplos internacionais, como as políticas empreendidas pelo Canadá e Estados Unidos revelam que a priorização de compras governamentais em regiões menos desenvolvidas pode impactar, significativamente, no crescimento econômico local. Essas experiências sugerem que, com planejamento e monitoramento adequados, as compras públicas podem ser um mecanismo eficaz para atenuar desigualdades regionais e fomentar o desenvolvimento socioeconômico (Caldas; Nonato, 2014).

Ao direcionar suas aquisições para empresas situadas em regiões menos desenvolvidas, o Estado não apenas desempenha sua função administrativa, mas também atua como agente redistributivo de recursos e oportunidades, com vistas a estimular o crescimento econômico e a criação de empregos em áreas periféricas. Essa estratégia, conhecida como “compras governamentais preferenciais”, é central para a política de desenvolvimento regional, pois permite que o poder de compra estatal seja utilizado de forma a corrigir disparidades socioeconômicas.

O Panorama das Compras Públicas do Governo Federal (2023) revela que, no período de 2019 ao segundo trimestre de 2023, as MPEs estiveram presentes em 85% das operações de compras públicas. Contudo, elas obtiveram, apenas, 35% do valor empenhado em tais compras

em 2019, conforme dados da ENAP (2023). Ademais, o relatório destaca o pregão eletrônico como a modalidade mais utilizada, registrando um valor empenhado máximo em 2021, com uma média de R\$ 75 mil por operação (ENAP, 2023).

Apesar do incremento na participação das MPEs, fomentado pela digitalização dos processos licitatórios, tais como o pregão eletrônico, ainda se fazem necessárias ações visando a uma distribuição mais justa dos recursos e o estímulo ao desenvolvimento econômico regional. Tais medidas garantiriam que as MPEs não somente participem, mas também se beneficiem de forma mais expressiva das compras governamentais (ENAP, 2023).

Pimenta Filho (2021) analisa o impacto das tecnologias digitais na eficácia das compras públicas, evidenciando que a digitalização dos processos de licitação ampliou, significativamente, a participação de empresas localizadas em regiões menos desenvolvidas e a implementação de uma plataforma eletrônica resulta em um aumento na participação de fornecedores regionais, impulsionando a economia local ao proporcionar um acesso mais amplo e igualitário às oportunidades de negócios promovidas pelo setor público.

A análise da viabilidade das soluções propostas mostra que o êxito das iniciativas de inclusão de PMEs em compras públicas depende principalmente de estratégias que garantam a sustentabilidade dessas ações. Um exemplo claro é a digitalização dos processos de licitação, conforme aponta o Panorama das Compras Públicas do Governo Federal de 2023 (ENAP, 2023). Entretanto, para que essa ferramenta seja eficaz, são necessários investimentos contínuos na capacitação de empresas locais e na modernização da infraestrutura tecnológica, especialmente em regiões menos desenvolvidas (Macedo *et al.*, 2023).

Conforme Gozzi *et al.* (2024), as regiões periféricas no Brasil ainda enfrentam desafios consideráveis no que se refere ao acesso à internet de qualidade, o que reflete as desigualdades socioeconômicas impactando o desenvolvimento digital nestas áreas. O estudo realizou um mapeamento da conectividade em seis grandes cidades brasileiras, evidenciando que, apesar de terem sido observadas melhorias, as áreas mais prósperas continuam a ter melhores condições de acesso.

Por isso, a implementação de medidas complementares, como a criação de núcleos regionais de suporte técnico e o fortalecimento de parcerias entre o setor público e entidades como o SEBRAE, é essencial. Esses núcleos têm um papel crucial não apenas no suporte direto às PMEs, mas também na divulgação de informações sobre editais e na realização de oficinas práticas para o uso eficiente de plataformas digitais.

Conforme Relatório de 2023 sobre o estado da Década Digital discutem, a experiência da União Europeia mostra que o sucesso da digitalização está ligado à eliminação de barreiras

técnicas e à promoção de igualdade no acesso às oportunidades. Essa estratégia contribui para o fortalecimento das economias locais de maneira sustentável, assegurando que o crescimento econômico resultante das compras públicas seja bem distribuído e auxilie na redução das desigualdades regionais (Comissão Europeia, 2023).

A estratégia de compras públicas, voltada para a equidade regional, também pode ser sustentada pelo conceito de “preferências regionais” nas licitações, em que empresas de áreas menos desenvolvidas recebem tratamento preferencial em concorrências públicas. Essa prática, considerada na União Europeia e em países como o Canadá, visa corrigir a desigualdade econômica regional, permitindo que PMEs de regiões desfavorecidas concorram em igualdade de condições com grandes corporações de áreas mais desenvolvidas (Pike; Rodriguez-Pose, 2010).

No Brasil, a Lei n.º 14.133/2021 permite que licitações públicas incluam critérios de desenvolvimento sustentável e regional, promovendo uma integração justa e equitativa entre as diversas regiões do país. A implementação de políticas de desenvolvimento regional por meio de compras públicas deve ser acompanhada de um robusto sistema de monitoramento e avaliação para assegurar a eficácia das ações e o cumprimento dos princípios de equidade e interesse público.

A adoção de processos que englobam sistemas de informação, análise de riscos e gestão ambiental provou ser um fator distintivo na administração eficaz dos recursos públicos. Conforme Espejo-Pingus e Cruz-Ipanaque (2023), tais mecanismos não somente garantem uma maior eficiência nas contratações públicas, mas também fomentam uma distribuição mais justa dos benefícios econômicos e sociais. Desse modo, contribuem, significativamente, para o desenvolvimento regional sustentável.

A implementação de políticas regionais por meio de compras públicas, embora promissora, enfrenta desafios que limitam sua efetividade no Brasil. Conforme Silveira e Caracas (2024), os municípios de pequeno porte têm enfrentado mais dificuldades na adaptação dos processos de compras públicas devido à falta de capacitação técnica e à complexidade dos regulamentos. A Constituição Federal, ao destacar a função social do poder público na redução das desigualdades regionais (Art. 3º, III), confere aos gestores a responsabilidade de implementar políticas voltadas para o desenvolvimento local, particularmente em regiões desfavorecidas.

O primeiro desafio envolve a complexidade dos processos de licitação que, embora necessários para garantir transparência e igualdade entre os concorrentes, frequentemente impõem custos elevados de conformidade às PMEs. Esses custos abrangem, por exemplo, a

necessidade de adequação às exigências legais e normativas, como a emissão de certidões negativas, a conformidade com normas de segurança do trabalho e as garantias de entrega dos produtos ou serviços dentro dos prazos estabelecidos.

Em muitas regiões do Brasil, especialmente em áreas rurais ou de menor porte, as empresas locais enfrentam a falta de recursos humanos e financeiros para atender às exigências dos processos licitatórios, o que resulta em uma participação reduzida nas licitações públicas (Chaves *et al.*, 2019). Essa situação é exacerbada pela falta de capacitação técnica e gerencial dessas empresas, o que as impede de competir em igualdade de condições com grandes empresas situadas em regiões mais desenvolvidas. De acordo com Chaves *et al.* (2019), a ausência de apoio técnico constitui uma barreira estrutural importante, perpetuando desigualdades regionais ao impedir o desenvolvimento de competências locais necessárias para disputar licitações.

Nesse contexto, programas de capacitação como os implementados pelo Sebrae Nacional têm se revelado fundamentais para a redução das desigualdades, ao ampliar a competitividade das PMEs (Sebrae, 2023). Tais iniciativas fornecem conhecimentos em planejamento financeiro, contabilidade legal e estratégias de gestão, auxiliando as empresas na superação de barreiras de entrada e na consolidação como fornecedoras confiáveis para o governo. O Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte tem sido um recurso importante para a promoção da capacitação e do acesso ao crédito, principalmente em regiões menos desenvolvidas, o que contribui diretamente para o fortalecimento da economia regional e para o aumento da participação das PMEs em processos licitatórios (Brasil, 2020).

Portanto, as oportunidades criadas pela integração das compras governamentais e políticas de desenvolvimento regional são consideráveis, especialmente com a implementação de medidas voltadas à capacitação das empresas locais. A qualificação técnica e gerencial das PMEs, em regiões menos privilegiadas, se mostra uma ferramenta para assegurar sua participação efetiva nas licitações públicas, como enfatizado pelo Art. 11 da Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei n.º 14.133/2021), que visa promover uma concorrência equitativa e estimular o desenvolvimento local. A legislação enfatiza a importância de um ambiente competitivo mais inclusivo, e estudos de caso comprovam que a participação em programas de capacitação potencializa as chances de as PMEs se firmarem como fornecedores consistentes e confiáveis para o Estado (Caldas; Nonato, 2014).

Ademais, para enfrentar os desafios de implementação das políticas regionais via compras públicas, é relevante adaptar os próprios processos licitatórios às condições

econômicas e sociais das regiões menos desenvolvidas. Isso pode incluir a flexibilização de alguns critérios de participação, sem comprometer a transparência e a competitividade do processo, possibilitando maiores chances de sucesso para as empresas locais.

A priorização de empresas regionais, por meio de cotas ou benefícios competitivos como permitido pela legislação vigente, pode ser uma estratégia eficaz para fomentar o desenvolvimento regional sem desvirtuar os princípios das compras públicas. Essa abordagem tem sido considerada com sucesso em países como os Estados Unidos, que utilizam preferências regionais para promover o desenvolvimento de áreas menos industrializadas, gerando um ciclo virtuoso de desenvolvimento econômico e social (Pike; Rodriguez-Pose, 2010).

A integração entre compras públicas e desenvolvimento regional mostra-se uma estratégia para promover um crescimento mais equitativo e sustentável. A capacidade do Estado de usar seu poder de compra como mecanismo redistributivo permite não apenas a inserção de empresas locais no mercado, mas também gera impactos socioeconômicos amplos, capazes de transformar realidades historicamente marginalizadas.

Contudo, essa estratégia exige articulação eficiente entre planejamento, capacitação e acompanhamento contínuo, assegurando que os benefícios sejam distribuídos de forma justa e não se restrinjam a curto prazo. As políticas públicas devem estar atentas aos desafios específicos de cada região, mas também às oportunidades que emergem com o fortalecimento da economia local, criação de empregos e melhoria de condições de vida.

Ao final, o uso das compras públicas como instrumento de correção de desigualdades regionais constitui uma solução necessária para o contexto brasileiro, dada a vasta extensão territorial e as marcantes diferenças entre suas regiões. A eficiência dessa política, no entanto, depende de uma abordagem integrada que considere as realidades locais, apoiando as empresas regionais e garantindo que os processos licitatórios sejam acessíveis e transparentes.

Diante do exposto, a integração entre as compras públicas e o desenvolvimento regional, conforme analisado anteriormente, demonstra a relevância do poder de compra estatal como um instrumento de política pública. Para um entendimento jurídico mais aprofundado, é necessário explorar as bases econômicas que sustentam esse fenômeno, compreendendo como as teorias econômicas estabelecem diretrizes para a formulação e implementação de políticas voltadas ao desenvolvimento equilibrado das regiões.

1.2 TEORIAS ECONÔMICAS RELACIONADAS AO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

As teorias econômicas desempenham um papel fundamental na compreensão das dinâmicas de desenvolvimento regional, oferecendo bases teóricas que explicam as desigualdades entre diferentes regiões e sugerem estratégias para a promoção do crescimento econômico. Dessa forma, indicam os fatores que orientam o desenvolvimento a se concentrar em determinadas localidades. Todas as teorias propõem formas de redistribuição de recursos e oportunidades, elementos fundamentais para o enfrentamento das disparidades regionais. Entre essas abordagens, as Teorias do Desenvolvimento Desigual, como a proposta por Perroux (1977) sobre polos de crescimento, sugerem que o crescimento econômico tende a se concentrar em regiões específicas, gerando disparidades se os investimentos não forem distribuídos de maneira equilibrada.

Nesse contexto, a Teoria de Causação Circular Cumulativa, de Myrdal (1957), argumenta que o desenvolvimento econômico tende a se perpetuar nas regiões já favorecidas, criando um ciclo de reforço de desigualdades. Essas teorias, quando aplicadas ao contexto das compras públicas, permitem analisar, de que maneira, o Estado pode intervir estrategicamente, direcionando seus recursos para promover o equilíbrio regional e utilizando o poder de compra como instrumento para romper ciclos de concentração de riqueza e impulsionar o desenvolvimento de regiões periféricas. Nesse contexto, a AED, introduzida por Coase (1960), tem o objetivo de compreender como as normas legais influenciam a eficiência econômica e a alocação de recursos.

Nessa perspectiva da AED, as compras públicas não se configuram, apenas, como um processo administrativo, mas emergem como um instrumento estratégico para a implementação de políticas públicas. Ao incorporar a ideia central da AED, reconhece-se que o poder de compra do Estado pode ser direcionado para maximizar não somente os ganhos econômicos imediatos, mas também para criar valor a partir dos efeitos dessas compras. Tais efeitos incluem a redução das desigualdades regionais e a integração das periferias ao desenvolvimento nacional. Nesse sentido, o Estado assume um papel ativo ao utilizar as compras públicas como meio para interromper o ciclo de concentração de riqueza, fomentar a economia local e construir um equilíbrio socioeconômico mais justo.

1.2.1 Teoria dos Polos de Crescimento

A Teoria dos Polos de Crescimento, formulada por François Perroux na década de 1950, constitui uma abordagem fundamental para compreender o desenvolvimento desigual em contextos regionais e nacionais. Segundo essa teoria, o desenvolvimento econômico não é uniforme, mas ocorre de forma polarizada, concentrando-se em certos pontos de uma região ou país, denominados por Perroux (1977) como “polos de crescimento”. Esses polos representam áreas ou setores econômicos altamente dinâmicos, com significativa capacidade de inovação e produtividade, influenciando, diretamente, as áreas e setores menos desenvolvidos nas proximidades.

A teoria questiona a noção tradicional de um crescimento econômico homogêneo e linear, propondo, ao contrário, que o desenvolvimento é inerentemente desigual. Os polos de crescimento são vistos como centros de progresso econômico, gerando externalidades positivas que beneficiam as áreas circunvizinhas. Eles emergem em indústrias ou setores com elevada capacidade de acumulação de capital, inovação tecnológica e atração de investimentos. A aglomeração dessas atividades gera um efeito multiplicador, propagando o crescimento do polo central para regiões adjacentes e fomentando o desenvolvimento nas áreas periféricas.

Embora a Teoria dos Polos de Crescimento, conforme delineado por Perroux (1977), explique a dinâmica da concentração de riqueza em determinados setores e regiões, sua aplicabilidade ao Brasil encontra desafios significativos. A experiência da Zona Franca de Manaus exemplifica como a criação de um polo industrial pode resultar em desenvolvimento localizado, sem promover os esperados efeitos de difusão para regiões adjacentes, conforme discutido por Gonçalves e Ehrl (2019). A falta de políticas complementares que fomentem a infraestrutura e a capacitação profissional pode restringir o impacto desses polos, perpetuando, em vez de atenuar, as desigualdades regionais.

A Teoria dos Polos de Crescimento não se restringe, apenas, à visão otimista de que os centros dinâmicos impulsionarão de forma automática o desenvolvimento das áreas periféricas. Perroux (1977) alerta, também, que a polarização pode ampliar as desigualdades regionais, uma vez que os polos mais desenvolvidos tendem a atrair um maior volume de recursos e investimentos, deixando as regiões menos favorecidas ainda mais marginalizadas. Assim, a concentração de riqueza e poder econômico em um número reduzido de centros pode acarretar uma divisão ainda mais pronunciada entre as regiões.

Perroux (1977) aponta que os polos desempenham um papel de liderança na economia, exercendo domínio sobre as relações econômicas com as áreas adjacentes e controlando a alocação dos benefícios gerados pelo crescimento. Essa dominação territorial resulta em uma

integração subordinada das áreas periféricas ao polo, contribuindo para o crescimento desse último sem que haja, necessariamente, um desenvolvimento proporcional.

O conceito de dominação espacial é fundamental para compreender as dinâmicas de poder e a distribuição desigual do desenvolvimento nos polos de crescimento. A perpetuação de tal dominação pode levar à manutenção de ciclos de dependência, em que as áreas periféricas se beneficiam, apenas marginalmente, do crescimento do polo, sem, contudo, alcançar um nível similar de desenvolvimento. Para evitar a perpetuação desses ciclos, é essencial a implementação de políticas públicas que incentivem o desenvolvimento equilibrado e sustentável nas regiões periféricas. Essas políticas podem incluir investimentos em infraestrutura, educação, inovação e mecanismos que promovam a autonomia econômica das áreas adjacentes, visando romper com a lógica de subordinação e dependência (Vázquez; De Francisco, 2024).

A teoria de Perroux (1977) tem sido aplicada em diversas políticas de desenvolvimento regional, visando replicar o modelo de crescimento polarizado em regiões menos desenvolvidas. A criação de zonas industriais, por exemplo, busca atrair grandes empresas e estimular o surgimento de novos polos de desenvolvimento, gerando emprego e infraestrutura em áreas subdesenvolvidas. Contudo, sem mecanismos que assegurem uma distribuição equitativa dos benefícios, o processo de polarização pode, paradoxalmente, reforçar as desigualdades regionais ao invés de minimizá-las.

Críticas à teoria dos polos de crescimento concentram-se na excessiva concentração de investimentos e recursos nos centros dinâmicos, o que pode resultar em um desenvolvimento desequilibrado. Estudos indicam que, para o modelo de polos de crescimento ser eficaz em promover o desenvolvimento regional de forma sustentável, é necessário que as regiões periféricas tenham acesso a investimentos complementares, como infraestrutura, educação e políticas sociais. Isso fortaleceria sua capacidade de absorver as externalidades positivas geradas pelos polos. Caso contrário, o processo de polarização pode se tornar um fator de perpetuação das desigualdades regionais, em vez de promover uma integração equilibrada entre os diferentes territórios (Matte Júnior; De Alves; 2017).

Portanto, a Teoria dos Polos de Crescimento oferece uma contribuição significativa para a compreensão do desenvolvimento desigual, ao reconhecer que o crescimento econômico tende a se concentrar em pontos estratégicos. Esses centros dinâmicos desempenham uma função importante para o desenvolvimento de áreas adjacentes, sendo o sucesso dessa dinâmica dependente da capacidade das regiões menos desenvolvidas de se integrarem, eficientemente,

ao processo de crescimento, evitando que a polarização se torne um fator de perpetuação das desigualdades regionais.

A teoria em questão sugere que o desenvolvimento econômico tende a se concentrar em certas regiões ou setores — os denominados polos — que, por sua vez, geram efeitos multiplicadores nas áreas ao redor. No caso do Brasil, iniciativas como o polo tecnológico de Campinas e o Polo Industrial de Manaus (PIM) são exemplos de esforços para estimular o desenvolvimento regional por meio da criação desses polos.

Instituído em 1967, o Polo Industrial de Manaus tinha como objetivo promover a ocupação econômica da Amazônia Ocidental, por meio de incentivos fiscais para atrair indústrias e incentivar o desenvolvimento local. Atualmente, o PIM conta com mais de 500 empresas, em setores variados como eletroeletrônico, duas rodas, químico, metalúrgico, mecânico e ótico. É responsável por, aproximadamente, 103 mil empregos diretos e gerou cerca de R\$ 158 bilhões em 2021 (Superintendência da Zona Franca de Manaus, 2022).

A Teoria de Perroux, que enfatiza a criação de polos de crescimento como catalisadores para o desenvolvimento regional, enfrenta desafios significativos no contexto da Zona Franca de Manaus (ZFM). Estudos, como o de Gonçalves e Ehrl (2019), mostram que os impactos econômicos da ZFM são amplamente concentrados em Manaus, com efeitos limitados nos municípios vizinhos. Apesar do progresso em indicadores como emprego e escolaridade básica, o modelo demonstra dificuldade em integrar, economicamente, a região amazônica, minimizando os efeitos multiplicadores esperados pelo crescimento do polo.

A carência de infraestrutura logística e a falta de políticas públicas eficientes para fomentar uma distribuição mais ampla dos benefícios intensificam as críticas à abordagem por polos de crescimento. Sem uma integração regional planejada, o desenvolvimento tende a se manter concentrado, beneficiando, apenas, as áreas diretamente favorecidas pelos incentivos fiscais.

Dessa forma, embora a criação de polos industriais, como o de Manaus, tenha contribuído para o desenvolvimento econômico local, torna-se necessário reconhecer as limitações desse modelo no contexto brasileiro. Por outro lado, a Teoria da Causação Circular Cumulativa apresenta uma visão crítica sobre a perpetuação das desigualdades regionais. De acordo com essa teoria, as regiões mais desenvolvidas continuam atraindo recursos, enquanto as áreas menos favorecidas permanecem em desvantagem. Isso levanta questões fundamentais sobre a função das compras públicas na mitigação dessas desigualdades.

1.2.2 Teoria da Causação Circular Cumulativa

A Teoria da Causação Circular Cumulativa oferece uma explicação abrangente sobre o processo de perpetuação das desigualdades regionais no desenvolvimento econômico. Segundo essa teoria, o crescimento econômico tende a concentrar-se em regiões já favorecidas, gerando um ciclo de retroalimentação no qual os fatores que promovem o desenvolvimento reforçam as vantagens das regiões mais prósperas, enquanto as áreas menos favorecidas permanecem estagnadas ou enfrentam dificuldades para acompanhar o ritmo de crescimento.

A essência da Teoria de Causação Circular Cumulativa é o reconhecimento de que o desenvolvimento econômico não ocorre de maneira linear ou equitativa, mas como um processo desigual, em que regiões com vantagens iniciais — tais como melhores infraestruturas, maior acúmulo de capital, acesso a mercados ou mão de obra qualificada — continuam a atrair mais investimentos e recursos. Assim, essas regiões avançadas consolidam sua posição dominante na economia, enquanto os fatores de desenvolvimento se acumulam, intensificando as desigualdades ao longo do tempo (Myrdal, 1957).

De acordo com Myrdal (1957), essa dinâmica gera um ciclo vicioso para as regiões menos desenvolvidas, que enfrentam desafios crescentes para melhorar suas condições econômicas devido à falta de infraestrutura adequada, investimentos ou capital humano. Isso resulta na incapacidade dessas áreas em atrair novos investimentos ou desenvolver indústrias competitivas, perpetuando o ciclo de estagnação econômica. Myrdal sugere que, em vez de um equilíbrio, o sistema econômico opera em desequilíbrio permanente, com polos de desenvolvimento em crescimento contínuo, enquanto as regiões menos favorecidas permanecem em atraso.

A ideia de “causação circular” reflete a interdependência entre diferentes fatores de desenvolvimento: regiões favorecidas que recebem mais investimentos e melhoram sua infraestrutura tornam-se mais atraentes para investidores e empresas, aumentando sua competitividade econômica e experimentando crescimento contínuo, enquanto regiões menos desenvolvidas perdem competitividade relativa. O aspecto “cumulativo” do processo destaca a acumulação de riqueza e oportunidades ao longo do tempo, ampliando a desigualdade inicial entre as regiões.

O exemplo clássico fornecido por Myrdal é a disparidade econômica entre as regiões Norte e Sul da Itália no século XX. O Norte, com sua infraestrutura industrial consolidada, atraiu mais investimentos e capital humano, ampliando sua prosperidade, ao passo que o Sul,

mais agrícola e com menor infraestrutura, permaneceu estagnado, incapaz de criar condições para competir com o Norte, refletindo a causação circular cumulativa (Myrdal, 1957).

A perpetuação desse ciclo não é, porém, inevitável. Myrdal sugere que políticas públicas possam ser implementadas para reduzir o efeito da causação circular cumulativa, visando reverter ou, ao menos, reduzir as desigualdades regionais. Ele enfatiza a necessidade de intervenções governamentais que forneçam infraestruturas adequadas, incentivos fiscais e investimentos direcionados às regiões menos favorecidas. Essas políticas podem interromper o ciclo de estagnação, permitindo que áreas subdesenvolvidas se integrem às cadeias produtivas globais e internas, fomentando seu desenvolvimento de forma mais equitativa.

Contudo, a teoria de Myrdal se diferencia de outras abordagens econômicas ao postular que o mercado, por si só, não corrigirá essas desigualdades, tendendo, ao contrário, a ampliar as disparidades existentes. Assim, torna-se necessário um papel ativo do Estado para corrigir essas falhas estruturais. Políticas de desenvolvimento regional, educação e redistribuição de renda são consideradas por Myrdal como essenciais para inverter o processo de causação cumulativa que perpetua as desigualdades (Myrdal, 1957).

Por fim, a Teoria da Causação Circular Cumulativa de Myrdal apresenta uma perspectiva crítica e realista sobre os desafios do desenvolvimento desigual. Diferentemente das teorias que sugerem que o crescimento econômico beneficiará todas as regiões igualmente, Myrdal reconhece que o desenvolvimento tende a favorecer regiões que já possuem vantagens econômicas iniciais, gerando um ciclo que mantém as desigualdades. A aplicabilidade dessa teoria na análise de políticas públicas é crucial para entender a necessidade de intervenções específicas capazes de equilibrar as disparidades regionais e promover um crescimento mais inclusivo e sustentável.

1.2.3 Teoria do Desenvolvimento Desigual e Transmissão Inter-regional

A Teoria do Desenvolvimento Desigual e da Transmissão Inter-regional baseia-se em conceitos fundamentais oriundos do pensamento marxista e pós-marxista, explorando como o capitalismo global cria e perpetua desigualdades econômicas entre diferentes regiões. Regiões “centrais” acumulam capital, infraestrutura e tecnologias avançadas, ao passo que as “periféricas” são frequentemente relegadas a funções subalternas, tais como o fornecimento de matérias-primas e mão de obra barata. Essa relação desequilibrada é sustentada por fluxos inter-regionais que, embora possam facilitar a transmissão de avanços tecnológicos e de recursos,

frequentemente consolidam hierarquias preexistentes, reforçando a dependência econômica e estrutural das regiões periféricas (Liu *et al.*, 2018).

Além disso, esta Teoria descreve a tendência das economias centrais em concentrar capital e inovação, enquanto regiões periféricas enfrentam dificuldades para romper ciclos de dependência (Liu *et al.*, 2018). No Brasil, essa dinâmica se manifesta na concentração das compras públicas em estados do Sul e Sudeste, enquanto municípios do Norte e Nordeste enfrentam barreiras burocráticas que limitam sua participação (ENAP, 2023). A revisão dos critérios de qualificação e a descentralização das licitações poderiam corrigir essa assimetria, redistribuindo oportunidades para mercados locais menos desenvolvidos.

No cenário contemporâneo, a globalização intensificou os processos de desenvolvimento desigual, conectando regiões de modos que frequentemente ampliam a concentração de riquezas e poder em poucas localidades. Políticas regionais e estratégias de desenvolvimento têm buscado mitigar essas disparidades, conforme evidenciado em programas governamentais e acordos multilaterais. Contudo, a eficácia dessas iniciativas é limitada quando são estruturadas com base na lógica do capitalismo, que prioriza os retornos econômicos em detrimento do equilíbrio regional. Assim, a transmissão inter-regional de recursos, investimentos e infraestrutura apresenta um caráter ambivalente: enquanto pode atenuar barreiras ao desenvolvimento, também perpetua as relações desiguais entre as regiões centrais e periféricas (Coelho, 2022).

Na China, o desenvolvimento desigual manifesta-se, claramente, na disparidade entre as regiões costeiras, como Guangdong e Xangai, e as áreas do interior, como Sichuan. Embora iniciativas como a “Go West Initiative” tenham buscado direcionar investimentos para o interior, as regiões costeiras continuam a dominar a economia devido à sua infraestrutura avançada e acesso aos mercados globais. Nesse contexto, a transmissão inter-regional ocorre por meio de investimentos estatais e infraestrutura, mas os benefícios são limitados pela concentração do poder econômico nas áreas mais desenvolvidas (Liu *et al.*, 2018).

No Brasil, o contraste entre o Nordeste e o Sudeste reflete, de modo incisivo, a Teoria do Desenvolvimento Desigual. O Sudeste, com seu papel histórico como centro industrial e financeiro, acumula a maior parte dos recursos e oportunidades, enquanto o Nordeste enfrenta limitações estruturais e uma economia dependente de atividades extrativistas. Iniciativas como a Sudene visam fomentar a transmissão inter-regional, porém os resultados têm sido modestos, sobretudo pela falta de integração das economias locais ao mercado nacional e global de maneira autônoma (Diniz, 2009).

Na União Europeia, os Fundos Estruturais representam um esforço significativo para reduzir as disparidades regionais, promovendo investimentos em infraestrutura e conectividade nas regiões periféricas, como Grécia e Romênia (Serviço de Estudos de Apoio aos Deputados do Serviço de Estudos do Parlamento Europeu, 2023). Apesar desses esforços, essas regiões, frequentemente, permanecem em posições subalternas, funcionando como fornecedoras de mão de obra barata para as economias centrais, como Alemanha e França.

O caso da África Subsaariana também ilustra a dinâmica da transmissão inter-regional: investimentos chineses em projetos de infraestrutura, tais como ferrovias e portos, têm aprimorado as conexões locais, mas beneficiaram, prioritariamente, o comércio e os interesses econômicos chineses, perpetuando padrões de dependência e subdesenvolvimento (Ouriques; Schmidt, 2015).

Ao compreender as teorias que embasam o desenvolvimento regional, torna-se imperativo examinar como se traduzem em políticas públicas efetivas. Nesse contexto, o poder de compra do Estado surge como uma ferramenta eficaz para alinhar as aquisições públicas com estratégias de fomento ao desenvolvimento regional.

1.2.4 Análise Econômica do Direito

A AED é aplicada utilizando métodos e conceitos econômicos para entender e avaliar o impacto das leis sobre a eficiência e a alocação de recursos. Observa-se, por meio dela, como as decisões legislativas e administrativas influenciam o comportamento dos agentes econômicos e, conseqüentemente, contribuem para o aprimoramento do desenvolvimento socioeconômico (Coase, 1960).

Nesse sentido, a análise da AED sobre as compras públicas revela se a legislação estabelece um marco regulatório que favorece a maximização dos benefícios econômicos e sociais, sobretudo em regiões economicamente desfavorecidas. As compras públicas, ao serem delegadas pelo Estado, tornam-se um instrumento econômico significativo, com externalidades que vão além da eficiência contratual, como a redistribuição econômica e a promoção do desenvolvimento sustentável.

Assim, à luz da AED, analisa-se o custo-benefício das decisões legislativas, como a escolha de priorizar micro e pequenas empresas em licitações, considerando não apenas a proposta mais vantajosa economicamente, mas também os efeitos sociais e prospectivos, como a geração de empregos e o desenvolvimento humano, exemplificado pelo aumento do IDH em municípios menos favorecidos.

A AED oferece uma perspectiva inovadora para examinar de que maneira o quadro regulatório pode influenciar a ação econômica dos agentes e, conseqüentemente, o desenvolvimento regional (Coase, 1960). Essa metodologia será empregada no presente estudo com o objetivo de determinar se as normas vigentes que regulam o mercado no Brasil, especialmente a Lei, estão alinhadas à eficiência e ao bem-estar econômico.

Por conseguinte, a AED investiga se a legislação corrente promove incentivos eficientes para alocar recursos e diminuir os custos de transação (Coase, 1960). Em relação às compras públicas, a Lei n.º 14.133/2021 tenta equilibrar a economia e a inclusão das MPEs; contudo, sua aplicação enfrenta obstáculos. Estudos mostram que as exigências regulamentares, ainda, impõem barreiras aos pequenos fornecedores, privilegiando empresas com maior infraestrutura burocrática e técnica (Silveira; Caracas, 2024). Uma implementação mais eficaz da AED poderia sugerir modificações para otimizar os efeitos distributivos da nova legislação.

A AED igualmente possibilita investigar as inovações da Lei n.º 14.133/2021, que integra critérios ambientais e sociais aos processos de contratação pública, considerados, nesse contexto, como externalidades positivas, induzindo externalidades econômicas vantajosas. Essa abordagem auxilia na análise dos resultados deste estudo.

1.3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A Constituição Federal de 1988 trouxe avanços substanciais para a sociedade brasileira, consolidando os direitos sociais como fundamentais ao regime político estabelecido. Consolidou, também, a interligação entre a Ordem Econômica, baseada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, e a Ordem Social, com o primado do trabalho e a promoção do bem-estar e da justiça social, visando garantir uma existência digna a todos (Brasil, 1988). Esse arranjo buscou proporcionar avanços significativos para os cidadãos e para o desenvolvimento social como um todo.

Contudo, a desigualdade social permanece sendo um grande desafio no Brasil, principalmente em termos regionais. A concentração de riqueza e a extensão da pobreza e miséria destacam essa disparidade. A igualdade material, pilar dos direitos sociais, visa garantir acesso equitativo a bens essenciais como trabalho digno, seguridade social, saúde e educação, enquanto a igualdade formal busca assegurar a plena participação do indivíduo na vida política, cultural e social (Silva, 2010).

As políticas sociais, conectadas aos processos políticos e econômicos, visam tanto a articulação e obtenção do consentimento popular quanto a aceitação por diferentes grupos

sociais. Estão também relacionadas à manutenção da força de trabalho e às relações de produção (Moraes, 2023). O Estado, por meio de seus representantes eleitos, transforma as demandas sociais em diretrizes e estratégias que incluem programas de ação para alcançar os resultados esperados.

As políticas públicas, embora visem ao interesse público, frequentemente geram conflitos entre interesses sociais e governamentais. Distinções são feitas entre o interesse público primário, voltado ao bem comum, e o secundário, que se relaciona à percepção da administração pública sobre o interesse público (Mazzilli, 2016).

A distinção entre interesses evidencia um dilema essencial nas políticas públicas: enquanto o primário foca em promover o desenvolvimento, o secundário, mais suscetível a influências políticas e sociais, pode levar à descontinuidade de políticas por mudanças de governo e causar fragmentação entre planejamento e execução. Esse dilema é agravado no Brasil por divergências no planejamento regional, frequentemente em conflito com os arranjos federativos, resultando em uma execução fragmentada das políticas públicas (Altounian *et al.*, 2020).

O dilema relacionado ao interesse público secundário, também, reflete os conflitos potenciais referentes à estrutura estatal brasileira e seu modelo de organização burocrática. De acordo com Weber (2021), a burocracia, em qualquer organização humana, se baseia na racionalidade e apresenta características essenciais como hierarquia, divisão do trabalho, formalismo nos atos e comunicações, especialização das funções e impessoalidade nas relações. Esses elementos buscam garantir a continuidade e eficiência da organização, especialmente quanto à implementação de políticas públicas.

No ciclo das políticas públicas, a Agenda é a fase em que temas relevantes, oriundos de demandas de categorias de indivíduos, organizações sociais (formais e informais) e grupos políticos, são definidos e compreendidos, exigindo atenção governamental contínua. A fase de Formulação envolve a participação de atores políticos e sociais, na qual os temas e demandas identificados na Agenda são priorizados no planejamento. É nesse momento que objetivos e modelos processuais são estabelecidos para as políticas públicas. Já a Implementação se refere à concretização dos planos, dependendo da ação governamental, de sua burocracia e dos instrumentos disponíveis para a efetivação da política estatal.

Para Lotta (2019), os estudos sobre o modelo *top-down* na implementação das políticas públicas revelam falhas significativas, sugerindo a necessidade de objetivos mais claros e um maior controle sobre os agentes executores. Outra fase fundamental é a Avaliação, que mensura os resultados alcançados pelas políticas baseada em eficiência, eficácia e efetividade, avaliando,

também, o papel dos atores envolvidos e considerando os mecanismos de *feedback* cruciais para o ajuste contínuo das políticas públicas (Brasil; Capella, 2019).

Entender as políticas públicas implica reconhecer um domínio que transcende o individual ou privado, tornando-se uma área de responsabilidade essencialmente pública. Cabe ao Estado prover ações que respondam às demandas sociais, exigindo um planejamento contínuo e interação constante entre governo e sociedade, envolvendo o estabelecimento de pactos sobre os objetivos e metas na formulação e efetivação das políticas públicas (Oliveira, 2023).

O desenvolvimento econômico e social, conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988, é pautado pelos princípios da Ordem Econômica (Artigos 170-192) e da Ordem Social (Artigos 193-232). Esses princípios estão intrinsecamente relacionados às garantias e aos direitos fundamentais dos indivíduos, com as políticas públicas visando, primordialmente, à promoção do desenvolvimento e à redução das desigualdades no Brasil (Silva, 2010).

As políticas econômicas e sociais são estratégicas e representam deveres fundamentais do Estado, o qual deve: a) direcionar esforços e alocar recursos de maneira adequada para a implementação eficaz das políticas públicas, as quais envolvem ações nos âmbitos tático e operacional, e b) fomentar a participação cidadã para garantir resultados positivos para a sociedade.

No Brasil, exemplos dessas políticas incluem o Sistema Único de Saúde (SUS), que disponibiliza desde os serviços de atenção básica até procedimentos de alta complexidade, como transplantes e tratamentos para doenças graves, além do Programa Nacional de Imunizações, estabelecido em 1973, responsável pela organização e execução de campanhas de vacinação em todo o território nacional, sendo fundamental para o controle e erradicação de doenças transmissíveis, a exemplo da poliomielite e do sarampo (Campos *et al.*, 2003).

Nesse panorama, as políticas públicas se apresentam como um conjunto integrado de diretrizes destinadas à consecução de objetivos específicos, constituindo-se em uma série de ações coordenadas com o fim de promover o bem comum em níveis federal, estadual, distrital e municipal. Essas políticas são formuladas com base em decisões de caráter geral, que delineiam estratégias, diretrizes e responsabilidades políticas e financeiras, abrangentes e setoriais (Toni, 2021). As ações são estruturadas por meio de projetos e planos, assegurando a implementação eficaz e coordenada das políticas, em harmonia com os princípios constitucionais e legais.

O extinto Ministério do Planejamento e Orçamento, ativo de 1995 a 2018, tinha entre suas principais atribuições o delineamento do planejamento estratégico de longo prazo (20

anos), abrangendo objetivos amplos. Esse planejamento era complementado por um planejamento indicativo de médio prazo (8 anos), visando orientar a atividade privada e as políticas monetária, cambial, creditícia, tributária e de incentivos fiscais, além de fomentar o investimento pelas instituições financeiras oficiais, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal (Toni, 2021).

A gestão pública no Brasil evoluiu com o aprimoramento do Plano Plurianual (PPA). Durante 2008 a 2011, por exemplo, uma das prioridades da gestão federal foi combater as desigualdades econômicas e sociais, mediante a implementação de ações pelo Programa de Aceleração do Crescimento, que visou diminuir as disparidades regionais e promover o desenvolvimento nas regiões menos dinâmicas do território nacional.

O desenvolvimento do Brasil tem sido territorialmente desigual. A atual configuração territorial da dinâmica econômica e social nos apresenta grandes deságios. O processo de desconcentração produtiva precisa ser impulsionado, com o lastro em uma rede policêntrica de cidades que dê suporte a uma interiorização do desenvolvimento brasileiro, de modo que atinja uma parcela cada vez maior da população e dê condições de acesso universal à cidadania.

1.4 PROMOÇÃO DA EFICIÊNCIA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Na gestão pública, a elaboração de um Programa implica a setorização de um Plano, que consiste em um conjunto de atividades a serem realizadas dentro de um cronograma e orçamento específicos, voltados para a implementação de determinadas políticas públicas. A criação de Programas visa ao alcance de metas estabelecidas, enquanto a constituição de um Projeto de um Programa se concentra nos objetivos específicos a serem alcançados. Esses projetos podem ser modificados, aperfeiçoados ou até mesmo extintos conforme a ação do governo e as mudanças no cenário político e social.

Assim, o aparato estatal deve ser direcionado para garantir a promoção e o desenvolvimento social, com objetivos políticos voltados ao enfrentamento de desafios e à maximização de oportunidades que atendam aos interesses coletivos. Nesse sentido, o Estado precisa assegurar a coexistência e integração dos projetos de desenvolvimento produtivo (Jacometti *et al.*, 2016).

Durante a elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) em 2005, o Ministério da Integração Nacional baseou-se em informações dos censos demográficos do IBGE (1991 e 2000) e em estimativas do PIB municipal fornecidas pelo Instituto de Pesquisa

Econômica Aplicada (IPEA) (1990 e 1998). Foram consideradas variáveis como densidade demográfica, crescimento populacional, escolaridade, urbanização, rendimento domiciliar e variação do PIB para desenvolver uma tipologia territorial para as sub-regiões prioritárias da PNDR, classificando-as em: alta renda; baixa renda; dinâmica; e estagnada (Brasil, 2005).

Ao formular a PNDR 2007-2018, o Ministério da Integração Nacional estabeleceu dois propósitos centrais: redução das desigualdades regionais e ativação dos potenciais econômicos nas diversas regiões do Brasil. Além disso, a política visou dinamizar a distribuição das atividades produtivas pelo território nacional, promovendo uma integração efetiva entre as regiões e incentivando o engajamento da sociedade brasileira na elaboração e condução de projetos de desenvolvimento regional. Esse processo incluiu a participação ativa dos entes federados, forças sociais e setores produtivos relevantes, estabelecendo uma governança colaborativa (Gumiero, 2023).

A obra “Vidas Secas”, de Graciliano Ramos, oferece a ilustração literária das consequências da ausência de políticas públicas inclusivas. A narrativa expõe as dificuldades das populações marginalizadas no sertão nordestino, revelando como a falta de acesso a recursos básicos perpetua ciclos de pobreza e desigualdade. Complementando as análises jurídica e econômica, a literatura sensibiliza sobre a urgência de implementar políticas públicas que garantam a dignidade humana e promovam o desenvolvimento regional de maneira equitativa.

Por fim, as desigualdades socioeconômicas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do Brasil têm raízes históricas alimentadas por dois fatores principais. O primeiro está relacionado às variáveis econômicas tradicionais, como níveis de educação, pobreza e desemprego. O segundo fator relaciona-se, diretamente, à estrutura das instituições governamentais, marcada por intensa competição entre atores políticos, especialmente a respeito da burocracia subnacional. Frequentemente, esses atores priorizam interesses regionais específicos em detrimento de um desenvolvimento inter-regional mais equilibrado, o que fragmenta o cenário e impede a formulação e implementação de políticas públicas eficazes.

Para superar essas barreiras, são necessárias mudanças estruturais que considerem as especificidades de cada localidade e suas respectivas vocações econômicas, buscando uma dinâmica econômica mais equitativa entre as regiões. A formulação de políticas públicas deve incluir diagnósticos realistas e contar com a participação da população local nas decisões, para que possam efetivamente reduzir as desigualdades sociais e econômicas.

Caldeira e Mendonça (2024) discorrem sobre a relevância da participação social na regulação pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), por meio do conceito de

“evidências híbridas”. Este aborda a combinação de saberes científicos e conhecimentos coloquiais para fundamentar decisões democráticas. Tal abordagem visa ampliar o leque de informações consideradas no processo decisório, propiciando um equilíbrio entre conhecimento científico e participação popular. A fusão dessas distintas formas de saber evidencia a necessidade de uma governança que preze pelo diálogo e pela inclusão de múltiplos participantes, consolidando o princípio democrático.

A PNDR (2007-2018) visava à redução de disparidades, promovendo o desenvolvimento regional e o fortalecimento do federalismo cooperativo (Manaf, 2023). Conforme Frey (2008), o desenvolvimento regional requer uma abordagem multidimensional, abrangendo aspectos sociais, políticos e territoriais. A dimensão social enfoca a proteção e a promoção da igualdade de oportunidades, a política deve fortalecer a governança democrática e a territorial visando à distribuição equitativa de recursos e oportunidades, retendo talentos e melhorando a qualidade de vida local.

Apesar dos objetivos, o Ministério da Integração Nacional manteve um desenvolvimento centralizado, seguindo políticas de planejamento anteriores, como o Plano SALTE (1950). A abordagem top-down predominou, com decisões concentradas no governo federal e uma descentralização restrita, o que reduziu a participação de entes subnacionais na formulação e execução de políticas. A implementação da PNDR refletiu as prioridades do governo central, sem fortalecer a governança descentralizada *bottom-up*.

No PPA de 2008-2011, o Governo Brasileiro buscou fortalecer o desenvolvimento regional, recriando as Superintendências de Desenvolvimento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, aumentando recursos para os Fundos Constitucionais de Financiamento dessas regiões (Brasil, 2007). Essas medidas visavam melhorar o desempenho do PIB nesses Estados, mantendo o modelo desenvolvimentista tradicional.

Por fim, a eficiência demanda que o Estado otimize recursos para alcançar resultados, minimizando desperdícios e maximizando impactos. A promoção da eficiência no desenvolvimento regional requer governança descentralizada e cooperativa entre as esferas de governo. Embora a descentralização seja um princípio do federalismo brasileiro, conforme o Artigo 18 da Constituição, a PNDR operou com base em um modelo centralizado, contradizendo uma descentralização efetiva que promoveria eficiência na implementação de políticas públicas regionais (Toni, 2021).

O PPA (2008-2011) visava ao fortalecimento de ações estratégicas e coordenadas para o desenvolvimento regional. Contudo, o Princípio da Eficiência demanda que o planejamento estratégico seja acompanhado de um controle rigoroso e contínuo, envolvendo o

monitoramento de resultados e a adoção de medidas corretivas sempre que necessário (Brasil, 2007). Esse controle administrativo deve ser exercido em consonância com a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar n.º 101/2000, estabelecendo parâmetros para a responsabilidade na gestão fiscal e exigindo que os gestores públicos atuem de forma a garantir transparência e eficiência na alocação de recursos públicos (Brasil, 2000).

Ademais, a promoção da eficiência nas políticas públicas de desenvolvimento regional deve respeitar o Princípio da Isonomia, previsto no art. 5º da Constituição Federal, que exige que o Estado atue para reduzir desigualdades sociais e regionais. A PNDR 2007-2018, embora tenha estabelecido diretrizes bem definidas para a dinamização das regiões mais vulneráveis, enfrentou a falta de uma governança mais participativa e de baixo para cima (*bottom-up*), conforme sugerem autores contemporâneos, comprometendo a efetividade das políticas implementadas, especialmente a respeito da inclusão social e econômica das comunidades mais impactadas (Frey, 2008).

A promoção da eficiência nas políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional, fundamentada nos princípios constitucionais de legalidade, eficiência, descentralização e isonomia, reforça a necessidade de uma governança colaborativa entre entes federativos e sociedade civil, bem como uma gestão responsável fiscalmente. A PNDR 2007-2018 evidenciou que, apesar de haver um planejamento estratégico, faltou uma governança descentralizada e participativa, essencial para garantir a eficácia das políticas implementadas.

1.5 BARREIRAS À EFETIVIDADE DAS COMPRAS PÚBLICAS E O PAPEL DAS PMES

As Micro, PMEs têm um papel crucial para o fortalecimento das economias, tanto de países desenvolvidos quanto daqueles em desenvolvimento. Elas são fundamentais para a criação de empregos, estabilidade de renda e impulsionamento do crescimento econômico. A competitividade desse segmento é impulsionada por sua flexibilidade e habilidade de se adaptar, rapidamente, às mudanças do mercado. No entanto, as PMEs encaram desafios notáveis em comparação com grandes empresas, incluindo dificuldades financeiras, acesso limitado a tecnologias avançadas e restrições de escala de produção (Franco *et al.*, 2021).

No Brasil, as PMEs têm demonstrado um crescimento constante desde 1985, tornando-se cada vez mais relevantes para a economia nacional. Em 2017, essas empresas contribuíram com cerca de 30% do PIB do país, evidenciando sua importância na criação de riqueza (Sebrae, 2020). Além disso, elas desempenham uma função ainda mais significativa para a geração de

empregos formais, sendo responsáveis por mais da metade dos empregos com carteira assinada no Brasil.

A interação entre as PMEs e os contratos públicos é mutuamente benéfica. O setor público oferece contratos atrativos e estáveis, enquanto as PMEs contribuem, significativamente, para a geração de empregos e a promoção da inovação (Fee *et al.*, 2002). Porém, para que as PMEs ampliem sua participação em licitações públicas, é crucial identificar os fatores que limitam ou facilitam esse processo. As estratégias empresariais são centrais nessa discussão, refletindo elementos culturais que norteiam as interações das empresas com os mercados, clientes e concorrentes (Noble *et al.*, 2002).

A integração das PMEs nas compras públicas, mesmo com o apoio de políticas direcionadas, enfrenta desafios organizacionais e institucionais significativos, especialmente em países em desenvolvimento. A Lei n.º 14.133/2021, conhecida como Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, implementou mudanças importantes para a promoção da inclusão dessas empresas nos processos licitatórios. Ela busca equilibrar a competitividade no mercado público e incentivar o desenvolvimento econômico regional.

Entre as principais inovações, destaca-se a preferência dada às PMEs em caso de empate de propostas, permitindo que concorram em condições mais vantajosas, conforme o artigo 44 da legislação. Além disso, a lei propõe a divisão de grandes contratos em lotes menores, o que possibilita a participação das PMEs, alinhando as exigências contratuais à sua capacidade operacional, de acordo com o artigo 6º, inciso XXXIII.

Outra mudança relevante é a redução de exigências burocráticas nos processos de habilitação. A legislação facilita a apresentação de documentos, como a dispensa de certidões em certas fases do processo, uma medida que busca aumentar o acesso das PMEs às licitações (Art. 62, §1º). Foi dada prioridade à agilidade no pagamento, com prazos menores para a quitação de valores, beneficiando, principalmente, as pequenas empresas ao melhorar seu fluxo de caixa e garantir sua sustentabilidade financeira (Art. 134).

A criação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) centralizou as informações sobre editais e contratos, incrementando a transparência e facilitando o acesso às oportunidades de negócios para as PMEs. Essa medida reforça a inclusão digital e permite a participação de empresas de regiões menos desenvolvidas (Art. 174).

É fundamental, no entanto, que políticas para incentivar a participação das PMEs sejam bem geridas, apesar das limitações administrativas dos governos locais que podem comprometer a eficácia desses programas (Patil, 2017). Além disso, as PMEs enfrentam desafios não apenas por uma única causa, mas por uma combinação de fatores ambientais,

procedimentais e organizacionais que limitam sua participação e sucesso nas licitações (Mahuwi; Israel, 2023). Uma abordagem abrangente e a implementação de soluções integradas são essenciais para que as PMEs aproveitem, integralmente, as oportunidades em contratos públicos.

Os contratos públicos, ainda, representam desafios significativos para as PMEs, que, embora sejam importantes para as economias regionais e nacionais, continuam sub-representadas no setor público. Essa sub-representação ocorre por uma combinação de fatores, incluindo sistemas burocráticos complexos, critérios de qualificação exigentes e uma aversão ao risco por parte dos compradores públicos (Fee *et al.*, 2002).

Os processos licitatórios do governo também acarretam custos elevados e exigem muito tempo, podendo ser inviáveis para pequenas empresas, mesmo quando são altamente competitivas (Macmanus, 1991; Thai, 2001). Embora alguns obstáculos sejam comuns a empresas de qualquer tamanho, outros afetam, especialmente, as microempresas, como a falta de recursos financeiros e humanos e a pouca experiência em processos de contratação pública (Loader, 2015).

Gomes *et al.* (2022) estudaram os efeitos das mudanças na legislação que beneficiam as PMEs nos procedimentos licitatórios. Eles observaram que, apesar do aumento na participação das PMEs em licitações públicas, as mudanças legislativas não foram suficientes para aumentar, significativamente, suas chances de sucesso, levantando questionamentos sobre a eficácia das novas normas. Por outro lado, Rocha e Silva (2021) argumentam que algumas barreiras frequentemente citadas, como exigências administrativas e a priorização do menor preço, não são necessariamente um impedimento para a participação das PMEs. No entanto, desafios como escassez de recursos tanto tangíveis quanto intangíveis continuam a ser significantes para essas empresas no âmbito de compras públicas.

Desse modo, compreende-se que superar os obstáculos enfrentados pelas PMEs nas compras públicas demanda um esforço integrado, abrangendo diversas áreas do conhecimento, tais como direito, economia e gestão pública. Essas abordagens contribuem para a elaboração de soluções práticas e inclusivas, com o objetivo de ampliar a participação dessas empresas no mercado público e promover o desenvolvimento regional.

1.6 INTEGRAÇÃO TEÓRICA PARA A ANÁLISE EMPÍRICA

As teorias analisadas neste capítulo constituem uma base analítica essencial para a interpretação dos resultados da minha pesquisa, especificamente quanto à influência das

aquisições públicas no progresso regional. Elas oferecem diversas perspectivas sobre a capacidade do poder de compra governamental de agir como agente de mudança econômica e social.

A Teoria dos Polos de Crescimento será empregada para investigar se as aquisições públicas contribuem para a criação de polos locais de crescimento (Perroux, 1955). A análise desses resultados permitirá identificar se a priorização de MPEs em aquisições públicas pode fomentar a formação de polos econômicos locais em regiões menos desenvolvidas, incentivando o surgimento de fornecedores emergentes e a constituição de cadeias produtivas horizontais. Estas, por sua vez, minimizam distâncias e estimulam o desenvolvimento das áreas adjacentes, com o objetivo de verificar a eficiência das compras públicas na promoção do desenvolvimento de fornecedores locais em setores específicos, fortalecendo suas capacidades inovativas e competitivas.

A Teoria da Causação Circular Cumulativa será utilizada para examinar se as políticas públicas de aquisições governamentais têm contribuído para romper com ciclos de concentração de recursos em regiões já favorecidas (Myrdal, 1957). A análise enfocará a utilização do poder de compra estatal tem promovido uma redistribuição efetiva de oportunidades e investimentos para regiões periféricas, atenuando desigualdades estruturais. Também se avaliará se as aquisições públicas geram externalidades positivas capazes de atrair novos investimentos e promover o crescimento econômico sustentável e de longo prazo em áreas historicamente marginalizadas.

A Teoria do Desenvolvimento Desigual e Transmissão Inter-regional será aplicada para compreender como as aquisições públicas podem funcionar como um mecanismo de transmissão de recursos, tecnologia e infraestrutura entre centros e periferias. Os dados coletados serão examinados para oferecer conclusões sobre se as políticas públicas têm auxiliado as regiões periféricas a se integrarem ao mercado nacional ou se têm perpetuado relações de dependência econômica que impedem o desenvolvimento de áreas periféricas.

Em relação à Análise Econômica do Direito, será possível avaliar a eficiência das normas jurídicas relacionadas às aquisições públicas, o que é particularmente relevante considerando-se a Lei n.º 14.133/2021. A pesquisa investigará se as inovações trazidas pela nova legislação, em relação aos critérios de sustentabilidade e incentivo às MPEs, já impactaram, positivamente, a alocação eficiente de recursos. Além disso, será analisado se essa potencial ineficiência tem afetado, para melhor ou para pior, os impactos econômicos e sociais das contratações públicas, especialmente na redução das desigualdades regionais e no estímulo ao emprego e à geração de renda em regiões menos desenvolvidas.

Essas teorias servirão como ferramentas analíticas no próximo capítulo, possibilitando uma interpretação crítica e embasada dos dados coletados. A análise buscará destacar como as compras públicas podem ser otimizadas para atender aos objetivos de desenvolvimento regional sustentável e equitativo, evidenciando tanto as restrições quanto as oportunidades detectadas nos resultados empíricos. Assim, no próximo capítulo, explora-se como essas áreas podem colaborar, analisando a função do direito, da economia e das políticas públicas na formulação de estratégias mais eficazes para o alcance desses objetivos.

2 COMPRAS PÚBLICAS E SEU PAPEL ECONÔMICO

O poder de compra estatal é um dos principais mecanismos pelo qual o Estado atua para fomentar o desenvolvimento regional, uma vez que seus efeitos incidem, diretamente, sobre o crescimento econômico e social das áreas beneficiadas. No Brasil, a nova Lei de Licitações e Contratos (Lei n.º 14.133/2021) trouxe atualizações significativas para as diretrizes que norteiam a aquisição de bens e serviços pela administração pública, visando assegurar maior eficiência e transparência nos processos de licitação. Ao priorizar esses valores, a nova legislação visa não somente otimizar o uso dos recursos públicos, mas também estimular a economia, promovendo a inclusão de uma variedade de agentes econômicos, especialmente as PMEs.

Segundo o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, os gastos do governo com compras públicas representaram 12% do PIB em 2024, sublinhando a importância desse mecanismo na matriz econômica do país (Brasil, 2024). Tal impacto se estende por setores críticos como saúde, educação e infraestrutura. Uma pesquisa conduzida por Santos (2021), que examinou o impacto das compras governamentais no Nordeste, revela um crescimento de 15% na quantidade de pequenas empresas no setor de serviços nos últimos cinco anos, evidenciando como as políticas de contratação pública direta contribuem para fortalecer a economia local e promover a inclusão social.

De acordo com Zago (2018), o poder de compra do Estado é dividido em quatro principais vertentes: (1) gasto público, (2) contratação pública, (3) política pública e (4) instrumento de políticas públicas. É fundamental compreender a função e o impacto distinto de cada vertente nas compras governamentais. A vertente de gasto público, que compreende a alocação de recursos estatais para a aquisição de bens e serviços, destacou-se pelos investimentos públicos em infraestrutura, os quais desempenharam um papel essencial no

crescimento do setor de construção civil no Brasil. Estes atuaram tanto como motores induzidos quanto autônomos do desenvolvimento econômico.

Entre 2012 e 2020, esses investimentos contribuíram, significativamente, para a dinamização da economia, promovendo a geração de empregos e a expansão da atividade produtiva (Dos Santos *et al.*, 2023). O aumento do investimento revela como o poder de compra estatal pode fomentar setores vitais da economia e promover crescimento regional através da geração de emprego e atividade econômica.

A vertente da contratação pública, que abrange todo o processo formal, desde a seleção do fornecedor até a execução do contrato, registrou avanços significativos com a digitalização dos procedimentos, como a implementação da plataforma ComprasNet, resultando em maior transparência e na redução do tempo médio de contratação em relação aos métodos tradicionais. Essa melhora na eficiência processual tem um impacto direto na eficiência do gasto público.

No Brasil, a plataforma ComprasNet é um exemplo significativo dessa abordagem. Trata-se de um sistema desenvolvido para gerenciar e executar licitações e contratos administrativos de forma eletrônica, assegurando maior transparência e controle social sobre as compras públicas, possibilitando maior celeridade nos processos e, conseqüentemente, maior eficiência na destinação dos recursos públicos. Esse ganho em eficiência é atribuído à digitalização das etapas do processo licitatório, o que reduz a burocracia e agiliza a tomada de decisões, resultando em uma administração mais responsiva e adaptada às necessidades da sociedade.

O poder de compra do Estado emerge como um instrumento de ação governamental essencial para fomentar o desenvolvimento econômico, social e ambiental. O sistema de contratações públicas, incorporando critérios de sustentabilidade e inclusão social, se transforma numa alavanca estratégica para promover práticas responsáveis e otimizar o uso dos recursos públicos (Jereissati; Melo, 2020). A Política Nacional de Compras Públicas Sustentáveis, regulamentada pelo Decreto n.º 8.538/2015 e outras normativas, direciona a adoção de práticas socioambientais nas aquisições estatais, contribuindo para um desenvolvimento mais inclusivo e sustentável (Brasil, 2015).

De acordo com uma análise de Kabra *et al.* (2023), a aplicação dos princípios do *Triple Bottom Line* nas compras públicas reflete a crescente preocupação em equilibrar os aspectos ambientais, sociais e econômicos nas aquisições do setor público. A pesquisa bibliométrica dos autores indica um aumento significativo na integração de critérios de sustentabilidade em editais de licitação, apesar de ressaltar que a implementação efetiva desses critérios, ainda, enfrenta desafios práticos.

Adicionalmente, Jereissati e Melo (2020) discutem o impacto do Decreto n.º 8.538/2015 na promoção de um tratamento diferenciado para micro e pequenas empresas em contratações públicas. Paralelamente, a Instrução Normativa n.º 01/2010 estipulou critérios de sustentabilidade ambiental nas compras públicas, incentivando práticas de consumo consciente e a seleção de fornecedores comprometidos com práticas ambientalmente responsáveis (Jereissati; Melo, 2020). Esse marco regulatório contribui não apenas para o fortalecimento das comunidades locais, mas também das empresas engajadas com o desenvolvimento sustentável.

Nesse cenário, cabe a observância da atuação do Estado como agente econômico, por meio de suas compras, exerce influência significativa sobre o mercado, estimulando práticas responsáveis e promovendo um desenvolvimento mais inclusivo e ambientalmente consciente. A adoção desses critérios não somente aprimora a gestão dos recursos públicos, mas também integra metas de sustentabilidade, consolidando-se como uma ferramenta eficaz de política governamental voltada ao bem-estar social e à preservação ambiental.

A relevância das aquisições governamentais, que representam uma parcela significativa do PIB em vários países, recebe destaque da OCDE, a qual aponta que, nos países-membros, tais compras correspondem a cerca de 13% do PIB (OCDE, 2021). A respeito do desenvolvimento econômico local, a gestão eficiente dessas compras desempenha papel crucial para o crescimento das PMEs. Das 2,7 milhões de vagas de emprego criadas em 2021, aproximadamente 78% foram provenientes de micro e pequenas empresas, que juntas responderam por 2,1 milhões de novos postos de trabalho. Em contraste, as médias e grandes empresas registraram um saldo positivo menor, somando 505,4 mil empregos gerados no mesmo período, evidenciando a significativa contribuição dos pequenos negócios para a dinamização do mercado de trabalho e a recuperação econômica (Sebrae, 2021). Esses dados indicam a importância de uma gestão competente das compras públicas no estímulo ao desenvolvimento econômico e social.

Quanto à exigência de licitação, o Artigo 37 da Constituição Federal de 1988 preconiza que a administração pública deve conformar-se aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Brasil, 1988). A normativa específica encontrava-se no Artigo 3º da Lei n.º 8.666/1993, estipulando a obrigatoriedade de licitação para compras públicas (Brasil, 1993). Embora revogada em dezembro de 2023, essa lei ainda repercute sobre contratações anteriores. A nova Lei de Licitações e Contratos (Lei n.º 14.133/2021) introduziu mudanças notáveis, como a inserção de tecnologias digitais e a valorização de critérios de sustentabilidade.

A preferência pelo pregão eletrônico evidencia uma maior transparência e eficácia na gestão pública, refletindo como a legislação vigente afeta, diretamente, as práticas de compras públicas, tornando o processo mais ágil e sintonizado com as necessidades contemporâneas. Os princípios dispostos no Artigo 5º, da Lei n.º 14.133/2021 regulamentam a função das compras públicas. Conforme Costa e Terra (2016), definem-se compras públicas como a aquisição de um produto ou serviço por um determinado preço.

No final do século XIX, Alfred Marshall estabeleceu as bases para a compreensão das vantagens da concentração de empresas em uma mesma área, introduzindo o conceito de economias externas. Esse conceito tornou-se central para as teorias modernas de desenvolvimento regional e industrialização, influenciando, diretamente, as teorias clássicas de localização, que discutem a distribuição espacial das atividades econômicas. (Marshall, 2013). A presença de polos industriais como o Vale do Silício, nos Estados Unidos, em que a proximidade entre empresas tecnológicas estimula a inovação e o crescimento econômico, serve como exemplo contemporâneo (Gaspar, 2020).

Ao longo do século XX, as discussões sobre desenvolvimento econômico levaram a divergências conceituais entre o desenvolvimento regional e o nacional, resultando em duas vertentes principais: as Teorias Clássicas da Localização e as Teorias do Desenvolvimento Regional (Bellingieri, 2017). Enquanto as primeiras analisam fatores determinantes para a localização industrial, como custos de transporte e proximidade com mercados consumidores (Weber, 2021), as segundas avaliam como o crescimento econômico originário de uma atividade central pode se espalhar por outros setores da economia.

O estudo aborda as Teorias do Desenvolvimento Regional, destacando quatro modelos principais: Causação Circular Cumulativa, Desenvolvimento Desigual e Transmissão Inter-regional, e Polos de Crescimento (Bellingieri, 2017). A Causação Circular Cumulativa, de Gunnar Myrdal (1957) indica que o desenvolvimento tende a se concentrar em áreas já desenvolvidas, gerando um ciclo de crescimento cumulativo, visível na disparidade de crescimento entre o Norte e o Sul do Brasil, em que a falta de infraestrutura adequada no Norte limita a expansão do desenvolvimento (Oliveira; Porto Júnior, 2023).

Ao examinar o poder de compra do Estado como ferramenta de políticas públicas, evidencia-se sua efetividade na promoção de políticas com objetivos específicos, como a inclusão de pequenas e médias empresas nos processos de compras públicas (Jereissati; Melo, 2020). Iniciativas como o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis estabelecem critérios de sustentabilidade em licitações públicas, promovem práticas empresariais responsáveis e estimulam o desenvolvimento sustentável em diversas regiões (Brasil, 2023), destacando como

o poder de compra do Estado pode servir como instrumento vital para a implementação de políticas públicas eficazes.

2.1 COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS

Os impactos negativos observados nos ecossistemas têm gerado, ao longo do tempo, um crescente interesse da sociedade moderna em buscar soluções que equilibrem o desenvolvimento econômico com a preservação ambiental. Uma preocupação comum foi o uso do poder de compra das instituições públicas como mecanismo para incentivar o mercado a adotar práticas sustentáveis em suas atividades produtivas (Manta *et al.*, 2022).

As compras públicas, uma das principais atividades econômicas dos governos mundialmente, contribuem, significativamente, para o PIB. Nos países da OCDE, representam, em média, 15% do PIB, enquanto em países em desenvolvimento, esse índice pode alcançar até 30%, evidenciando seu papel estratégico na dinamização da economia e na implementação de políticas públicas (Conferência das Nações Unidas Sobre Desenvolvimento Sustentável, 2012).

No Brasil, esse percentual situa-se entre 10-15% do PIB anual (Silva; Barki, 2014). Dada a magnitude desses valores, as iniciativas em Compras Públicas Sustentáveis (CPS) têm o potencial de influenciar, significativamente, o mercado, induzindo-o a incorporar critérios sustentáveis na produção de bens e na prestação de serviços (Oliveira; Santos, 2015).

Nonato (2022), Souza e Ventura (2020), Silva e Cohen (2023) enfatizam que a liderança governamental é crucial para promover ações de CPS, visando ao desenvolvimento sustentável nacional. Essa importância é evidenciada pelo Portal da Transparência do Brasil, que disponibiliza dados significativos sobre contratações públicas e seu impacto econômico. Em 2022, o governo federal realizou 19.866 contratações, somando R\$ 89,99 bilhões, e em 2023, foram 20.431 contratações, com um total de R\$ 70,85 bilhões (Brasil, 2024).

Compreendem-se as CPS como estratégias que integram aspectos ambientais e sociais em todas as fases do processo de contratação por governos, visando reduzir os impactos negativos sobre a saúde humana, o ambiente e os direitos humanos, promovendo, simultaneamente, economia para a administração pública (Biderman *et al.*, 2008). Assim, as CPS são entendidas de forma sistêmica e podem ser denominadas de diversas maneiras, incluindo licitações sustentáveis, contratações verdes, compras ecoeficientes ou responsáveis (Biderman *et al.*, 2008).

Conforme Manta *et al.* (2022), as CPS representam uma ferramenta para estimular compras ambientalmente favoráveis e promover inovações voltadas para a sustentabilidade no

mercado. Além disso, visam à maximização da eficiência na utilização dos recursos naturais. Segundo Cardoso Júnior e Cunha (2015), são seis os princípios fundamentais das CPS: inclusão de critérios ambientais e sociais em todas as etapas do processo de compras; transparência e eficiência no uso dos recursos públicos; promoção de práticas de consumo sustentável; estímulo à inovação e à tecnologia verde; garantia de equidade no acesso às oportunidades de contratação; e alinhamento com as estratégias de desenvolvimento sustentável global. Esses princípios são essenciais para nortear a implementação bem-sucedida dessas práticas e fortalecer a governança.

Os princípios mencionados foram desenvolvidos no contexto das Compras Públicas Sustentáveis (CPS) e originaram-se de iniciativas promovidas sob os auspícios do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). Essa iniciativa internacional teve como objetivo fomentar padrões de consumo e produção sustentáveis, adotando uma abordagem sistêmica e gradual para integrar práticas responsáveis em todas as etapas das compras públicas. Dessa forma, buscou-se alinhá-las aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), reforçando sua importância para a governança e a gestão eficiente dos recursos públicos. Para que esses princípios sejam efetivos, recomenda-se que países e organizações os incorporem em suas políticas e práticas de compras, conforme apontado por Cardoso Júnior e Cunha (2015).

Os princípios de CPS, anteriormente citados:

Princípio 1: Boas compras públicas são CPS. As CPS seguem os elementos essenciais de boas compras públicas — são transparentes, justas, não discriminatória, competitivas, responsáveis, buscam o uso eficiente de recursos e são verificáveis — enquanto integrando as três dimensões de desenvolvimento sustentável: social, ambiental e econômico. Boas CPS consideram os impactos sociais, econômicos e ambientais. Boas compras públicas requerem um entendimento dos impactos totais das compras durante todo o ciclo de vida de um produto ou serviço, independente da localidade, da fonte dos recursos naturais até o fim do gerenciamento (ex.: reuso, reciclar, desfazimento).

Princípio 2: A implementação das CPS precisa de liderança. Influências superiores são necessárias para promover as CPS. Elas podem assegurar que recursos suficientes serão dedicados para a sua implementação e que as boas práticas serão compartilhadas amplamente.

Princípio 3: As CPS contribuem para ampliar os objetivos das políticas. As CPS são um elemento chave para obter um amplo alcance de objetivos governamentais e organizacionais através de gastos estratégicos. Exemplos desses objetivos podem incluir gerenciamento de recursos naturais sustentáveis, eficiência de recursos, desenvolvimento sustentável e consumo e produção sustentáveis. As CPS também podem incentivar o mercado com soluções de inovações sustentáveis, incentivando uma interação cedo com o mercado e estimular a criação de empregos justos.

Princípio 4: As CPS engajam todas as partes interessadas. As CPS requerem apoio de todas as partes da sociedade. Juntos, os formuladores de políticas

públicas, políticos, clientes, fabricantes, fornecedores, contratantes, compradores e as organizações da sociedade civil possibilitam a entrega das CPS. As aptidões necessárias para as CPS são comunicação e análise, a habilidade de influência, negociação, profissionalismo, entendimento do mercado e todos os diferentes impactos da sustentabilidade no processo de compras. As CPS requerem em comunicação de uma mensagem consistente designada para as necessidades de diversos tipos de público. As CPS têm que ser apoiadas por linhas claras de responsabilização, com incentivos de entrega. Princípio 5: A implementação das CPS é baseada em princípios sensatos de gerenciamento organizacional. As CPS são baseadas em uma abordagem de risco, continuamente reavaliando e colocando como alvo as áreas de alto impacto ou prioridade. Sucesso imediato pode ser demonstrado através de uma abordagem de “ganho rápido”. Mas isso não deverá substituir uma abordagem mais compreensível de longo prazo. 37 Ter as CPS como parte de um sistema de gerenciamento organizacional ajuda a fazer com que seja parte da rotina de práticas de compras da organização.

Princípio 6: As CPS monitoram seus resultados. Progresso contínuo somente é possível se os resultados das CPS forem relatados. Usar sistemas de avaliação e monitoramento para medir resultados é essencial para acompanhar o progresso assim como identificar áreas de melhoria. Resultados podem incluir desempenho ambiental como redução de emissões, redução de uso de materiais e redução de geração de resíduos; resultados econômicos como redução de custos (incluindo benefícios e custos não tangíveis), criação de empregos, criação de riqueza, e transferência de habilidades/tecnologia; e resultados sociais como empoderamento de minorias, redução da pobreza e boa governança (Cardoso Júnior; Cunha, 2015, p. 2-3).

Conforme apresentado por Nonato (2022), a gestão de compras constitui uma atividade crucial para o êxito das organizações tanto no setor público quanto no privado, em virtude do impacto significativo que detém na consecução de seus objetivos. Na esfera pública, a importância de integrar a sustentabilidade nas práticas de gestão de compras é enfatizada, uma vez que tal integração pode contribuir para o desenvolvimento sustentável do país, elevar a eficiência da gestão pública e melhorar o bem-estar coletivo.

Portanto, torna-se claro que as CPS não somente constituem um instrumento estratégico de gestão no setor público, mas também exercem uma função essencial na fomentação de práticas responsáveis e eficazes. A adoção de critérios socioambientais nas compras governamentais está além da mera aquisição de bens e serviços, configurando-se como uma força propulsora do desenvolvimento sustentável. Isso resulta em benefícios que permeiam desde o fortalecimento da economia até a elevação da qualidade de vida dos cidadãos.

Nesse sentido, o Estado tem a capacidade de transformar, significativamente, diversos mercados e exercer influência decisiva na efetivação dos objetivos de políticas públicas, destacando-se os ODS estabelecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU). Tais objetivos incluem: a erradicação da pobreza (ODS 1), a luta contra fome e a promoção de uma agricultura sustentável (ODS 2), a promoção da saúde e do bem-estar (ODS 3), a garantia de

acesso à educação de qualidade (ODS 4), a provisão de água potável e saneamento adequados (ODS 6), o incentivo à energia limpa e acessível (ODS 7), o trabalho decente e o crescimento econômico (ODS 8), o fomento à indústria, à inovação e à infraestrutura (ODS 9), a redução das desigualdades (ODS 10), o desenvolvimento de cidades e comunidades sustentáveis (ODS 11), e o estímulo ao consumo e produção responsáveis (ODS 12) (ONU, 2024). Assim, o poder de compra estatal figura como um vetor fundamental para direcionar políticas públicas que impulsionem o desenvolvimento sustentável e atendam às necessidades da sociedade

2.2 O PODER DE COMPRA ESTATAL

Ao assumir a função de comprador, o estado está diretamente relacionado aos princípios econômicos de eficiência e vantajosidade, comumente expressos pelo conceito de “melhor valor pelo dinheiro” (*best value for money*). Geralmente, busca-se garantir a relação custo-benefício mais favorável para assegurar a melhor qualidade possível ao menor custo, de acordo com o Princípio da Economicidade. Nesse contexto, a economicidade traduz-se na busca pela minimização dos gastos públicos, sem comprometer a qualidade dos bens e serviços adquiridos, maximizando, assim, a utilização dos recursos financeiros disponíveis (Zago, 2018).

As contratações públicas, especialmente aquelas realizadas pelos entes governamentais, devem ser compreendidas como negócios jurídicos fundamentados na eficiência. Esta é um valor essencial, perseguido em cada etapa do processo de compra pública, a fim de garantir a aplicação otimizada dos recursos públicos. Conforme Zago (2018), o princípio da eficiência nas contratações públicas baseia-se na premissa de que o Estado deve buscar sempre a alocação mais racional dos recursos, visando atender às suas necessidades com o menor custo possível, sem comprometer a qualidade dos bens e serviços contratados.

No que tange ao ordenamento jurídico brasileiro, estabelece-se que as compras públicas devem observar uma série de princípios adicionais, abrangendo aspectos econômicos, políticos e internacionais. Economicamente, as compras públicas devem favorecer o desenvolvimento nacional, estimulando a indústria local e promovendo a inclusão de PMEs no processo licitatório, conforme estabelecido no art. 3º da Lei n.º 8.666, de 1993, e reafirmado pela Lei n.º 14.133, de 2021.

Politicamente, as compras públicas também podem servir como instrumentos de políticas públicas, induzindo comportamentos e estimulando setores estratégicos (Bucci, 2002). Internacionalmente, a participação do Brasil em acordos como o Acordo sobre Compras

Governamentais da Organização Mundial do Comércio exige que as aquisições se alinhem a normas e práticas internacionais (Oliveira; Fortini, 2020).

Outro aspecto relevante é a multiplicidade de interesses envolvidos em cada contratação estatal, afetando diferentes atores, cada qual com seus próprios objetivos e motivações. Segundo a Teoria da Agência (*principal-agent problem*), ressalta-se a importância de mecanismos que assegurem que os agentes públicos responsáveis pelas compras desempenhem suas funções de maneira adequada e alinhada aos objetivos do principal — nesse caso, o Estado. Os agentes podem ser motivados por meio de controles, transparência e responsabilização, a fim de minimizar o risco de desvios ou ineficiências (Zago, 2018).

Assim, os participantes do processo de contratação pública possuem interesses específicos, às vezes, conflitantes. O contribuinte busca a economicidade dos recursos públicos; o fornecedor de bens ou serviços objetiva maximizar seus lucros, oferecendo produtos de qualidade a um preço competitivo; e o Estado procura adquirir os melhores bens e serviços pelo menor custo, coordenando os interesses dos demais atores e exercendo sua função de administrador dos recursos públicos. (Zago, 2018).

O processo que envolve o poder de compra estatal exhibe uma variedade de atores e interesses que, embora distintos, convergem para um objetivo comum: efetuar a melhor contratação possível. Esse processo evidencia a complexidade das contratações públicas, em que diferentes entes, tais como o Estado, os fornecedores e a sociedade, buscam um equilíbrio entre eficiência, economicidade e qualidade (Zago, 2018).

O poder de compra do Estado está intrinsecamente ligado aos interesses públicos, refletindo decisões políticas sobre a alocação de recursos. Embora a eficiência e a economicidade sejam princípios norteadores, em certas circunstâncias, podem ser relativizados para atender a objetivos sociais mais amplos, como em políticas de desenvolvimento regional (Zago, 2020). Isso pode incluir a flexibilização do critério de menor preço para favorecer a inclusão de PMEs nos processos licitatórios (Jereissati; Melo, 2020).

A estratégia do Estado em utilizar seu poder de compra é essencial para promover o desenvolvimento econômico local e regional, reforçando o papel das PMEs como motores de desenvolvimento, gerando empregos, diversificando a economia e promovendo a competitividade do mercado. A inclusão das PMEs nas compras públicas requer a adoção de medidas específicas, como a facilitação de processos licitatórios e a reserva de cotas.

O setor público pode ser um mercado promissor para produtos e serviços oferecidos pelas PMEs, que, no entanto, seguem sub-representadas nos processos licitatórios. Essa situação destaca a importância das compras governamentais não apenas por sua relevância

socioeconômica, mas também pela eficiência que podem agregar à Administração Pública (Saastamoinen *et al.*, 2017). Focar nas dificuldades desse segmento direcionou a atenção acadêmica para a transformação do mercado público em um espaço menos exclusivo às grandes corporações, criando um ambiente mais inclusivo.

Embora a eficácia dos instrumentos de políticas públicas voltadas ao fomento das PMEs seja uma temática ainda emergente na literatura, estudos mais aprofundados poderiam elucidar os impactos dessas iniciativas na geração de empregos e na inclusão das pequenas empresas nos mercados públicos. Para superar as barreiras existentes, governos de diversos países têm desenvolvido políticas específicas para ampliar o acesso das pequenas empresas às compras públicas, visando garantir uma participação mais ativa dessas no mercado e aumentar sua competitividade.

O volume significativo de compras realizadas pelo setor público permite ao Estado um poder de compra que pode ser usado para impulsionar o desenvolvimento social e econômico, promovendo a geração de empregos e a distribuição de renda. Essa faceta econômica das aquisições governamentais enfatiza o papel estratégico na promoção de políticas que conciliem eficiência administrativa e inclusão socioeconômica (Frossard; Câmara, 2010).

Apesar da existência de mecanismos de apoio às PMEs, ainda é necessário simplificar mais os procedimentos licitatórios para garantir que essas empresas tenham acesso mais fácil aos contratos públicos. A burocracia e a complexidade dos processos muitas vezes agem como barreiras para o engajamento das PMEs, o que demanda uma revisão dos critérios e etapas para tornar esses processos mais inclusivos e acessíveis (Fee *et al.*, 2002).

Saastamoinen *et al.* (2017) identificaram que as barreiras enfrentadas pelas PMEs em contratos públicos variam consideravelmente e não são homogêneas. Os principais obstáculos são: falta de recursos, dificuldades no processo de aquisição, falta de habilidades práticas, desconhecimento sobre os procedimentos e escassez de profissionais qualificados ou parceiros comerciais. Ressaltaram, ainda, que a ausência de programas de treinamento contínuo agrava essas barreiras, especialmente quando as empresas já enfrentam limitações de recursos e habilidades práticas, afetando sua competitividade e participação.

O poder de compra estatal está sujeito a processos de negociação e à escolha de valores que melhor se adaptam ao contexto das compras públicas. A harmonização dos interesses envolvidos representa um desafio constante. Cada ordenamento jurídico estabelece critérios específicos para a mensuração desses valores, buscando o equilíbrio entre economicidade, eficiência e qualidade (Zago, 2018).

Nesse contexto, o papel do ordenamento jurídico é fundamental para assegurar a transparência e a defesa dos interesses públicos no processo licitatório. No Brasil, o poder de compra do Estado é regulado por um conjunto de legislações, destacando-se a Constituição Federal de 1988 e leis específicas, como a Lei n.º 14.133/2021, conhecida como Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos; a Lei n.º 8.987/1995 (Brasil, 1995), que regula a concessão de serviços públicos; a Lei n.º 11.079/2004, sobre as Parcerias Público-Privadas (Brasil, 2004); e a Lei n.º 14.034/2020 (Brasil, 2020), referente às medidas emergenciais no setor aéreo durante a pandemia da COVID-19.

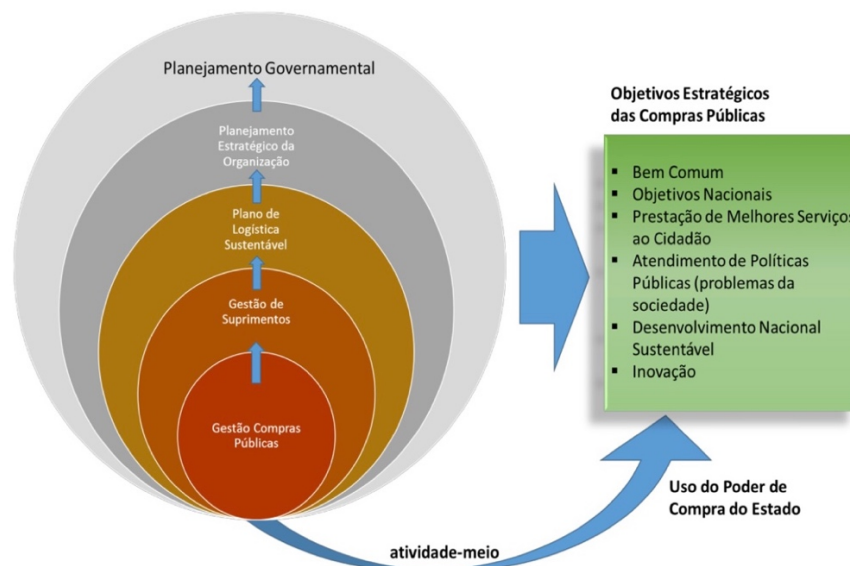
Esses instrumentos formam o arcabouço legal das compras públicas no país, garantindo a operação do Estado de acordo com os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Brasil, 1988). A Lei n.º 14.133/2021, em especial, é considerada um marco para o sistema de contratações públicas brasileiro, ao estabelecer os princípios, valores e normas que devem nortear o poder de compra estatal. Procura também garantir eficiência, transparência e competitividade nas licitações e contratos, promovendo o melhor custo-benefício, a isonomia entre licitantes e a economicidade, direcionando a administração pública a buscar o menor preço, sem comprometer a qualidade dos bens e serviços (Brasil, 2021).

As normas vigentes determinam que, ao exercer seu poder de compra, o Estado deve encontrar um equilíbrio entre a satisfação das necessidades públicas e os princípios de eficiência, economicidade e isonomia (Saramago, 2021). Um exemplo dessa aplicação foi durante a pandemia de COVID-19, quando o governo agilizou as contratações de insumos médicos, flexibilizando prazos e formalidades licitatórias, mas sem renunciar à qualidade e da busca por fornecedores que oferecessem preços competitivos, mantendo celeridade e controle (Silveira; Caracas, 2024).

O poder do Estado pode ser usado, estrategicamente, para promover o desenvolvimento econômico, social, ambiental, tecnológico e inovador. Entre os exemplos práticos dessa atuação, destacam-se os incentivos, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Brasil, 2021), e o Programa de Fomento ao Empreendedorismo Inovador (Brasil, 2022). Embora se reconheça um potencial e um aumento no uso de critérios sustentáveis, essa forma de exercer o poder mostra como o Estado pode influenciar, significativamente, o desenvolvimento socioeconômico.

Na Figura 1, apresentam-se a estrutura da gestão de compras públicas e os diferentes níveis de planejamento que ajudam a alcançar os objetivos estratégicos, como o atendimento de políticas públicas, o desenvolvimento nacional sustentável e o uso do poder de compra para promover inovação e o bem comum.

Figura 2 – estrutura da gestão das compras públicas



Fonte: Terra (2018).

Nesse contexto, mostra-se, na Figura 1, como a estrutura de uma gestão eficiente de compras públicas está diretamente ligada aos níveis de planejamento estratégico do Estado. Isso porque esses níveis incluem desde o planejamento governamental até a gestão de suprimentos, promovendo uma coordenação que busca maximizar o impacto positivo na economia local e no desenvolvimento sustentável. Assim, o poder de compra do Estado está além de apenas satisfazer demandas internas, tornando-se uma ferramenta estratégica para impulsionar transformações econômicas e sociais significativas. Isso inclui estimular a produção local e incentivar práticas que promovam o desenvolvimento nacional (Terra, 2018).

Por meio de uma atuação estratégica, o governo consegue apoiar setores específicos, como a agricultura familiar, possibilitando que pequenos produtores participem das cadeias

produtivas. Essa abordagem não somente responde às demandas sociais e econômicas locais, mas também ajuda a fortalecer cadeias de valor mais sustentáveis e inclusivas.

O desafio, contudo, consiste em equilibrar este direcionamento com a manutenção da livre concorrência e a aquisição de produtos/serviços de melhor qualidade e preço mais baixo, conforme apontam Biderman *et al.* (2008). A Declaração da Rede Interamericana de Compras Governamentais e da Rede Ibero-Americana de Contratação Pública — Potenciando a Sustentabilidade por meio da Compra Pública — destaca que, ao redesenhar políticas e procedimentos, o governo pode alcançar benefícios adicionais, promovendo práticas de compra sustentáveis (Rede Interamericana de Compras Governamentais, 2024). Esses benefícios, ainda que inicialmente restritos aos mercados envolvidos diretamente, possuem o potencial de impactar, de forma mais ampla, a sociedade. Dessa forma, CPS atuam como catalisadoras de políticas que habilitam o governo a reformar os mercados por meio de seu poder de compra e influência regulatória.

De maneira semelhante, Barcessat (2015) observa que as licitações sustentáveis buscam utilizar o poder de compra do Estado para intervir de modo indireto, porém profundo, na economia, fomentando o desenvolvimento sustentável em suas diversas dimensões. A legitimidade do emprego das compras públicas como ferramenta de políticas públicas é respaldada por disposições legais que estabelecem o desenvolvimento nacional sustentável como um dos objetivos das licitações. Esse fato revela a importância de alinhar as diretrizes de compras estatais com os objetivos de políticas públicas, visando influenciar, positivamente, o mercado e promover uma mudança nos padrões de produção em direção a modelos mais sustentáveis (Nonato, 2022). Para que o poder de compra do Estado seja efetivamente utilizado, é crucial que exista sinergia e uma governança eficaz na gestão das compras públicas. Sem essa coordenação, a administração pública enfraquece seu impacto e seu potencial transformador.

Fenili (2016) destaca que, mesmo que de maneira tardia, o governo demonstra uma compreensão crescente do papel estratégico das compras públicas na execução de políticas públicas específicas. O autor enfatiza que o volume significativo de compras governamentais confere ao Estado a capacidade de se posicionar como um agente líder na injeção de capital no mercado, com o potencial de transformar a dinâmica econômica. Portanto, as compras públicas devem ser entendidas não somente como um mecanismo de economia, mas como uma ferramenta central na implementação de políticas públicas orientadas ao desenvolvimento sustentável.

2.3 ESTADO COMO COMPRADOR E A FUNÇÃO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

A execução dos deveres do Estado, no âmbito da gestão pública, envolve a celebração constante de contratos que asseguram a prestação de serviços e a aquisição de bens necessários à administração. Nesse contexto, o poder de compra do Estado desempenha um papel central, pois, por meio dele, se situa como um dos maiores consumidores do mercado privado, adquirindo produtos e serviços tanto para suas atividades internas quanto para satisfazer diretamente as necessidades da população (Oliveira Filho, 2018). Essa dinâmica possibilita que o Estado atue em prol do fomento à economia, ao mesmo tempo em que atende aos interesses públicos de forma ampla.

Ao assumir a posição de comprador, o Estado não busca apenas suprir suas demandas administrativas, mas também direciona suas aquisições para áreas que promovem benefícios sociais e coletivos. O Princípio da Economicidade, muitas vezes, converge com o da eficiência, criando um equilíbrio entre o controle dos gastos públicos e a qualidade dos serviços oferecidos. As contratações emergenciais durante a pandemia de COVID-19 ilustram essa relação, exigindo do Estado uma rápida articulação nas contratações, sem prejuízo da qualidade dos materiais adquiridos para a saúde (Raimundo, 2020).

Dessa forma, ao firmar contratos com fornecedores privados, o Estado visa não somente à otimização dos recursos financeiros, mas também à construção de uma relação jurídica que beneficie os cidadãos diretamente. As contratações públicas ultrapassam simples transações comerciais, estabelecendo direitos e deveres para as partes envolvidas; enquanto os benefícios se estendem à coletividade, destinatária final das ações estatais (Santos, 2018). Portanto, na aquisição de bens e serviços, o Estado atua como um agente de desenvolvimento social, alinhando suas ações às demandas populacionais.

Nesse cenário, as contratações públicas devem ser compreendidas não isoladamente, mas como parte integral de um processo mais abrangente de implementação de políticas públicas. A inclusão de benefícios para as PMEs nas licitações, por exemplo, não somente fomenta a competitividade, como também estimula o desenvolvimento regional e a economia local (Gontijo, 2024). Similarmente, a adoção de critérios que assegurem a sustentabilidade nas contratações demonstra o compromisso do Estado com objetivos de desenvolvimento econômico sustentável.

A inclusão de egressos do sistema prisional nas contratações públicas representa um avanço na concretização da função social e solidária das empresas, promovendo a reabilitação e a reintegração desses indivíduos na sociedade. O Estado do Maranhão, por meio do Decreto

n.º 37.806/2022, tornou obrigatória a reserva de vagas para egressos em licitações públicas voltadas à prestação de serviços, estabelecendo diretrizes claras para a contratação desse público específico (Maranhão, 2022). Essa política busca não apenas ampliar o acesso ao mercado de trabalho, mas também reduzir a reincidência criminal, promovendo oportunidades concretas de reinserção social (Rodrigues de Brito *et al.*, 2024).

Além da questão social, a inclusão dos egressos por meio das compras públicas impacta, positivamente, a economia, uma vez que permite que esses indivíduos se tornem economicamente ativos, reduzindo sua dependência de auxílios governamentais e fortalecendo o mercado de trabalho. Na esfera jurídica, a iniciativa está em consonância com os princípios da dignidade da pessoa humana e da função social da empresa, sendo um modelo que pode ser ampliado para outras regiões do país. Assim, a utilização das contratações públicas como ferramenta de inclusão reforça a responsabilidade social das empresas e do Estado, contribuindo para uma sociedade mais justa e igualitária (Rodrigues de Brito *et al.*, 2024).

Dadas essas observações, é possível afirmar que as compras públicas constituem uma ferramenta estratégica e complexa, além da mera aquisição de bens e serviços, sendo uma ponte entre a administração pública e a sociedade, cumprindo um papel essencial para o alcance dos objetivos estatais e para o desenvolvimento socioeconômico do país.

Embora o processo de contratação pública possa parecer complexo, dada a multiplicidade de normas e procedimentos, a legislação estabelece um quadro claro e detalhado que orienta o Estado em suas decisões. Esta define critérios objetivos a serem seguidos rigorosamente, visando assegurar que as necessidades públicas motivadoras sejam atendidas de forma eficaz e eficiente. Assim, a legislação atribui ao Estado a responsabilidade de empregar os recursos públicos de maneira eficiente, buscando sempre o melhor custo-benefício e a satisfazer a necessidade pública original (Zago, 2018).

O objeto da contratação, seja ele a aquisição de bens, a execução de obras ou a prestação de serviços, está intrinsecamente ligado às demandas públicas, constituindo a razão fundamental para o estabelecimento do contrato. Portanto, a contratação pública tem como função primordial satisfazer essa necessidade pública específica, o que justifica a sua realização (Saramago, 2021).

A relação entre o objeto da contratação e a finalidade pública é clara e direta, com o objetivo de facilitar a aquisição de bens, a prestação de serviços ou a execução de obras que atendam a uma necessidade pública determinada. A identificação do objeto de um contrato público está detalhadamente descrita no documento, especificando o que será adquirido e como essa aquisição contribuirá para as finalidades públicas preestabelecidas (Zago, 2018).

Abordando essas questões, a Lei n.º 14.133/2021, aborda em suas disposições gerais, a função primária e imediata da contratação pública, a saber:

Art. 1º. Esta Lei estabelece normas gerais de licitação e contratação para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e abrange:

I – os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, dos Estados e do Distrito Federal e os órgãos do Poder Legislativo dos Municípios, quando no desempenho de função administrativa;

II – os fundos especiais e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela Administração Pública.

Art. 2º. Esta Lei aplica-se a:

I – alienação e concessão de direito real de uso de bens;

II – compra, inclusive por encomenda;

III – locação;

IV – concessão e permissão de uso de bens públicos;

V – prestação de serviços, inclusive os técnico-profissionais especializados;

VI – obras e serviços de arquitetura e engenharia;

VII – contratações de tecnologia da informação e de comunicação.

O Estado-comprador objetiva obter do setor produtivo os objetos dispostos nos negócios jurídicos realizados por meio do contrato, que configura o processo de contratação como um todo e tem por objeto primário, ainda que envolva obrigações complexas, a formalização de uma necessidade pública a ser satisfeita (Zago, 2018).

O objeto em si do contrato e o processo de contratação pelo ente estatal e as obrigações contratuais, podem ser complexos. A finalidade da contratação pública é sempre única, tendo sua identificação disposta da forma mais clara possível de acordo com a necessidade pública a ser satisfeita com a consequente execução do contrato (Saramago, 2021).

Além disso, com relação à finalidade, essa deve ser perseguida uma vez que é acima de tudo, social e imediata, estando diretamente refletida no objeto do contrato celebrado. Portanto, o Estado-comprador faz uso das suas contratações para possibilitar o cumprimento da função primária e original, a saber: obter um único objeto relacionado à necessidade pública imediata, que justifica a contratação.

2.4 LEGISLAÇÃO BRASILEIRA DE COMPRAS DO ESTADO

A legislação brasileira relativa às compras governamentais teve início com o Decreto-Lei n.º 200, de 1967, que representou o marco inicial da regulação administrativa e financeira moderna no país, estabelecendo princípios como a descentralização e o planejamento, influenciando, contínua e significativamente, a organização das compras governamentais.

Embora não tenha abordado diretamente aspectos de sustentabilidade ou regionalização, esse decreto lançou as bases para a criação de normativas subsequentes, como a Lei n.º 8.666, de 1993, e a atual Lei n.º 14.133, de 2021, permitindo que a política de compras públicas evoluísse para incluir objetivos mais amplos.

Por quase três décadas, a legislação sobre compras públicas esteve consolidada na Lei n.º 8.666, de 1993, posteriormente revogada pela Lei n.º 14.133, de 2021. Ambas as legislações estabelecem normas gerais sobre licitações e contratos administrativos referentes a obras, serviços, compras, alienações e locações no âmbito do Poder Público, abrangendo órgãos e entidades da União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Essas normas também se aplicam a autarquias, fundações, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pelos entes federados.

Com a entrada em vigor da Lei n.º 14.133, de 2021, observou-se uma significativa modernização nas contratações públicas, destacando-se, especialmente, a inserção de princípios que reforçam a sustentabilidade e a eficiência econômica e social. Entre as inovações mais relevantes, ressalta-se a ampliação do conceito de “desenvolvimento nacional sustentável”, introduzido pela Lei n.º 12.349, de 2010, mas elevado a princípio norteador para as licitações, conforme disposto no Artigo 5º da Lei n.º 14.133, de 2021. Ao contrário da legislação anterior, que não mencionava, expressamente, a promoção do desenvolvimento sustentável, a nova lei favorece uma interpretação que estimula a regionalização das políticas de compras, criando oportunidades para que licitações beneficiem micro e pequenas empresas locais e regionais.

O Art. 3º da Lei n.º 14.133/2021 estabelece que:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, 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.

Esse dispositivo evidencia a necessidade de as contratações públicas ultrapassarem sua função meramente operacional e começarem a ser consideradas como mecanismos de efetivação de políticas públicas, articulando interesses econômicos, sociais e ambientais.

Com a promulgação da Lei n.º 12.349/2010, introduziu-se o conceito de margem de preferência para produtos e serviços nacionais, baseando-se em critérios como geração de emprego, renda e sustentabilidade (Brasil, 2021). Tal legislação, igualmente, viabilizou a

adoção de medidas compensatórias nas esferas comercial, industrial e tecnológica, privilegiando empresas que proporcionem vantagens estratégicas para a economia do país.

Todavia, a questão do desenvolvimento regional sustentável não era abordada de maneira explícita. Com a entrada em vigor da Lei n.º 14.133/2021, tornou-se factível que decretos municipais estabeleçam a regionalização das aquisições, conforme estabelecido pelo Art. 48 da Lei Complementar n.º 123/2006, que define o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte.

Um exemplar dessa normativa é o Decreto Municipal n.º 132, datado de 23 de junho de 2023, o qual estipula o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para microempresas (ME), Empresas de Pequeno Porte (EPP) e Microempreendedores Individuais (MEI) em licitações públicas de bens, serviços e obras na Administração Pública Municipal de Tuntum, além de outras providências no município de Tuntum, localizado no Estado do Maranhão. Esse decreto promove o tratamento privilegiado para ME/EPP locais, incentivando o desenvolvimento econômico regional (Prefeitura de Tuntum, 2023).

Conforme delineado em seu artigo 7º:

Art. 7º. Fica estabelecida prioridade de contratação para microempresas (ME), empresas de pequeno porte (EPP) e microempreendedores individuais (MEI) sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido, em todos os procedimentos licitatórios em que houver empate entre os licitantes na forma descrito nos artigos 5º e 6º, deste Decreto, inclusive em relação aos preços ofertados pelas demais microempresas (ME) e empresas de pequeno porte não sediadas na sede do órgão licitante ou na região prevista no inciso II; do Art. 2º, deste Decreto (Tuntum, 2023).

Empresas sediadas local ou regionalmente, conforme o artigo 2º desse Decreto estabelece, terão prioridade na contratação. Essa preferência se aplica até o limite de 10% sobre o melhor preço válido. Tal prerrogativa será considerada em todos os procedimentos licitatórios em que ocorrer empate entre os licitantes, conforme descrito nos artigos 5º e 6º desse Decreto. Isso inclui os preços apresentados tanto por MES quanto por empresas de pequeno porte que não estejam sediadas na localidade do órgão licitante ou em sua região.

Além disso, ressalta-se que as medidas dispostas na Lei n.º 12.349/2010 passaram a ser regulamentadas pelo Decreto n.º 7.546, de 2 de agosto de 2011 (Brasil, 2011), posteriormente revogado pelo Decreto n.º 11.890, de 24 de janeiro de 2024 (Brasil, 2024), integrando, assim, o conjunto de medidas. Nesse contexto, criou-se a Comissão Interministerial de Contratações Públicas para o Desenvolvimento Sustentável (CICS), com atribuições específicas relacionadas à proposição e ao acompanhamento da aplicação dos dispositivos legais sobre margem de

preferência e medidas de compensação comercial. A CICS envolve a Casa Civil, os Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação, do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, da Fazenda, das Relações Exteriores, do Trabalho e Emprego, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep). A própria Comissão aconselha que, diante da exigência legal sobre a margem de preferência, deve haver estudos que embasem essas questões.

No quadro 1, cita-se o Decreto n.º 11.890, de 22 de janeiro de 2024, que regulamenta o art. 26, da Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre a aplicação da margem de preferência na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e institui a CICS, posteriormente editado pelo Decreto n.º 12.218, 11 de outubro de 2024, que altera o Decreto n.º 11.890, de 22 de janeiro de 2024, que regulamenta o art. 26 da Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre a aplicação da margem de preferência.

Quadro 1 – decreto de concessão de margem de preferência

LEGISLAÇÃO	MARGEM DE PREFERÊNCIA	OBJETO DA MARGEM DE PREFERÊNCIA
Inciso I, alínea a, do Decreto n.º 11.890, de 22 de janeiro de 2024.	Normal	Bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis e bens não enquadrados como tais.
Inciso II, alínea b, do Decreto n.º 11.890, de 22 de janeiro de 2024	Adicional	Produtos manufaturados nacionais resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica no País e produtos manufaturados estrangeiros.

Fonte: elaborada pelo autor (2024).

Além disso, a Lei n.º 12.349/2010 surgiu com o amparo em dispensar a obrigatoriedade de licitação no caso de quando os bens adquiridos forem destinados a pesquisa científica e tecnológica com recursos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela Finep, pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) ou por qualquer outra instituição que tenha como objetivo o fomento de pesquisas credenciadas pelo Conselho. Tais questões estão dispostas na legislação, a saber:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

- I – documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;
- II – estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;
- III – parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;
- IV – demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;
- V – comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;
- VI – razão da escolha do contratado;
- VII – justificativa de preço;
- VIII – autorização da autoridade competente.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

Art. 73. Na hipótese de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

Por sua vez, quando a contratação for realizada por alguma instituição científica ou tecnológica (ICT), se deve observar o disposto na Lei n.º 10.973, de 2 de dezembro de 2004, que observa os princípios gerais de contratação (Brasil, 2004). Dessa forma, está disposto na Lei:

Art. 3º A União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as respectivas agências de fomento poderão estimular e apoiar a constituição de alianças estratégicas e o desenvolvimento de projetos de cooperação envolvendo empresas, ICTs e entidades privadas sem fins lucrativos voltados para atividades de pesquisa e desenvolvimento, que objetivem a geração de produtos, processos e serviços inovadores e a transferência e a difusão de tecnologia. (Redação pela Lei n.º 13.243, de 2016).

Parágrafo único. O apoio previsto no **caput** poderá contemplar as redes e os projetos internacionais de pesquisa tecnológica, as ações de empreendedorismo tecnológico e de criação de ambientes de inovação, inclusive incubadoras e parques tecnológicos, e a formação e a capacitação de recursos humanos qualificados. (Redação pela Lei n.º 13.243, de 2016).

Art. 4º A ICT pública poderá, mediante contrapartida financeira ou não financeira e por prazo determinado, nos termos de contrato ou convênio: (Redação pela Lei n.º 13.243, de 2016).

I – compartilhar seus laboratórios, equipamentos, instrumentos, materiais e demais instalações com ICT ou empresas em ações voltadas à inovação tecnológica para consecução das atividades de incubação, sem prejuízo de sua atividade finalística; (Redação pela Lei n.º 13.243, de 2016).

II – permitir a utilização de seus laboratórios, equipamentos, instrumentos, materiais e demais instalações existentes em suas próprias dependências por ICT, empresas ou pessoas físicas voltadas a atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação, desde que tal permissão não interfira

diretamente em sua atividade-fim nem com ela conflite; (Redação pela Lei n.º 13.243, de 2016).

III – permitir o uso de seu capital intelectual em projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação. (Redação pela Lei n.º 13.243, de 2016).

Parágrafo único. O compartilhamento e a permissão de que tratam os incisos I e II do **caput** obedecerão às prioridades, aos critérios e aos requisitos aprovados e divulgados pela ICT pública, observadas as respectivas disponibilidades e assegurada a igualdade de oportunidades a empresas e demais organizações interessadas. (Redação pela Lei n.º 13.243, de 2016).

Art. 5º São a União e os demais entes federativos e suas entidades autorizados, nos termos de regulamento, a participar minoritariamente do capital social de empresas, com o propósito de desenvolver produtos ou processos inovadores que estejam de acordo com as diretrizes e prioridades definidas nas políticas de ciência, tecnologia, inovação e de desenvolvimento industrial de cada esfera de governo. (Redação pela Lei n.º 13.243, de 2016)

[...]

Art. 20. Os órgãos e entidades da administração pública, em matéria de interesse público, poderão contratar diretamente ICT, entidades de direito privado sem fins lucrativos ou empresas, isoladamente ou em consórcios, voltadas para atividades de pesquisa e de reconhecida capacitação tecnológica no setor, visando à realização de atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação que envolvam risco tecnológico, para solução de problema técnico específico ou obtenção de produto, serviço ou processo inovador. (Redação pela Lei n.º 13.243, de 2016).

O próprio Portal da Transparência do Governo Federal define licitação como o processo por meio do qual a Administração Pública contrata obras, serviços, compras e alienações (Brasil, 2024).

Em suma, a licitação constitui a forma pela qual a Administração Pública efetua compras e vendas, por meio de contratos que figuram como partes os órgãos ou entidades da Administração Pública e os particulares, firmando, assim, um acordo para a formação de um vínculo, estipulando obrigações recíprocas, geralmente envolvendo obrigações de pagar e de fazer.

Até dezembro de 2023, manteve-se vigente a Lei n.º 8.666/1993, posteriormente revogada pela Medida Provisória n.º 1.167/2023 (Brasil, 2023), transferindo-se a regulação das compras públicas para a Lei n.º 14.133/2021, conhecida como a nova Lei de Licitações e Contratos.

Entretanto, durante o período de transição entre as legislações, até dezembro de 2023, foi facultado ao gestor público a possibilidade de optar pelo ordenamento de qualquer uma das duas Leis, sendo vedado combiná-las em uma mesma licitação, somente podendo utilizar uma ou outra norma por vez (Lopes e Santos, 2023).

Ressalta-se que todos os contratos e licitações firmados em vigência da Lei n.º 8.666/1993 mantêm sua validade, permanecem vigentes e continuam produzindo efeitos. Assim, a lei revogada apenas deixou de produzir efeitos sobre novos processos iniciados após sua revogação. Neste capítulo, analisa-se o arcabouço jurídico que regula as compras públicas no Brasil, destacando a Lei n.º 14.133/2021. O marco legal proporciona uma base sólida para promover eficiência, transparência e inclusão nos processos licitatórios, principalmente pela inclusão de critérios de sustentabilidade e o apoio a micro e pequenas empresas. Entretanto, identificaram-se desafios, como a necessidade de capacitação dos gestores públicos e a complexidade na implementação de algumas normas legais.

Esses aspectos sublinham a importância da legislação como ferramenta de política pública. Por um lado, ela habilita o desenvolvimento regional ao promover a inclusão de empresas locais nos processos de licitação. Por outro lado, limitações como a burocracia e a falta de um monitoramento eficaz podem diminuir seu impacto transformador.

Apesar dos avanços promovidos pela Lei n.º 14.133/2021, desafios significativos persistem em sua implementação. A ENAP (2023) revelou que, aproximadamente, 40% dos municípios brasileiros enfrentam dificuldades na adaptação aos novos procedimentos licitatórios, principalmente devido à falta de capacitação técnica e à complexidade das exigências normativas. Tal limitação pode gerar um efeito paradoxal: ao invés de ampliar a participação das MPEs, nota-se uma concentração de contratos em grandes empresas que possuem maior capacidade de adequação regulatória. Portanto, a reformulação legislativa por si só não é suficiente. Torna-se necessária uma estratégia abrangente de capacitação e suporte técnico para assegurar que os benefícios da nova lei beneficiem, efetivamente, as regiões menos desenvolvidas.

Com base nessa análise, examina-se, no próximo capítulo, como as políticas públicas utilizam as compras governamentais para fomentar o desenvolvimento regional. Serão discutidas a aplicação prática do arcabouço jurídico e a avaliação de seu impacto na redução das desigualdades regionais e no fortalecimento das economias locais.

2.5 MODALIDADES LICITATÓRIAS

As modalidades de licitação são procedimentos legalmente estabelecidos, destinados a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, com observância dos princípios de economicidade, eficiência e legalidade. As licitações configuram-se como um conjunto de atos administrativos interligados que culminam na celebração de contratos

públicos. Durante a vigência da Lei n.º 8.666/1993, posteriormente revogada, a norma previa cinco modalidades de licitação. O pregão, instituído inicialmente pela Lei n.º 10.520/2002, consolidou-se como uma modalidade específica amplamente utilizada para a aquisição de bens e serviços comuns. A concorrência, tradicionalmente compreendida como modalidade ordinária e de ampla abrangência, permite a participação de qualquer interessado que cumpra as condições do edital. Segundo Justen Filho (2016), na fase de habilitação, a Administração avalia se o licitante possui os requisitos de idoneidade necessários para a análise de sua proposta.

Com a promulgação da Lei n.º 14.133/2021, a licitação ganhou um papel mais abrangente e estratégico, tornando-se um instrumento de fomento ao desenvolvimento econômico nacional, à sustentabilidade e à geração de empregos, além de combater práticas ilícitas e simplificar os procedimentos administrativos. Camelo *et al.* (2022) destacam que a nova lei reconhece a licitação como ferramenta regulatória da economia, vinculada a objetivos sociais e ambientais.

A Lei n.º 14.133/2021 estabelece cinco modalidades de licitação: pregão, concorrência, concurso, leilão e diálogo competitivo. O pregão é obrigatório para contratações de bens e serviços comuns, conforme o artigo 6º, inciso XLI, da referida lei, baseando-se no critério de julgamento do menor preço ou maior desconto. Justen Filho (2016) define o pregão como uma modalidade destinada à contratação de bens e serviços comuns, de valor irrelevante, aberta a todos os interessados, exceto em formato eletrônico.

Por sua vez, a concorrência, direcionada à contratação de bens e serviços de maior complexidade, inclui obras e serviços comuns e especiais de engenharia. Os critérios de julgamento dessa modalidade são o menor preço, melhor técnica, técnica e preço, maior retorno econômico e maior desconto, conforme o artigo 6º, inciso XXXVIII, da Lei n.º 14.133/2021 (Brasil, 2021).

Ao substituir integralmente a legislação anterior, a Lei n.º 14.133/2021 eleva as modalidades licitatórias a instrumentos multifacetados, capazes de alinhar os interesses públicos aos princípios constitucionais da Administração Pública, promovendo eficiência, transparência e responsabilidade fiscal. Para ilustrar, um levantamento foi realizado sobre os principais aspectos das modalidades de licitação conforme a legislação vigente no estado de Goiás.

Quadro 2 – modalidades de licitação – lei n.º 8.666/1993, Lei n.º 10.520/2002, Lei n.º 12.462/2011 e Lei n.º 14.133/2021

Lei n.º 8.666/1993	Lei n.º 14.133/2021
✓ Concorrência	✓ Pregão

✓ Tomada de Preços	✓ Concorrência
✓ Convite	✓ Concurso
✓ Concurso	✓ Leilão
✓ Leilão	✓ Diálogo Competitivo
✓ Pregão – Lei n.º 10.520/2002	
✓ Regime Diferenciado de Contratação – Lei n.º 12.462/2011	

Fonte: elaborada pelo autor (2024).

2.5.1 Pregão

O Pregão, conforme definido pela Lei n.º 14.133/2021, é uma modalidade de licitação destinada à aquisição de bens e serviços comuns, caracterizados como "aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, através de especificações usuais de mercado" (art. 6º, inciso XIII, e art. 29, caput). A utilização do pregão para contratar serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, obras e serviços especiais de engenharia, é proibida conforme o art. 29, parágrafo único. Contudo, permite-se a contratação de serviços comuns de engenharia por essa modalidade, desde que sejam considerados "todo serviço de engenharia objetivamente padronizável em termos de desempenho e qualidade, abrangendo manutenção, adequação e adaptação de bens móveis e imóveis, sem alterar suas características originais" (art. 6º, inciso XXI, alínea a, e art. 29, parágrafo único).

O pregoeiro, encarregado de conduzir o processo licitatório, é responsabilizado, individualmente, pelos atos praticados, exceto quando comprovadamente induzido a erro pela equipe de apoio, como determina o art. 8º, §§ 1º e 5º, da Lei nº 14.133/2021. Prefere-se realizar o pregão eletronicamente, sendo a forma presencial excepcional e necessitando, devidamente, motivação. A sessão pública, nesse caso, deve ser documentada em ata e registrada por meios audiovisuais (art. 17, § 2º).

O pregão considera como critérios para julgamento o menor preço ou o maior desconto, visando assegurar a minimização dos custos para a Administração, respeitando os padrões mínimos de qualidade estabelecidos no edital de licitação" (art. 6º, inciso XLI, e art. 34). Prioriza-se a seleção da proposta que ofereça o melhor custo-benefício, seguindo o Princípio de Vantagem para a Administração Pública conforme o processo licitatório tem por objetivo, segundo o art. 11, inciso I, da Lei n.º 14.133/2021.

Destaca-se que, ao implementar os critérios de "menor preço" ou "maior desconto", a Administração tem liberdade para escolher entre o pregão e a concorrência, com base na natureza do objeto contratado (art. 6º, incisos XXXVIII a XLII, da Lei n.º 14.133/2021). Optar pelo pregão é mais apropriado quando o objeto licitado possui padrões de desempenho e qualidade que podem ser claramente definidos no edital, em consonância com as especificações de mercado (Brasil, 2023).

Assim como acontece na concorrência, a Lei n.º 14.133/2021 estipula que o pregão siga um procedimento com etapas bem definidas: preparação, divulgação do edital, apresentação das propostas e lances, julgamento, habilitação, fase recursal e, por fim, homologação (art. 17). A análise de habilitação normalmente sucede a apresentação e julgamento das propostas. Todavia, é possível inverter essa ordem, desde que tal medida esteja prevista no edital e justificada por um ato motivado, destacando os benefícios dessa alteração (art. 17, § 1º).

De acordo com a Lei n.º 14.133/2021, o pregão é obrigatório para aquisição de bens e serviços considerados comuns, os quais têm seus padrões de desempenho e qualidade objetivamente definíveis pelo edital, mediante especificações usuais do mercado" (art. 6º, inciso XIII). Essa modalidade de licitação deve utilizar o critério de julgamento de menor preço ou o maior desconto para seleção das propostas (art. 6º, inciso XLI).

A condução do pregão é de responsabilidade do pregoeiro, designado como agente de contratação, que é auxiliado por uma equipe de apoio. O pregoeiro é individualmente responsável pelos atos praticados, exceto quando induzido a erro pela equipe de apoio (art. 8º, §§ 1º e 5º). Em contrapartida, as licitações na modalidade de pregão devem ser realizadas, preferencialmente, de forma eletrônica. A adoção do formato presencial é permitida, apenas, em situações excepcionais, com uma motivação devidamente justificada e registrada, sendo mandatória a gravação da sessão pública em áudio e vídeo e o registro em ata (art. 17, § 2º).

A fase de análise e julgamento pode, também, incluir procedimentos adicionais, como a avaliação de amostras ou a realização de testes de conformidade para garantir que o objeto licitado atenda às especificações do edital. Esses procedimentos, quando aplicáveis, devem ser efetuados durante a fase de julgamento, conforme estabelecido no edital (art. 17, § 3º).

Além disso, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) salienta que, no pregão e em outras modalidades de licitação, é fundamental documentar as razões das decisões, especialmente as que dizem respeito à desclassificação de propostas, à inabilitação de licitantes ou ao julgamento de recursos, assegurando, assim, a observância ao princípio da motivação, conforme destaca o Acórdão do TCU n.º 977/2024 – Plenário (Brasil, 2024). O TCU também ressalta a necessidade de justificar, formalmente, a escolha pelo pregão presencial em

detrimento do eletrônico, visto que este é o método preferencial estabelecido pela legislação, de acordo com o Acórdão do TCU n.º 639/2024 – Plenário (Brasil, 2024).

Finalmente, o pregão se consolida como modalidade imprescindível para a Administração Pública na aquisição de bens e serviços comuns, promovendo maior eficiência, transparência e economia nos processos de licitação. A adoção preferencial de ferramentas eletrônicas garante uma maior competitividade e acessibilidade, estando em consonância com os princípios fundamentais da Administração Pública.

2.5.2 Pregão Eletrônico

O pregão, anteriormente regido pela Lei n.º 10.520/2002 (Brasil, 2002), passou a ser integralmente regulamentado pela Lei n.º 14.133/2021 a partir de janeiro de 2024. Essa nova legislação substitui o marco anterior e estabelece novas diretrizes para licitações e contratos administrativos no Brasil. O pregão é utilizado para a aquisição de bens e serviços comuns, conforme definido no artigo 6º, inciso XXI, da Lei n.º 14.133/2021. Suas principais características incluem a inversão da fase de habilitação, a simplificação dos procedimentos e a possibilidade de lances competitivos, proporcionando maior agilidade e economia ao processo licitatório.

A modalidade eletrônica, o Pregão Eletrônico, ganhou destaque com a nova legislação, realizando-se em ambiente virtual e promovendo sessões públicas de disputa por meio da tecnologia da informação. A comunicação entre os agentes públicos e os fornecedores licitantes ocorre pela internet, permitindo maior alcance, transparência e interação.

Conforme Fernandes (2015), o pregão eletrônico visa atender às necessidades da Administração Pública de forma mais rápida e econômica, promovendo desburocratização e eficiência. Sua agilidade decorre de um procedimento estruturado que visa reduzir etapas burocráticas, e aumentar a competitividade, com a apresentação de lances sucessivos e a inversão das fases de habilitação e propostas.

Além disso, os sistemas eletrônicos de compras, como o ComprasNet, têm papel central no governo eletrônico, facilitando a troca rápida e eficiente de informações sobre preços, produtos e serviços entre compradores e fornecedores, reduzindo custos e otimizando o processo de compras públicas (Gonçalves; Figueiredo, 2022). Esses sistemas não apenas aumentam a eficiência e transparência das compras públicas, como também ampliam a competitividade, assegurando a participação de fornecedores de diferentes regiões nas licitações.

2.5.3 Concurso

O concurso é uma modalidade de licitação utilizada para selecionar trabalhos técnicos, científicos ou artísticos, cujos critérios de julgamento se baseiam na melhor técnica ou conteúdo artístico, com concessão de prêmio ou remuneração ao vencedor, conforme a Lei n.º 14.133/2021, art. 6º, inciso XXXIX.

O objeto dessa modalidade deve estar relacionado a trabalhos técnicos, científicos ou artísticos, não se confundindo com concursos públicos para provimento de cargos ou empregos. Ademais, o concurso não deve ser utilizado para contratação de serviços de mão de obra terceirizada, segundo a Lei n.º 14.133/2021, art. 30, parágrafo único.

A legislação estabelece que o edital do concurso deve contemplar regras e condições específicas, incluindo: a qualificação exigida dos participantes; as diretrizes e formas de apresentação dos trabalhos; e as condições de realização, além do prêmio ou remuneração a ser concedido ao vencedor, conforme o art. 30, caput, da Lei n.º 14.133/2021.

É obrigatória a previsão no edital da cessão dos direitos patrimoniais relativos ao projeto para a Administração, bem como a autorização para sua execução, conforme o juízo de conveniência e oportunidade da autoridade competente, de acordo com a Lei n.º 14.133/2021, art. 30, parágrafo único, e art. 93.

O Acórdão n.º 1.079/2019 do TCU salienta a importância de promover a contratação de projetos por meio de concursos (Brasil, 2004). Esse relatório aponta que a deficiência de projetos é um dos principais fatores que causam paralisações de obras e que licitações baseadas, apenas, em critérios de menor preço ou técnica e preço têm resultado insatisfatório a longo prazo.

Entre as vantagens da contratação de projetos por concursos, destaca-se a possibilidade de a Administração captar diferentes concepções e soluções para o projeto, elaboradas pelos participantes, permitindo a escolha da melhor solução técnica. Isso garante maior controle técnico e econômico sobre a execução do projeto, assegurando maior aderência às demandas públicas e minimizando os riscos de paralisação.

O art. 93 da referida lei estabelece que, nos concursos destinados à elaboração de projetos, o vencedor deve ceder à Administração Pública os direitos patrimoniais sobre o projeto, bem como autorizar sua execução, conforme o juízo de conveniência e oportunidade das autoridades competentes. O art. 93 da Lei n.º 14.133/2021 regula a cessão de direitos patrimoniais em contratos de projetos ou serviços técnicos especializados, incluindo

dispositivos e tecnologias, como *softwares* ou equipamentos de informática. Especifica que, em projetos envolvendo criação tecnológica, científica ou artística, os direitos autorais e sua aplicação ou adequação devem ser assegurados ao ente público. Qualquer alteração no projeto pela Administração deve respeitar os direitos do autor, sendo os registros necessários promovidos nos órgãos competentes.

Reitera-se a relevância dos concursos como alternativa para a contratação de projetos técnicos de alta qualidade, permitindo à Administração escolher propostas que melhor atendam ao interesse público, promovendo maior controle técnico e econômico.

Assim, o concurso se destaca como ferramenta essencial para a Administração Pública na busca por qualidade técnica elevada, inovação e realização de projetos alinhados às necessidades do setor público, conforme reforçado pela jurisprudência do TCU.

2.5.4 Diálogo Competitivo

O diálogo competitivo, conforme previsto na Lei n.º 14.133/2021, configura-se como uma modalidade de licitação voltada para a contratação de obras, serviços e compras em cenários de alta complexidade. Tal complexidade evidencia-se quando a Administração Pública encontra dificuldades em definir, antecipadamente, os aspectos técnicos, jurídicos ou financeiros envolvidos. De acordo com o art. 6º, inciso XLII, da referida lei, essa modalidade permite à Administração conduzir diálogos com licitantes que foram previamente selecionados, baseando-se em critérios objetivos estipulados no edital. O intuito é desenvolver uma ou múltiplas alternativas aptas a suprir as necessidades administrativas. Após a conclusão desses diálogos, os licitantes devem submeter suas propostas finais para avaliação.

Essa modalidade revela-se, particularmente, vantajosa em situações nas quais a Administração identifica uma necessidade específica, mas carece de informações suficientes para determinar a melhor solução. A interação com o setor privado, possibilitada pelos diálogos, favorece a identificação de alternativas inovadoras ou customizadas, com o objetivo de atender aos requerimentos públicos. Especificamente, o art. 32 da Lei n.º 14.133/2021 estabelece as condições para a utilização do diálogo competitivo, restringindo essa abordagem a contratações que envolvam: inovação tecnológica ou técnica (art. 32, inciso I, alínea a); necessidade de adaptação de soluções disponíveis no mercado (art. 32, inciso I, alínea b); ou situações em que a Administração não consiga definir, com precisão, as especificações técnicas necessárias (art. 32, inciso I, alínea c). Além disso, o uso de diálogo competitivo é apropriado quando há a necessidade de identificar e definir meios ou alternativas para atender às exigências

administrativas, incluindo a escolha da solução técnica mais adequada, os requisitos técnicos para a implementação da solução e a configuração jurídica ou financeira do contrato (art. 32, inciso II).

O procedimento regulamentado pelo art. 32, § 1º, da mesma lei, deve ser conduzido por uma comissão de contratação, composta por pelo menos três membros efetivos ou empregados públicos, podendo haver o apoio de assessoria técnica. Divide-se em três etapas: a pré-seleção dos licitantes com base em critérios objetivos; o desenvolvimento de alternativas durante o diálogo; e a apresentação e avaliação das propostas finais na fase competitiva.

Delineado para situações em que a solução não pode ser definida *a priori*, devido à ausência de opções prontas no mercado ou à complexidade da demanda, por meio do diálogo competitivo, busca-se construir, juntamente aos licitantes, alternativas mais adequadas às suas demandas. Ele também promove maior eficiência, ao estimular a inovação e possibilitar a adaptação de soluções às condições específicas do contrato.

O artigo 32 da Lei n.º 14.133/2021 estabelece as condições para o uso do diálogo competitivo, limitando-o a contratações que envolvem: inovação tecnológica ou técnica (inciso I, alínea a); necessidade de adaptação de soluções disponíveis no mercado para satisfazer a demanda (inciso I, alínea b); e a impossibilidade de a Administração definir com precisão suficiente as especificações técnicas (inciso I, alínea c). O diálogo também se aplica quando há a necessidade de a Administração definir alternativas que atendam às suas necessidades, especificamente em relação à solução técnica mais adequada, aos requisitos técnicos, ou à estrutura jurídica ou financeira do contrato (inciso II).

O procedimento do diálogo competitivo, conforme descrito no artigo 32, § 1º, da mesma lei, divide-se em três fases: (i) pré-seleção dos licitantes, com critérios definidos no edital; (ii) diálogo entre a Administração e os licitantes para explorar soluções; e (iii) fase competitiva, com a apresentação e avaliação das propostas finais. Durante as reuniões, é mandatório o uso de recursos tecnológicos de áudio e vídeo para o registro do conteúdo dos diálogos (artigo 32, § 1º, inciso VI).

A liderança do diálogo competitivo cabe a uma comissão de contratação, composta por, no mínimo, três servidores efetivos ou empregados públicos, que podem contar com apoio técnico especializado (artigo 32, § 1º, inciso XI). O edital deve estipular prazos mínimos para submissão das propostas e detalhar as etapas da licitação, conforme o artigo 32, § 3º, e o artigo 17 da lei em questão.

Na esfera normativa, a Instrução Normativa Seges/ME n.º 2/2023 regulamenta o critério de julgamento por técnica e preço de forma eletrônica; a Instrução Normativa Seges/ME n.º

96/2022 estabelece o critério de julgamento pelo maior retorno econômico, também de forma eletrônica; e a Instrução Normativa Seges/ME n.º 79/2024 prevê a hipótese de sorteio e atualiza os percentuais máximos para convocação de licitantes nas modalidades aberto/fechado e fechado/aberto, quando aplicável a margens de preferência.

Adicionalmente, a Orientação Normativa AGU n.º 82/2024 enfatiza que o edital deve especificar os critérios objetivos para exclusão da fase competitiva, assegurando a transparência e a competitividade do processo. O TCU, por meio de sua jurisprudência, ressalta, frequentemente, a expressão “modalidade diálogo competitivo” em decisões que tratam de projetos técnicos e contratações inovadoras, destacando a sua importância para assegurar a eficiência e a qualidade das soluções contratadas.

No contexto das compras públicas, como um instrumento de desenvolvimento regional, a modalidade de diálogo competitivo, prevista na Lei n.º 14.133/2021, assume um papel estratégico ao possibilitar à Administração Pública interagir com o setor privado na identificação de soluções inovadoras e personalizadas para demandas complexas. Permitindo a construção conjunta de alternativas que atendam às especificidades regionais, contribui, significativamente, para a promoção da eficiência administrativa e do desenvolvimento econômico, especialmente em cenários de escassez de infraestrutura ou de inovação tecnológica. Dessa forma, cria-se uma ponte entre o potencial das compras públicas, abordado no capítulo anterior, e sua implementação prática, que será detalhada no capítulo seguinte, com enfoque na integração entre direito, economia e políticas públicas para o avanço do desenvolvimento regional.

3 INTEGRAÇÃO ENTRE DIREITO, ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

No capítulo anterior, abordou-se o papel econômico das compras públicas, enfatizando sua importância como instrumento jurídico-administrativo essencial para a implementação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional. O Estado, atuando como grande consumidor de bens e serviços, influencia, diretamente, a dinâmica econômica das regiões do país. Utiliza seu poder de compra não apenas para satisfazer necessidades administrativas, mas também como ferramenta estratégica para incentivar a atividade econômica local, especialmente em regiões historicamente desfavorecidas.

O arcabouço legislativo, majoritariamente representado pela nova Lei de Licitações e Contratos (Lei n.º 14.133/2021), proporciona uma base jurídica que permite ao Estado priorizar determinados setores e regiões em suas aquisições. Isso promove não somente a eficiência econômica, mas também objetivos sociais, como a redução das desigualdades regionais.

Neste capítulo, analisa-se a interação entre direito, economia e políticas públicas como fundamentos essenciais para tornar o uso das compras públicas mais eficiente em termos de desenvolvimento regional. Destaca-se a importância da interdisciplinaridade entre essas áreas para proporcionar uma visão abrangente e identificar barreiras e ameaças na utilização do poder de compra governamental como agente de transformação econômica. A economia, enquanto ciência, pode garantir a avaliação do impacto e eficácia das políticas implementadas. Do mesmo modo, a política pública busca harmonizar a legislação com a realidade prática, almejando melhorar a condição socioeconômica de regiões periféricas.

Além disso, a Lei n.º 14.133/2021 representa uma inovação ao reforçar a relevância das compras públicas para reduzir desigualdades entre as regiões brasileiras, ao possibilitar a inserção de critérios de sustentabilidade e desenvolvimento regional nos processos de licitação. Portanto, propõe-se, neste capítulo, uma discussão sobre como essas inovações legislativas interagem com uma perspectiva econômica e social, visando ampliar o alcance da política pública e adequá-la aos princípios de eficiência, equidade e transparência.

3.1 DIREITO, ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

No cenário jurídico contemporâneo, a interdisciplinaridade entre Direito, Economia e Políticas Públicas tem se mostrado uma abordagem relevante para compreender e efetivar políticas públicas, especialmente no contexto brasileiro. A complexidade das demandas sociais

e econômicas exige que a construção dessas políticas transcenda os limites de análises puramente jurídicas ou econômicas, integrando ambos os campos para promover uma governança mais eficiente e equitativa.

A Constituição Federal de 1988 estabelece um marco normativo com o objetivo de promover o desenvolvimento social e econômico de maneira justa e equilibrada. O inciso III, do artigo 3º, atribui ao Estado o dever de “erradicar a pobreza e a marginalização, diminuir as desigualdades sociais e regionais”. Nesse contexto, é fundamental compreender as políticas de desenvolvimento regional como parte de um cenário mais amplo, que inclui as diretrizes globais para a redução das desigualdades, conforme preconiza o ODS 10 (ONU, 2023). Esse objetivo, focado em atenuar as disparidades tanto internas quanto entre países, alinha-se à função estratégica que o poder de compra do Estado pode desempenhar. Ao priorizar investimentos em regiões menos desenvolvidas, as políticas públicas podem promover uma distribuição de recursos e oportunidades mais justa e equitativa. Isso reforça a coesão social e econômica no Brasil, a exemplo do Novo Programa de Aceleração do Crescimento e do Bolsa Família.

Para que esses objetivos sejam alcançados de maneira efetiva, é crucial que as políticas públicas sejam planejadas e executadas em consonância com os princípios constitucionais, como eficiência e responsabilidade fiscal, previstos nos Artigos 37 e 163 da Constituição Federal. O Direito, nesse panorama, atua como regulador das ações estatais, estabelecendo limites e parâmetros para assegurar a implementação eficiente e sustentável das políticas públicas. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) impõe diretrizes claras para garantir que o uso dos recursos públicos seja feito de maneira responsável, equilibrando as necessidades sociais com a capacidade financeira do Estado (Brasil, 2020).

Por outro lado, a Economia fornece as ferramentas necessárias para analisar os impactos das políticas públicas e sua viabilidade, considerando a gestão eficiente dos recursos. A intersecção entre Direito e Economia pode ser exemplificada pela AED, que possibilita uma avaliação do custo-benefício das normas jurídicas e de sua aplicabilidade prática no âmbito das políticas públicas. A AED permite ao operador do direito e ao administrador público avaliar como a implementação de determinada política pode influenciar no desenvolvimento econômico e social, verificando como o orçamento público pode ser melhor empregado para maximizar o retorno à sociedade (Cardoso, 2015).

A gestão das finanças públicas, regulamentada pelos dispositivos constitucionais e pela legislação infraconstitucional, como a Lei 4.320/64 e a Lei de Responsabilidade Fiscal, é o elemento central para a efetivação das políticas públicas. O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) formam o tripé

orçamentário que direciona a alocação dos recursos públicos, obrigando o Estado a cumprir seus objetivos de maneira planejada e fiscalmente responsável. O controle financeiro, nesse contexto, transcende a simples execução das despesas previstas no orçamento. Devem-se observar, também, os efeitos econômicos e sociais das políticas implementadas, visando garantir a aplicação eficiente e transparente dos recursos públicos (Oliveira; Fortini, 2020).

O Direito Financeiro, segmento do Direito Público, regula as atividades financeiras do Estado, englobando a arrecadação de receitas, a geração de recursos por meio do crédito público, a gestão orçamentária e o dispêndio público. União, Estados, Distrito Federal e Municípios possuem a responsabilidade de gerir seus respectivos orçamentos adequadamente, conforme a Constituição Federal determina. A autonomia financeira desses entes é fundamental no federalismo brasileiro, assegurando sua capacidade de atuar conforme suas competências orçamentárias.

O PPA é o principal instrumento de planejamento governamental de médio prazo no Brasil, destinado a definir, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para despesas de capital e ações correlatas. Sua responsabilidade é assegurar que os investimentos públicos sejam conduzidos de forma coordenada e alinhada às necessidades regionais e nacionais. A LDO serve como um elo entre o PPA (plano estratégico) e a LOA, que corresponde ao plano operacional. A LDO prioriza as ações para o ano subsequente, assegurando que as políticas públicas estejam alinhadas ao planejamento de médio prazo estabelecido pelo PPA.

A Constituição Federal de 1988 estruturou o sistema financeiro público de maneira clara e eficiente, criando uma base sólida para as finanças públicas. Essas normas, além de se aplicarem ao Poder Executivo Federal, também organizam os Estados e Municípios, promovendo uniformidade na gestão financeira. É crucial seguir os preceitos constitucionais e manter a integridade administrativa para melhor implementação das políticas públicas no Brasil e para um investimento mais eficaz dos recursos.

No campo jurídico, muitos institutos e normativas passaram por um processo de revisão após a promulgação da Constituição Federal de 1988, analisando sua conformidade com a nova ordem constitucional. Esse processo, conhecido como “filragem constitucional”, visa distinguir normas compatíveis das incompatíveis com os preceitos constitucionais, promovendo a exclusão ou a adequação das disposições infraconstitucionais. Um exemplo dessa adaptação é o Código de Processo Penal, cujas disposições anteriores à Constituição foram revisadas para garantir sua conformidade com os direitos e garantias fundamentais estabelecidos na Carta

Magna, especialmente em relação aos princípios do devido processo legal, da ampla defesa e da presunção de inocência.

Barroso (2006) destaca que o constitucionalismo democrático, princípio fundamental na Constituição de 1988, incentiva uma maior participação dos cidadãos no processo decisório, conferindo legitimidade às decisões e aos atos administrativos. A consulta pública, como mecanismo de participação, desempenha uma função essencial para a ampliação desse protagonismo democrático.

Em um estudo mais recente, Caldeira e Mendonça (2024) discutem como a consulta pública realizada pela ANVISA reflete a utilização de “evidências híbridas”, que englobam conhecimento científico e saberes coloquiais, no processo decisório. Essa abordagem tem o objetivo de promover a democratização das decisões e o fortalecimento de um modelo moderado de avaliação de evidências, integrando diferentes fontes de conhecimento para aperfeiçoar as deliberações administrativas. Os autores propõem, inclusive, uma nova interpretação dos princípios da supremacia do interesse público e da indisponibilidade do interesse público, ajustando-os ao contexto dos princípios democráticos contemporâneos, evidenciando a evolução do pensamento jurídico diante das demandas de uma sociedade mais participativa e plural.

O estudo De Oliveira (2023) analisa o papel da participação cidadã como instrumento de aprofundamento da democracia e aprimoramento da gestão pública. A pesquisa sugere que a participação cidadã deve ir além das consultas formais e episódicas, promovendo um envolvimento mais ativo e contínuo dos cidadãos nos processos decisórios. Isso é de grande importância para o fortalecimento da democracia deliberativa e para a legitimidade das decisões públicas, consolidando o exercício da cidadania, estimulando o controle social e a responsabilização pelas ações do Estado.

Segundo Meirelles e Burle Filho (2020), a supremacia do interesse público sobre o individual era compreendida como fundamental no Direito Administrativo. Contudo, diante das mudanças sociais e jurídicas recentes, uma reinterpretação da Administração Pública se faz necessária, priorizando os direitos fundamentais sobre o interesse público. Essa mudança está alinhada ao constitucionalismo democrático estabelecido pela Constituição Federal de 1988, que prioriza os direitos fundamentais.

O Princípio da Legalidade, por sua vez, também requer uma leitura ampliada. Tradicionalmente, indica que a Administração Pública deve agir conforme a lei, garantindo previsibilidade e segurança jurídica. Entretanto, na sociedade atual, a administração não deve se limitar à simples observância da legalidade estrita; é essencial adotar uma atuação mais

dinâmica e plural, que inclui não somente a execução da lei, mas também a negociação de acordos, mediação de interesses e formulação de políticas públicas, promovendo o diálogo e a diversidade de participantes.

Conforme Da Silva *et al.* (2018), a administração pública, em sentido objetivo, relaciona-se às atividades do Estado para a gestão dos interesses públicos, tanto pela prestação de serviços públicos quanto pela organização interna dos órgãos administrativos. A Constituição Federal de 1988 dedicou um capítulo à Administração Pública, estabelecendo normas como o artigo 37, aplicável a todos os órgãos e agentes dos Poderes da União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Esses entes constituem a Administração Direta, podendo descentralizar funções para autarquias, sociedades de economia mista, empresas estatais e fundações públicas, formando a Administração Indireta.

Moutinho *et al.* (2022) destaca que o controle da Administração Pública deve promover a constante adequação dos serviços públicos, visando eficiência no desempenho dos servidores e o correto uso dos recursos. Esse enfoque em eficiência está alinhado com a Constituição Federal de 1988, que, em seu artigo 37, já estabelece a eficiência como um dos princípios basilares da Administração Pública. Exige-se, portanto, que o agente público desempenhe suas funções com eficácia, otimizando recursos e melhorando os resultados em prol do interesse público.

O conceito de eficiência transcende a mera observância da legalidade, considerando a boa administração dos recursos públicos como um direito fundamental, conforme Moutinho *et al.* (2022). Esse princípio está na base de um Novo Direito Administrativo, que considera uma abordagem pós-positivista, com a Constituição no centro da regulação das atividades administrativas e os direitos fundamentais como limites à atuação estatal (Moura *et al.*, 2020).

Valle e Gallo (2020) argumentam que a tecnologia é uma ferramenta para implementar o Novo Direito Administrativo, baseado nos princípios constitucionais da Administração Pública, essenciais para assegurar uma atuação transparente e eficaz, em conformidade com o ordenamento jurídico.

A filtragem constitucional na Administração Pública, diferenciando o que é ou não constitucional, visa ampliar a eficiência e a participação popular na gestão, alinhado ao previsto na Constituição de 1988, que estabelece o povo como detentor do poder. Assim, promove-se a participação ativa dos cidadãos e fortalece-se a democracia e a legitimidade das ações estatais.

Nesse sentido, o Novo Direito Administrativo busca não apenas reduzir custos e aprimorar a gestão pública, mas também promover uma implementação mais eficaz das Políticas Públicas, priorizando a eficiência constitucional e a maior participação popular. A

adoção de tecnologias como *blockchain* e inteligência artificial representa uma das ferramentas que visam integrar inovação e eficiência ao direito administrativo (Valle; Gallo, 2020).

Ainda nesse contexto, Pinto e Ximenes (2018) reforçam a necessidade de implementar os direitos sociais consagrados pela Constituição Federal de 1988, respeitando os limites fáticos, jurídicos e orçamentários. Isso denota que a concretização das políticas públicas depende de um equilíbrio entre as exigências constitucionais e as condições materiais e financeiras. Portanto, a eficiência transcende a legalidade, abrangendo uma gestão responsável e um planejamento orçamentário

A reserva do possível é um conceito jurídico que o Estado utiliza para explicar a dificuldade em implantar certas políticas públicas devido à falta de recursos financeiros. Essa teoria sugere que as limitações orçamentárias impedem o Estado de satisfazer, completamente, as necessidades sociais.

No entanto, Pinto e Ximenes (2018) enfatizam que não se pode invocar a reserva do possível como justificativa para falhar na garantia dos direitos básicos, como acesso à educação e à saúde. Esse ponto de vista é apoiado por decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), particularmente na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 45, em que o STF declarou que, mesmo com restrições financeiras, o Estado é obrigado a assegurar direitos fundamentais, tais como saúde e educação, que são essenciais para a vida (Brasil, 2004).

A decisão da ADPF 45 reitera que a gestão orçamentária, embora crucial para a eficiência estatal, não deve servir como base para negar direitos fundamentais. Destaca-se, assim, que a eficiência administrativa e o planejamento orçamentário devem se alinhar ao respeito pelas garantias mínimas, preservando a dignidade humana.

A cláusula da reserva do possível — que não pode ser invocada, pelo Poder Público, com o propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar a implementação de políticas públicas definidas na própria Constituição encontra insuperável limitação na garantia constitucional do mínimo existencial, que representa, no contexto de nosso ordenamento positivo, emanção direta do postulado da essencial dignidade da pessoa humana (ADPF 45 MC/DF, Rel. Min. Celso de Mello).

O Princípio da Proibição ao retrocesso é fundamental para a proteção dos direitos fundamentais e a concretização do Estado Democrático de Direito, impedindo que o Estado retroceda em conquistas sociais já estabelecidas, especialmente em momentos de crise. A gestão orçamentária e a alocação de recursos devem sempre considerar a preservação do mínimo existencial, conforme orientação do STF na ADPF 45 (Brasil, 2004).

Do ponto de vista da AED, a viabilidade de custear políticas públicas e preservar os direitos fundamentais deve ser avaliada considerando-se os custos sociais e econômicos envolvidos. Ronald Coase, em sua teoria, propõe a concepção de uma “balança econômica”, buscando equilibrar os custos e benefícios das políticas públicas para assegurar que as escolhas do Estado sejam eficientes e promovam o bem-estar social. Segundo Coase (1960), a análise econômica deve avaliar as diferentes situações cotidianas, considerando os custos associados às escolhas públicas para minimizar desperdícios e maximizar os ganhos sociais.

A abordagem tradicional tende a obscurecer a natureza da escolha que deve ser feita. A questão é normalmente pensada como uma situação em que A inflige um prejuízo a B, e na qual o que tem que ser decidido é: como devemos coibir A? Mas isso está errado. Estamos lidando com um problema de natureza recíproca. Evitar o prejuízo a B implicaria causar um prejuízo a A. Assim, a verdadeira questão a ser decidida é: A deveria ser autorizado a causar prejuízo a B, ou deveria B ser autorizado a causar um prejuízo a A? O problema é evitar o prejuízo mais grave (Coase, 1960).

A AED tem como objetivo otimizar a alocação de recursos, reduzindo os custos envolvidos em decisões jurídicas e administrativas. Coase (1960) afirma que, apesar da importância das decisões judiciais, é essencial que os economistas compreendam a distinção entre as questões jurídicas e os problemas econômicos. Assim, a AED procura orientar decisões jurídicas e de políticas públicas com uma análise de custo-benefício que maximize a eficiência dos recursos. Posner (2008) complementa essa visão ao sugerir que a racionalização do uso dos recursos públicos pode levar a uma melhor alocação de bens e otimização de transações, especialmente em políticas públicas, em que a adequada gestão do orçamento público pode reduzir o impacto financeiro aos cofres públicos sem comprometer a eficiência do Estado.

O Teorema de Coase, assumindo um mundo sem custos de transação, indica que os agentes econômicos sempre alcançarão a alocação eficiente dos direitos de negociação, independente da distribuição inicial dos recursos (Ferreira, 2023). No entanto, considerando os custos reais, especialmente em políticas públicas, a AED se torna essencial para assegurar decisões estatais eficientes e a minimização de desperdícios.

Por óbvio, se as transações ocorrem sem custos, tudo o que importa (questões de justiça à parte) é que os direitos das partes devam estar bem definidos e os resultados das — 41 — ações judiciais devam poder ser previstas com facilidade. Contudo, como vimos, a situação é muito diferente quando as transações no mercado são tão custosas a ponto de tornar-se difícil mudar a alocação de direitos estabelecida pelo sistema jurídico. Nesses casos, as cortes influenciam diretamente a atividade econômica. Desse modo, seria aparentemente desejável que as cortes tivessem os deveres de compreender as

consequências econômicas de suas decisões e, na medida em que isso fosse possível sem que se criasse muita incerteza acerca do próprio comando da ordem jurídica, de levar em conta tais consequências ao exercerem sua competência decisória. Ainda quando se faz possível alterar a delimitação legal de direitos através das transações no mercado, é obviamente desejável reduzir a necessidade de tais transações e, assim, reduzir o emprego de recursos em sua realização (Coase, 1960).

O estudo do direito em sua dimensão econômica é fundamental quando se discutem políticas públicas. As teorias da microeconomia e da economia do bem-estar oferecem uma base para a distribuição racional de recursos escassos, sendo essenciais para compreender a AED nesse contexto. As discussões sobre a alocação de recursos, especialmente em políticas públicas, devem ser tratadas de maneira racional, considerando aspectos morais e práticos relacionados à justiça distributiva (Cardoso Júnior; Cunha, 2015).

Essas teorias atribuem objetividade ao discurso jurídico, especialmente em relação às políticas públicas, que possuem fundamento constitucional e vínculo direto com a dignidade da pessoa humana. A Análise Econômica do Direito, ao enfatizar a previsibilidade e as consequências das decisões, busca assegurar a segurança jurídica e a efetividade das políticas implementadas, notadamente as de longo prazo, como as ações afirmativas, as quais exigem uma avaliação rigorosa de seus impactos orçamentários e de suas consequências futuras..

A Teoria da Microeconomia foca na alocação de recursos de forma a minimizar custos e maximizar benefícios. Nesse contexto, a análise consequencialista no direito busca soluções que promovam a máxima eficiência na aplicação das normas jurídicas, garantindo que os recursos sejam utilizados da maneira mais produtiva possível, o que resulta em maior bem-estar para os indivíduos envolvidos (Cardoso Júnior; Cunha, 2015). Assim, a AED visa proporcionar soluções que otimizem tanto os resultados sociais quanto econômicos, respeitando os limites orçamentários da administração pública e a necessidade de assegurar o bem-estar geral.

O Direito, ao incorporar elementos da AED, promove uma interpretação mais racional das normas jurídicas, avaliando as consequências das decisões. Essa metodologia permite que o Direito não se limite à aplicação técnica das leis, mas também busque a maximização de benefícios sociais e econômicos, ponderando os custos e ganhos de cada decisão. Na esfera das políticas públicas, especialmente no setor educacional brasileiro, a AED destaca a importância dos recursos financeiros como um elemento essencial para a implementação e efetividade dessas políticas a longo prazo. A criação de novos direitos requer, inevitavelmente, a alocação de recursos adequados para sua concretização.

Nesse sentido, a AED é relevante para o desenvolvimento de políticas públicas eficazes, trabalhando com a avaliação das consequências das decisões dos administradores públicos, juízes e outras autoridades envolvidas. Utilizando ferramentas da microeconomia, propõe soluções para uma alocação eficiente de recursos, maximizando os benefícios sociais e minimizando os custos (Cardoso Júnior; Cunha, 2015).

À luz do Princípio da Dignidade da pessoa humana, estabelecido no Artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988, torna-se fundamental a análise da eficiência e da justiça social na formulação e execução de políticas públicas. A interrelação desses dois elementos não apenas favorece o cumprimento de direitos fundamentais, mas também resulta em amplos benefícios econômicos e sociais, como a diminuição das desigualdades sociais, o aumento do acesso aos serviços de saúde pública e a melhoria na qualidade da educação. Tais progressos impactam, diretamente, no crescimento econômico do país e contribuem para a redução de problemas como a violência e a exclusão social, comprometendo a coesão social e o desenvolvimento sustentável.

De acordo com um estudo recente do World Inequality Lab (Chancel *et al.*, 2022), o Brasil é um dos países com os maiores níveis de desigualdade do mundo, e os 10% mais ricos concentram quase 60% da renda nacional, evidenciando a necessidade urgente de políticas redistributivas para corrigir essa distorção. Nesse contexto, programas como o Bolsa Família desempenharam uma função significativa em relação à redução da desigualdade de renda no país.

O impacto positivo do Programa Bolsa Família na redução das desigualdades sociais no Brasil tem sido comprovado por dados recentes. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), realizada pelo IBGE, o índice de Gini — indicador da renda mensal real domiciliar *per capita* — alcançou 0,518, o menor valor registrado na série histórica. Esse resultado evidencia a diminuição da desigualdade de renda. (Brasil, 2024).

O índice de Gini, utilizado para medir a concentração da distribuição de renda entre a população, oscila entre zero e um, e valores mais próximos de zero refletem menor desigualdade de renda. Adicionalmente, investigações indicam que o Bolsa Família contribuiu com cerca de 10% para a diminuição da desigualdade de renda no período de 2001–2015 (Souza *et al.*, 2019). Esses achados sublinham a relevância de políticas públicas que visam à promoção da justiça social, essenciais para assegurar a dignidade humana e garantir as condições básicas necessárias ao pleno exercício dos direitos fundamentais e da cidadania.

A visão de Coase (1960) complementa essa abordagem ao destacar que, em qualquer transação — seja ela no âmbito econômico ou administrativo — existem custos, como a necessidade de identificar as partes, negociar os termos, formular contratos e assegurar o cumprimento dessas cláusulas. Nos contextos das políticas públicas, esses custos são significativos, e a AED busca minimizá-los para promover uma gestão mais eficiente dos recursos públicos.

Quando aplicada às políticas públicas, a AED examina o contexto social e a viabilidade da alocação de recursos públicos de maneira eficiente. O foco está em assegurar que as decisões relacionadas à alocação de recursos públicos maximizem os benefícios sociais e econômicos, observando as limitações orçamentárias. A Constituição Federal de 1988 enfatiza a necessidade de uma gestão apropriada dos recursos públicos como fundamental para a efetivação dos direitos sociais.

A Constituição Federal de 1988, nos seus Artigos 6º e 196, garante a realização de direitos sociais como saúde, educação, moradia e assistência social. Ela determina que o Estado deve adotar políticas e destinar recursos públicos para assegurar esses direitos. No entanto, a escassez de recursos financeiros, especialmente em cenários de crise econômica, apresenta desafios significativos para a administração pública. Isso porque o cumprimento desses deveres constitucionais deve acontecer em um orçamento limitado.

As restrições orçamentárias impactam, diretamente, a capacidade do Estado de implementar políticas públicas abrangentes. Um exemplo disso é a Emenda Constitucional n.º 95/2016, conhecida como “teto de gastos”, que limita o crescimento das despesas públicas. Apesar de essa medida buscar o equilíbrio fiscal, ela cria um cenário desafiador para a gestão pública, que deve garantir os direitos sociais previstos na Constituição com recursos limitados (Brasil, 2016). Isso, frequentemente, resulta no subfinanciamento de áreas essenciais, como saúde e educação, prejudicando a qualidade dos serviços oferecidos à população.

Como ilustração, as dificuldades no financiamento do SUS e na expansão do acesso à educação básica de qualidade são problemas decorrentes da tensão entre as garantias constitucionais e a limitação de recursos. Nesse contexto, políticas públicas que promovam uma melhor alocação dos recursos podem atenuar os efeitos dessas restrições. Isso contribuiria para uma maior justiça social e eficiência na execução do orçamento, objetivando a efetivação dos direitos sociais assegurados pela Constituição.

Coase (1960) argumenta que, ao escolher entre diferentes arranjos sociais, deve-se considerar que a mudança pode melhorar algumas decisões, mas também pode acarretar perdas em outras. Assim, é necessário analisar não somente os ganhos imediatos, mas os custos

envolvidos na implementação de um novo sistema, seja pelo mercado ou pelo governo. A avaliação deve ser abrangente, considerando o impacto total da mudança. A proposta de Coase é, primordialmente, uma mudança na forma de abordar as decisões, focada na análise global de custos e efeitos associados.

Essa abordagem é complementada pela Análise Consequencialista do Direito, que visa soluções eficientes na interpretação e aplicação das normas jurídicas. O objetivo é garantir que a aplicação das leis resulte na máxima satisfação dos indivíduos, minimizando os custos de alocação de recursos. Essa maximização do bem-estar, ou utilidade, deve orientar as políticas públicas, especialmente em setores como saúde, educação e segurança pública, em que os recursos são limitados e necessitam ser alocados, eficientemente, para alcançar os melhores resultados possíveis (Cardoso Júnior; Cunha, 2015).

Os direitos, à luz da AED, têm uma função instrumental, voltada para a busca de soluções eficientes, sem se prender a valores morais ou critérios de justiça tradicionais. Essa abordagem propõe uma perspectiva fundamentada na eficiência como critério central para a resolução de problemas jurídicos, especialmente em questões politicamente controversas. O objetivo é que as decisões jurídicas favoreçam a maximização dos benefícios sociais, equilibrando custo e benefício. Assim, o direito torna-se um instrumento complementar ao mercado, facilitando suas operações e garantindo que as transações sejam realizadas da maneira mais eficiente possível.

O jurista deve questionar-se constantemente sobre o resultado que o livre mercado produziria em um dado caso concreto, buscando a solução que minimize os custos de transação, conforme o princípio fundamental na obra de Coase (1960). A maximização da eficiência orienta, portanto, as decisões judiciais e administrativas na implementação de políticas públicas, de modo que o menor custo seja associado ao maior benefício social (Silva; Cohen, 2023).

Nessa perspectiva, o Princípio da Eficiência desempenha uma função central na AED, servindo como diretriz para a avaliação das políticas públicas. As escolhas dos agentes públicos devem observar a racionalização dos recursos disponíveis, especialmente em contexto brasileiro, em que os recursos e o orçamento público são limitados. Autores como Posner destacam que toda decisão econômica requer uma análise de custos e benefícios, e que a conduta dos agentes públicos deve buscar maximizar o bem-estar social, conforme os limites orçamentários e princípios constitucionais (Costa, 2019).

A racionalização do discurso jurídico não pode desvincular-se da realidade econômica das decisões estatais. O investimento em políticas públicas requer uma avaliação cuidadosa em

uma perspectiva consequencialista, focada nos resultados práticos e na eficiência das ações governamentais. Essa abordagem é crucial para que as políticas cumpram seu papel social sem comprometer a viabilidade financeira do Estado, como defende Costa (2024), ao tratar do equilíbrio entre direitos fundamentais e limites orçamentários.

Nesse contexto, conforme a Eficiência de Pareto, é impossível realocar recursos sem prejudicar alguém, ao beneficiar outrem. Pareto afirma que “não existe nenhuma outra alocação de recursos tal que eu consiga melhorar a situação de alguém sem piorar a situação de outrem” (Cardoso Júnior; Cunha, 2015). Um exemplo prático é o julgamento do tema de repercussão geral 203 pelo STF, relacionado às ações afirmativas no acesso ao ensino superior (Brasil, 2012). Nesse caso, um estudante que perdeu a vaga para outro que se autodeclarou negro expressou inconformidade, evidenciando o dilema da alocação de recursos em ações afirmativas.

A abordagem consequencialista no direito foca na eficiência econômica, buscando implementar políticas públicas com o menor custo possível. Preferencialmente, alcança-se uma meta pública gastando menos, ao invés de adotar alternativas mais caras (Cardoso Júnior; Cunha, 2015). Isso coincide com a AED, que visa aumentar a riqueza coletiva — isto é, fomentar a justiça distributiva — reduzindo custos de transação e levando em conta as leis e as consequências práticas das decisões, conforme o artigo 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

As ações afirmativas constituem uma estratégia assertiva adotada pelo Judiciário para garantir que o Estado invista em políticas públicas educacionais, particularmente no contexto brasileiro, onde as desigualdades sociais são profundas e historicamente arraigadas. Embora essas medidas não sejam suficientes para eliminar completamente as disparidades sociais, elas representam um ponto de partida para um processo de transformação estrutural da sociedade. As ações afirmativas criam oportunidades para uma maior equidade, ao assegurar o acesso de grupos marginalizados a oportunidades educacionais e, conseqüentemente, ao mercado de trabalho e a uma participação cidadã mais efetiva. Nessa perspectiva, é essencial que o Direito seja analisado na sua capacidade de promover o bem-estar coletivo por meio da implementação de políticas públicas.

A relação entre as ações afirmativas e as políticas públicas educacionais apresenta um panorama para reflexão sobre a aplicação dos direitos fundamentais no Brasil. As ações afirmativas constituem uma manifestação concreta do compromisso do Estado em promover a igualdade material, conforme estabelece a Constituição Federal de 1988. Elas demonstram a capacidade do Estado de agir, proativamente, para criar condições que favoreçam a inclusão

social e o combate às desigualdades. Esse processo, ao influenciar diretamente a formulação de políticas públicas educacionais, tem implicações amplas, uma vez que promove o acesso de grupos historicamente marginalizados à educação superior e técnica, contribuindo, assim, para a diversificação do corpo discente e para a promoção da justiça social.

Hoje, como ontem, os direitos sociais, econômicos e culturais colocam um problema incontrolável: custam dinheiro, custam muito dinheiro. Por isso, logo no começo da década de 70, P. Haberle formula a ideia da reserva das caixas financeiras, para exprimir a ideia de que os direitos econômicos, sociais e culturais estão sob a reserva das capacidades financeiras do Estado, se e na medida em que elas consistirem em direitos a prestações financiadas pelos cofres públicos. Na mesma altura, um outro juspublicista alemão, W. Martens, reforçava esta ideia através de expressões plásticas que, hoje, são saturadamente repedidas nos manuais: Os direitos subjetivos públicos suscetíveis de realização só podem ser garantidos no âmbito do possível e do adequado, e já por este motivo eles são desprovidos de padrão jurídico-constitucional. Desde então, a reserva do possível logrou centralidade dogmática, a ponto de obscurecer quaisquer renovamentos no capítulo dos direitos sociais. Pensamos que o esforço analítico-reflexivo impõe aqui alguma suspensão tendente a aclarar a interrogação: o que significa, na realidade, reserva do possível? Poderemos rastrear as respostas do seguinte modo: 1. Reserva do possível significa a total desvinculação jurídica do legislador quanto à dinamização dos direitos sociais constitucionalmente consagrados. 2. Reserva do possível significa a tendência para zero da eficácia jurídica das normas constitucionais consagradoras de direitos sociais. 3. Reserva do possível significa gradualidade com dimensão lógica e necessária da concretização dos direitos sociais, tendo sobretudo em conta os limites financeiros. 4. Reserva do possível significa insidicabilidade jurisdicional das opções legislativas quanto à densificação legislativa das normas constitucionais reconhecedoras de direitos sociais (Canotilho, 2023).

Canotilho (2023) destaca que a concretização gradual dos direitos sociais está frequentemente limitada pela “ditadura dos cofres vazios”, isto é, pela necessidade de compatibilizar esses direitos com o equilíbrio econômico-financeiro do Estado. A desigualdade racial evidencia uma realidade preocupante: um estudo do IBGE (2021) revelou que a taxa de informalidade no mercado de trabalho é significativamente mais alta entre a população negra e parda, sendo 43% para pretos e 47% para pardos; enquanto apenas 32% da população branca se encontra nessa situação. Em relação ao acesso à cultura, 44% dos pretos e pardos residem em cidades sem cinemas, em contraste com 34% da população branca; além disso, 37% vivem em localidades sem museus, comparados a apenas 25% dos brancos (IBGE, 2021). Esses dados ilustram que, embora os direitos sociais sejam fundamentais, a efetivação desses direitos está condicionada aos recursos existentes, o que estabelece limitações práticas à sua concretização.

Por sua vez, Bercovici (2022) introduz a noção de Constituição Econômica, relacionando, diretamente, a dignidade da pessoa humana com os princípios da democracia econômica e social. Com base na Constituição de Weimar de 1919, esse conceito reflete o vínculo entre a dignidade humana e o ordenamento econômico, estabelecendo que o desenvolvimento econômico deve sempre respeitar os princípios da justiça social. Bercovici (2022) afirma que, ao respeitar a dignidade humana no contexto econômico, o Estado pode maximizar as riquezas sociais e, assim, promover o bem-estar coletivo.

A Constituição Federal de 1988 enfatiza a importância do desenvolvimento econômico alinhado aos princípios sociais, garantindo sempre o mínimo existencial, um conceito que protege os direitos essenciais ao indivíduo. Nesse sentido, Sen (2010) defende que a pobreza deve ser compreendida não apenas como uma questão de baixa renda, mas como uma privação de capacidades básicas. Segundo ele, a falta de renda é, apenas, uma das principais causas dessa privação, mas não deve ser a única medida de pobreza.

Estudos como o de Alkire *et al.* (2015) confirmam a Teoria de Amartya Sen ao introduzirem o Índice de Pobreza Multidimensional, que considera uma série de fatores além da renda, incluindo educação, saúde e padrões de vida. Esse índice é de extrema relevância jurídica para as políticas públicas, pois direciona os entes federativos na elaboração de estratégias mais eficazes para identificar e combater as várias dimensões da pobreza, alocando recursos para áreas que realmente necessitam de intervenção governamental.

No Brasil, a abordagem de Sen (2010) inspirou a criação de programas sociais, como o Bolsa Família, que está além da simples transferência de renda e inclui requisitos relacionados à saúde e educação como condições para a obtenção do benefício, assegurando assim a efetivação de direitos fundamentais. Conforme demonstrado em estudos de Soares *et al.* (2010), o programa teve um impacto significativo na redução da pobreza multidimensional, o que evidencia a eficácia de políticas públicas além do aspecto econômico, alinhadas com os princípios constitucionais de promoção do bem-estar social.

Ademais, a economia e os direitos sociais não são elementos dissociados, mas interligados, especialmente em relação aos direitos de segunda dimensão, englobando direitos econômicos, sociais e culturais. Esse entrelaçamento reforça que o desenvolvimento econômico e a promoção dos direitos sociais devem estar alinhados, visando ao bem-estar da sociedade.

A análise interdisciplinar entre direito e economia revela que o desenvolvimento regional vai muito além de uma simples redistribuição de recursos. O direito serve como regulador das ações estatais, estabelecendo limites e parâmetros constitucionais; enquanto a economia fornece as ferramentas para avaliar a viabilidade e a eficiência das políticas

implementadas. Assim, a AED emerge como uma abordagem essencial para compreender o custo-benefício de cada política pública, assegurando que os recursos sejam utilizados de forma eficiente, promovendo o bem-estar coletivo sem comprometer a responsabilidade fiscal do Estado.

Considerando o poder de compra do Estado, este surge como uma ferramenta estratégica para corrigir disparidades regionais e promover o crescimento econômico. Ao priorizar compras em regiões menos desenvolvidas ou produtos fabricados localmente, o governo tem a capacidade de fortalecer economias locais, gerar emprego e incentivar a inovação.

3.2 EFICIÊNCIA ECONÔMICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

No campo do Direito, os termos “eficácia” e “efetividade” são frequentemente debatidos, tanto em ambientes acadêmicos quanto práticos. No entanto, há uma lacuna metodológica na definição desses conceitos por parte dos juristas, o que acarreta uma utilização imprecisa e às vezes redundante (Bobbio, 2015). Esse tópico visa esclarecer essas distinções, apontando que a eficácia se relaciona com as características intrínsecas da norma jurídica, enquanto a efetividade decorre de uma análise comportamental detalhada (Alexy, 2009). Em outras palavras, entender esses termos adequadamente requer uma perspectiva que ultrapassa o âmbito legal, englobando o comportamento social perante as normas e contribuindo para um entendimento mais robusto do assunto.

A eficácia está diretamente ligada à capacidade de aplicação da lei, que pode ser espontânea ou forçada, influenciada pelo contexto e pela adesão dos destinatários à norma. Esse conceito está associado à conformidade com a regra estabelecida (Bobbio, 2015). Por outro lado, a efetividade reflete o impacto real da norma na sociedade, demonstrando como as normas são recebidas e adotadas no dia a dia (Alexy, 2009). Assim, conforme a análise comportamental, há necessidade de considerar não apenas a aplicação jurídica, mas a aceitação e a adesão social, proporcionando uma visão alinhada a uma perspectiva realista.

De acordo com Bobbio (2015), a eficácia é um dos critérios principais para avaliar uma norma jurídica. Ela se refere à observância da norma pelos destinatários e, na sua falta, à imposição por meios coercitivos pela autoridade competente (Bobbio, 2015, p. 88). No entanto, Bobbio considera a pesquisa sobre eficácia externa à ciência jurídica, relegando-a a estudos histórico-sociológicos sobre o comportamento dos membros de uma sociedade (Bobbio, 2015, p. 89). O estudo da eficácia das normas jurídicas pertence ao domínio fenomenológico do

direito, que busca compreender como as normas são aplicadas na sociedade e o impacto que produzem.

A eficácia, nesse contexto, refere-se à aplicação da norma e da sanção, sendo objeto de estudo da sociologia jurídica, que analisa o direito em sua dimensão prática, ou seja, como 'direito vivo'. Essa perspectiva é central para as teorias realistas do direito, as quais se dedicam a examinar o direito tal como é, e não como deveria ser, com foco nas normas efetivamente aplicadas na sociedade. Os desafios associados à eficácia do direito são frequentemente deslocados para outras disciplinas, como a sociologia, em nome da autonomia da ciência jurídica. Isso leva o direito a limitar-se a uma análise estritamente lógica e retórica, focada, apenas, na coerência interna, adequação e validade das normas, ignorando os efeitos sociais dessas normas. Essa limitação reduz a capacidade de o direito resolver problemas sociais e distancia-o da justiça social (Nagel, 1986).

Segundo a Constituição de 1988, Artigo 74, inciso II, a eficácia normativa requer que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário mantenham um sistema de fiscalização eficiente da administração pública para garantir a eficiência na gestão.

As auditorias de desempenho e de resultados, realizadas pelos tribunais de contas, oferecem uma análise qualitativa do cumprimento das metas governamentais, avaliando custos e benefícios para a sociedade, considerando alternativas e decisões de alocação de recursos (Fernandes, 2016). A atuação desses tribunais é essencial para assegurar resultados que levem em conta ganhos econômicos e sociais (Lima, 2023).

Surge, então, a Teoria dos Resultados, destacando a importância de verificar não somente a conformidade formal das normas, mas sua efetividade prática na sociedade (Lima, 2023). Essa teoria busca garantir que as normas jurídicas transcendam a função, gerando benefícios reais e mensuráveis para a comunidade, por meio do impacto das políticas públicas.

A análise revela que a legislação não deve ser compreendida isoladamente, focando somente na legalidade, mas também deve ser considerada em relação ao cumprimento de metas e aos impactos sociais que propicia (Bugarin, 2011). Nesse contexto, a função dos tribunais de contas está além, de, apenas, verificar a conformidade, contribuindo para a eficácia das normas jurídicas e para a correta utilização dos recursos públicos (Silva, 2015).

Em relação aos conceitos de eficácia e efetividade, observa-se uma ambiguidade em suas definições. Bobbio destaca que esses termos não devem ser confundidos, embora frequentemente usados de forma intercambiável (Bobbio, 2015). A efetividade relaciona-se à capacidade de uma norma ou decisão de alcançar seus objetivos propostos, enquanto a eficácia articula-se ao seu cumprimento e aplicação práticos. Considera-se a eficácia quando uma norma

é cumprida e produz os efeitos esperados; a efetividade, por sua vez, analisa se esses efeitos geram resultados reais e positivos para a sociedade (Reale, 2002).

Na esfera do direito constitucional, Silva aborda a importância da efetividade da eficácia social e sua conexão com o alcance dos objetivos da norma, vista como o produto final (Silva, 2015). Assim, a efetividade é essencial para verificar se uma norma está, de fato, promovendo as mudanças desejadas e atingindo os resultados esperados pela sociedade.

Barroso (1994) diferencia eficácia de efetividade, e considera esta como uma “eficácia social”, caracterizada pela capacidade de produzir efeitos e propagar consequências além da própria norma. Portanto, a eficácia diz respeito à capacidade de um ato gerar os efeitos esperados, enquanto a efetividade se refere ao alcance real desses efeitos na realidade.

Apesar da ampla discussão sobre eficácia e efetividade no campo jurídico, ainda falta uma definição padronizada e precisa para esses conceitos. Este trabalho não visa à unificação dos termos, mas propõe um critério científico — considerar a meta social como um componente das regras jurídicas — para distingui-los. Acredita-se que esse critério possa oferecer aos juristas uma teoria capaz de aprimorar a avaliação de políticas públicas por meio da análise social do comportamento frente às normas (Aguiar; Tabak, 2023).

A análise comportamental é relevante no direito porque os fenômenos coletivos frequentemente refletem o comportamento individual. Entender os princípios que guiam tais comportamentos pode contribuir para políticas mais eficazes e para uma aplicação mais precisa das normas jurídicas (Aguiar; Tabak, 2023).

Na perspectiva analítico-comportamental, eficácia e efetividade possuem características próprias e devem ser compreendidas como distintas, e não como fases sucessivas de um mesmo processo. A eficácia refere-se ao que se espera da norma em termos de aplicação; a efetividade, por sua vez, diz respeito ao impacto social real da sua aplicação, ou seja, à medida em que ela realmente cumpre os objetivos para os quais foi criada (Barroso, 2009).

Assim como nos sistemas sociais, o direito visa orientar comportamentos em direção a um objetivo. As regras jurídicas, então, vão além do texto, incluindo símbolos linguísticos e a tentativa de influenciar comportamentos sociais de forma coercitiva. Elas representam o meio pelo qual se busca atingir os objetivos legais (Aguiar; Tabak, 2023).

As regras jurídicas visam modelar comportamentos e controlar sua frequência, estabelecendo um padrão de comportamento cujas consequências podem ser positivas ou negativas, conforme seu cumprimento (Aguiar, 2017). Assim, a regra atua reforçando, positivamente, o comportamento desejado ou punindo o indesejável, funcionando como uma “contingência comportamental” que implica recompensas ou sanções.

A eficácia de uma regra jurídica está associada à sua capacidade de reforçar ou punir comportamentos efetivamente, assim como ao atingimento do objetivo social que justifica sua existência. Ou seja, depende de estabelecer, claramente, uma contingência comportamental, uma relação de causa e efeito entre o comportamento prescrito e a recompensa ou sanção prevista pela norma, buscando promover o bem-estar social (Aguiar, 2017).

Para alcançar seus objetivos, as regras jurídicas baseiam-se em três elementos principais: premissas factuais relevantes, meta social e contingência jurídica (Catania, 1999). As premissas factuais consistem em relações causais que sustentam a norma, determinando sua aplicação em um contexto social específico. Elas direcionam o legislador na identificação das contingências aplicáveis ao comportamento regulado, visando ao alcance de metas sociais específicas. Por exemplo, ao instituir a Lei de Cotas, Lei n.º 12.711/2012, que reserva 50% das vagas em instituições federais de ensino superior para estudantes provenientes de escolas públicas, o governo apoiou-se em evidências que demonstravam a sub-representação de certos grupos no Ensino Superior (Brasil, 2012).

As contingências jurídicas representam a relação entre um comportamento (ou a ausência deste) e um resultado previsto pela norma, seja este uma recompensa ou uma sanção (Catania, 1999). O intuito é alterar a frequência de comportamentos: incrementá-los, quando forem desejáveis, ou diminuí-los, quando forem indesejáveis. Por exemplo, a Lei Seca no Brasil, Lei n.º 11.705/2008, que aplica penalidades severas a indivíduos que dirigem em efeito de álcool, resultou numa diminuição significativa no número de acidentes de trânsito vinculados ao consumo de álcool (Brasil, 2008).

A meta social é o aspecto político-valorativo de uma regra jurídica, representando o estado desejado pela sociedade ao estabelecer uma norma, conferindo-lhe legitimidade. Quando as consequências da norma reforçam o comportamento desejado, a probabilidade de sua repetição aumenta, sinalizando que a meta social foi alcançada (Bobbio, 2015). Por exemplo, o Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei n.º 8.069/1990, tem como objetivo assegurar os direitos fundamentais de menores de idade, visando estabelecer uma sociedade mais justa e protegê-los de situações de vulnerabilidade (Brasil, 1990).

As metas sociais podem ser classificadas como imediatas ou mediatas. A meta social imediata relaciona-se aos efeitos de curto prazo, como a diminuição da violência doméstica por meio de sanções previstas na Lei Maria da Penha, Lei n.º 11.340/2006 (Brasil, 2006). As metas sociais mediatas, por outro lado, visam a uma perspectiva de longo prazo, como a transformação cultural que promove relações de gênero mais igualitárias.

A meta social imediata refere-se a um objetivo de curto prazo, que busca tornar a regra jurídica eficaz ao atingir um bem desejável para a sociedade (Aguilar, 2017). Para que uma regra seja considerada efetiva, ela deve resultar em um aumento do bem-estar social buscado com sua criação e aplicação. Caso o alcance desse bem-estar seja efetivo, a norma é considerada eficaz e efetiva. Entretanto, uma regra pode ser eficaz sem ser efetiva, significando que ela pode ser aplicada, corretamente, sem atingir os resultados sociais esperados.

Normas jurídicas, em contextos como políticas públicas, definem com clareza suas metas imediatas e mediatas, um exemplo são os incentivos fiscais, cuja meta imediata é reduzir a carga tributária para empresas, enquanto a mediata busca promover o crescimento econômico sustentável.

A prática, muitas vezes, diverge da teoria, e a aplicação de normas jurídicas pode levar a resultados imprevistos, como os incentivos fiscais que aumentaram a poluição e impactaram negativamente o bem-estar social (Aguilar, 2017). A revisão crítica das normas é essencial para garantir o alinhamento com o bem-estar da sociedade.

É desafiador mensurar o sucesso das metas sociais mediatas e identificar prejuízos ao bem-estar social. Uma análise mais aprofundada para determinar se o impacto negativo está diretamente relacionado ao sistema normativo ou é fruto de outros fatores intervenientes.

Esse desafio, contudo, não deve desestimular esforços destinados à avaliação crítica das consequências sociais produzidas pelas normas jurídicas. Primeiramente, tal prática possibilita um incremento da previsibilidade e do controle sobre os efeitos práticos do direito, permitindo que o sistema jurídico se torne mais adaptável às necessidades sociais. Em segundo lugar, esse processo crítico e racional estabelece uma base sólida para que o sistema político promova discussões e revisões em normativas que se demonstram prejudiciais ao bem-estar social, assegurando uma evolução constante do ordenamento jurídico.

A relevância dos conceitos de eficácia e efetividade se destaca ao considerarmos a proposta de análise comportamental das normas jurídicas. Estes não apenas fornecem critérios para avaliar a existência e importância das leis, mas também são instrumentos chave para assegurar que as normas jurídicas cumpram suas expectativas de promover melhorias sociais. Conforme as demandas por resultados práticos das leis aumentam, é importante que tanto a elaboração quanto a implementação das regras sejam norteadas por um entendimento claro das dinâmicas causais envolvidas. Logo, as leis devem ir além da existência formal, visando promover o bem-estar coletivo por meio de uma modelagem comportamental alinhada às metas sociais desejadas.

Prevista na Constituição Federal, a eficiência emerge como um dos princípios chave da Administração Pública. Esse princípio, segundo a doutrina de direito administrativo, materializa-se no compromisso do gestor público em otimizar a administração dos recursos disponíveis. Diferentemente da noção de eficiência no contexto econômico, que busca maximizar resultados com o mínimo de custos, a eficiência administrativa relaciona-se com a melhoria constante da gestão pública e a qualidade dos serviços oferecidos aos cidadãos (Di Pietro, 2013).

Nesse contexto, a eficiência é interpretada como uma forma de organizar e estruturar a Administração Pública, visando a excelência na prestação de serviços. De acordo com Di Pietro (2013), isso implica a necessidade de atuação rápida e efetiva do gestor público, com o objetivo de satisfazer as demandas populacionais. Para Canotilho (2023), a eficiência constitui uma base para a desburocratização, ao buscar a simplificação e a otimização da administração pública para resultados mais efetivos (Canotilho, 2023).

A eficiência é um paradigma essencial para a atuação estatal, especialmente em um cenário de globalização, em que se faz necessário atingir resultados que favoreçam o bem-estar coletivo. Assim, a eficiência está vinculada não apenas à economia de recursos, mas também ao aprimoramento da qualidade dos serviços prestados (Moreira Neto, 2008).

Modesto (2014) salienta que a eficiência envolve evitar desperdícios e otimizar o uso dos recursos públicos para atingir os objetivos da administração, incluindo transparência e responsabilidade pelos resultados. A eficiência, como o Princípio Moderno da Administração Pública, destaca a necessidade de desempenhar suas funções de maneira precisa e com bons resultados para a sociedade (Meirelles; Burle Filho, 2020).

Assim, a eficiência administrativa está associada à racionalidade econômica e ao uso adequado dos recursos públicos, visando à melhoria da qualidade dos serviços prestados. Ao contrário da eficácia, que diz respeito ao atendimento das metas estabelecidas, a eficiência foca na melhor maneira de alcançar esses objetivos com o menor uso de recursos, procurando maximizar os resultados e reduzir os custos.

A eficiência deve ser um princípio aplicado em todos os níveis e setores da Administração Pública, exigindo um compromisso com a melhoria contínua dos serviços públicos em busca da excelência administrativa, essencial para o bem-estar social e o desenvolvimento do país.

Na área da microeconomia, eficiência refere-se à alocação ótima de recursos limitados, envolvendo uma análise de custo-benefício para otimizar cada recurso usado em objetivos

específicos. A eficiência parte do pressuposto de que os indivíduos buscam maximizar seus interesses pessoais respondendo a incentivos (Coleman, 1980).

Essa maximização, influenciada pelos recursos, informações disponíveis e expectativas futuras, visa a maior satisfação possível, considerando tanto os benefícios individuais quanto sociais (Pereira Neto; Pinto, 2007). Ainda, inclui decisões de longo prazo, como a sustentabilidade e o efeito no bem-estar social.

Economicamente, a eficiência pode ser medida pelos critérios de Kaldor-Hicks, indicando que a eficiência é atingida quando os benefícios superam as perdas, podendo gerar um bem-estar agregado maior (Posner, 2008). Na esfera jurídica, eficiência significa prever e avaliar custos e benefícios das normas, buscando maximizar os benefícios sociais e minimizar custos (Posner, 2008).

Na perspectiva da análise econômica do Direito, a eficiência desempenha um papel importante ao justificar a intervenção estatal nas relações privadas e ao fundamentar a avaliação crítica das normas jurídicas. No contexto das políticas públicas, a eficiência não pode ser relegada a segundo plano, uma vez que a formulação e a implementação de qualquer política pública envolvem decisões acerca da alocação de recursos limitados, tal como ocorre com a receita pública. Em momentos de crise fiscal, como o atualmente observado no Brasil, a eficiência torna-se uma exigência fundamental na gestão pública, indicando que as decisões devem ser subjacentes a uma análise criteriosa de custo-benefício (Aguiar; Tabak, 2023).

Metodologias experimentais são destacadas como benéficas para avaliar e simular os efeitos das políticas, além de possibilitar a identificação de aspectos comportamentais que possam comprometer a eficácia das ações propostas (Aguiar; Tabak, 2023).

Da mesma forma, Stone (2011) e Birkland (2019) argumentam que a eficiência é necessária desde a formulação até a implementação de políticas públicas, usando instrumentos econômicos e financeiros para definir metas desafiadoras, assegurando que o custo das políticas públicas seja sempre inferior ao benefício gerado (Birkland, 2019; Nagel, 1986).

Contudo, o critério de Pareto é limitado em políticas públicas pela natureza das decisões políticas, mas o critério de Kaldor-Hicks pode ser aplicável, pois considera eficientes as políticas que trazem mais ganhos do que perdas, com foco em minimizar riscos e maximizar benefícios sociais (Nagel, 1986).

A análise de eficiência é fundamental para criação e implementação de políticas públicas, englobando não somente a alocação de recursos financeiros, mas também o impacto social das decisões e a busca pelo bem-estar geral da sociedade. O foco está em aplicar recursos de forma que gere resultados positivos e sustentáveis para a população.

Deve-se reconhecer que a identificação dos cenários nos quais a meta social mediata não é atingida, ou é acompanhada de prejuízos ao bem-estar social, representa uma tarefa não trivial. A comprovação empírica de que tais consequências indesejáveis decorrem da instituição da norma jurídica apresenta dificuldades específicas. Diferentemente da análise quantitativa da meta social imediata, a meta mediata requer a identificação de um nexo causal que comprove a relação direta ou indireta entre a consequência social observada e a contingência prevista pela norma (Aguiar, 2017).

Apesar desses desafios, a complexidade não deve impedir a avaliação crítica das consequências sociais das normas jurídicas. O direito, como sistema de controle social, deve sempre visar à promoção do bem-estar coletivo, utilizando metodologias experimentais que permitem simular os impactos sociais de uma norma antes de sua implementação oficial (Aguiar; Tabak, 2023).

Segundo Stone (2011), a eficiência é essencial para o sucesso de políticas públicas, em especial aquelas relacionadas à alocação de recursos públicos. A eficiência deve ser medida pela capacidade de maximizar os benefícios sociais e minimizar custos e efeitos adversos. A precedência de análises de custo-benefício, seguindo o critério de Kaldor-Hicks, é importante para implementação de políticas eficientes (Birkland, 2019; Nagel, 1986).

O Programa Bolsa Família, voltado para redução da pobreza e promoção do acesso a direitos fundamentais, é um exemplo de aplicação prática da eficiência e efetividade, visando reduzir índices de pobreza e prover assistência a famílias vulneráveis, com metas de longo prazo de melhorias na educação e no mercado de trabalho (Souza, 2013).

O Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), com a intenção de aumentar o acesso ao Ensino Superior, ilustra tanto as metas imediatas quanto os desafios de metas mediatas como o endividamento estudantil e a alta inadimplência, destacando a complexidade em alcançar eficiência social e econômica plena (Aguiar, 2017).

Em relação às políticas de incentivos fiscais voltadas para a atração de investimentos industriais em regiões menos desenvolvidas, percebe-se uma iniciativa de fomentar o desenvolvimento regional e a redução das desigualdades. Entretanto, muitas dessas medidas não foram adequadamente acompanhadas de avaliações detalhadas sobre seus impactos ambientais e sociais, acarretando concentração de renda e danos ao meio ambiente. A necessidade de uma análise de eficiência criteriosa se destaca, abrangendo não somente os ganhos econômicos imediatos, mas também os custos sociais e ambientais envolvidos (Canotilho, 2023).

A eficiência no contexto jurídico deve ser entendida como a habilidade de alcançar resultados benéficos e como um processo constante de revisão dos impactos das leis, com o objetivo de maximizar o bem-estar social e fomentar a justiça distributiva. Desde a criação até a aplicação das normas, a eficiência deve ser uma consideração primordial, incluindo uma análise minuciosa das relações entre custos e benefícios, e a definição de objetivos sociais claros para assegurar que as leis sejam efetivas de maneira equitativa e sustentável.

Dentro de um cenário de efetividade e eficácia em alcançar metas sociais, a eficiência representa uma análise subsequente, selecionando a alternativa que, entre as viáveis e exitosas, melhor balanceia custo e benefício. Tal abordagem enfatiza a relevância da adoção de estratégias baseadas em evidências e racionalidade, visando otimizar os resultados sociais pretendidos, considerando a justiça e os efeitos de longo prazo. Portanto, a eficiência deve integrar tanto a etapa de formulação quanto de execução das normas, garantindo o uso justo e sustentável dos recursos para o maior proveito social possível.

3.3 INTEGRAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS E ECONÔMICAS

Esse trecho relata tentativas de sistematizar diferentes modelos de análise interseccional aplicáveis às políticas públicas. Inicialmente, discute-se como integrar o conceito ao desenvolvimento e à análise dessas políticas. Apresenta-se, também, uma revisão da literatura sobre a institucionalização da interseccionalidade como um princípio das políticas públicas.

De acordo com Ellis *et al.* (2005), a indagação filosófica sobre “como viver uma boa vida” é respondida por especialistas em políticas públicas, enfocando “como construir uma sociedade justa”. Em um âmbito essencialmente interdisciplinar, a geração, implementação e análise de políticas públicas visam operacionalizar essa questão central, examinando como mobilizar instituições e formular diretrizes de governança para que as pessoas atinjam seus objetivos, melhorando assim seu bem-estar individual e coletivo.

Para aproximar a interseccionalidade das pesquisas em políticas públicas, Ellis *et al.* (2005) sugerem aplicar o conceito a duas subáreas principais: i) o efeito das políticas públicas nos comportamentos individuais, ou seja, como elas influenciam as escolhas pessoais sobre estilos de vida; e ii) a participação e o reconhecimento das mulheres em posições de liderança política, e como isso afeta as políticas públicas.

Sobre a primeira subárea, Ellis *et al.* (2005) abordam o exemplo do acesso à licença familiar nos Estados Unidos, apontando as grandes desigualdades no aproveitamento desse direito. A licença, que permite até doze semanas sem remuneração para cuidar de familiares,

segundo o Family and Medical Leave Act de 1993, demonstra diferenças de renda entre mulheres que tem e não tem acesso ao benefício. Aproximadamente, 60% das mulheres abaixo da linha da pobreza não usufruem da licença após o nascimento do primeiro filho, e o uso tende a ser menor entre mulheres em vulnerabilidade econômica, aprofundando as desigualdades existentes (Estados Unidos, 1993).

Adotando uma perspectiva interseccional, vários autores discutem as desigualdades sociais considerando as diferenças de posição social entre grupos, sobretudo os mais vulneráveis. Crenshaw (1989), precursora no tema da interseccionalidade, destaca o conceito como uma ferramenta analítica para entender como raça, gênero, classe social e outros sistemas de opressão se intersectam, gerando desigualdades múltiplas.

Aplicando a interseccionalidade ao campo das políticas públicas, Hankivsky (2014) propõe um modelo de análise interseccional para políticas públicas, evidenciando como diferentes grupos são afetados. A licença familiar, como indica Ellis *et al.* (2005), impacta, variadamente, os grupos, sendo as mulheres hispânicas e indígenas particularmente prejudicadas devido às obrigações de cuidado familiar, afetando sua participação no mercado de trabalho.

Para Hankivsky e Cormier (2011), a interseccionalidade é apresentada como um framework analítico essencial para entender as variadas repercussões das políticas sociais. Os pesquisadores argumentam que medidas públicas, tais como a licença parental, o acesso à educação e os serviços de saúde, devem considerar a multiplicidade de fatores que influenciam os indivíduos, visto que soluções genéricas tendem a exacerbam as desigualdades preexistentes. As políticas devem ser formuladas considerando-se as especificidades e contextos variados, assegurando que diferenças sociais não resultem em disparidade de oportunidades.

Liu *et al.* (2018) reforçam a importância de não apenas considerar as variáveis de forma isolada, mas compreender como elas se interseccionam e afetam a vivência dos indivíduos. Para elas, a perspectiva interseccional é importante para a criação de políticas públicas focadas em equidade e justiça social. O caso da licença familiar ilustra como a falta de compreensão da interação entre gênero e raça pode limitar o acesso e o exercício desse direito, revelando obstáculos estruturais que impedem resultados eficazes para os grupos mais marginalizados.

Hancock (2016) defende que metodologias interseccionais são essenciais para desvendar as complexidades das desigualdades sociais. Segundo ela, a análise e implementação de políticas públicas devem incorporar uma abordagem interseccional, garantindo a consideração de todas as camadas de desigualdade. Hancock (2016) alerta que ignorar essa

perspectiva pode levar a políticas ineficientes ou até danosas para populações vulneráveis, perpetuando padrões de exclusão social.

Yuval-Davis (1997) destaca a relevância do conceito de “localização social”, referindo-se ao contexto social dos indivíduos em termos de raça, classe, gênero, entre outros marcadores. A aplicação desse conceito ao estudo de políticas públicas evidencia que as respostas a estas não são homogêneas, variando conforme as experiências e localizações sociais dos indivíduos.

Cho *et al.* (2013) compreendem a interseccionalidade como um método e prática promissores para a formulação e avaliação de políticas públicas. Eles argumentam que é necessário identificar as diversas formas de opressão e exclusão para desenhar intervenções estatais mais inclusivas e atentas às necessidades dos grupos marginalizados.

Os resultados evidenciam três aspectos principais sobre liderança política. Primeiramente, aponta-se para a singularidade nas trajetórias de mulheres negras (*Women of Color Leaders*) na liderança política, marcadas pela invisibilidade e discriminações, que podem levar da alienação política ao engajamento constante.

Cascione e Araújo (2019) afirmam que grupos menores ou temáticos, a exemplo das frentes parlamentares no Brasil, enfrentam desafios significativos para a formação de coalizões políticas amplas. Esses desafios devem-se ao seu baixo grau de institucionalização e ao número reduzido de membros ativos. Tal dinâmica, qualificada como “progressão para o pequeno”, restringe a capacidade desses grupos de influenciar, de forma consistente e previsível, as votações legislativas. Diante desse contexto, torna-se imperativo que esses grupos adotem uma seleção mais rigorosa de suas pautas e estratégias políticas, em contraponto à atuação de outras lideranças políticas mais estabelecidas. Adotar essa abordagem é fundamental para maximizar sua eficácia e relevância no cenário político.

A interseccionalidade esclarece os obstáculos enfrentados por mulheres de cor em cargos de liderança política, ainda que tenha aumentado o número dessas lideranças, os desafios para influenciar a adoção de políticas favoráveis aos seus eleitores permanecem significativos.

Para a inclusão da perspectiva interseccional em relação às políticas públicas, Hankivsky e Cormier (2011) analisam os modelos de Rönnblom (2008), Bishwakarma *et al.* (2007), e Garcia e Zajicek (2022), sistematizando vantagens e desafios dessa abordagem na análise de políticas públicas e detalhando três estratégias para a integração da interseccionalidade no debate.

O primeiro modelo, proposto por Rönnblom (2008), enfoca a dimensão espacial como uma ferramenta analítica importante na análise de políticas públicas. Esse modelo busca incorporar o aspecto espacial para tornar o contexto da política pública mais definido,

abordando quatro aspectos específicos: i) a produção histórica da política em questão; ii) a origem e autoridade do documento que estabelece essa política e seus objetivos; iii) a concepção de espaço ou localidade subjacente ao documento; e iv) como o espaço é representado no documento em termos de agência e relações de poder, conforme indicado por Hankivsky e Cormier (2011).

Rönblom (2008) argumenta que considerar as questões espaciais traz implicações para a formulação e implementação de políticas públicas, ao possibilitar uma nova perspectiva sobre as relações de poder. Compreender a produção do espaço, tanto no conteúdo textual quanto fora dele, enriquece o entendimento das dinâmicas de poder e promove uma análise mais próxima da realidade material, exigindo uma constante elucidação das questões de poder no contexto da política em questão, garantindo que o impacto material do poder seja evidenciado e analisado.

A segunda abordagem, analisada por Hankivsky e Cormier (2011) e baseada nos estudos de Bishwakarma *et al.* (2007), é a análise do processo de políticas de interseccionalidade. Essa abordagem procura identificar como a perspectiva interseccional pode ser integrada em cada etapa do desenvolvimento político, seguindo o ciclo de políticas públicas (*policy cycle*). Os autores defendem que políticas voltadas para a inclusão de populações marginalizadas devem considerar a interseccionalidade em todo o processo, da definição do problema à avaliação dos resultados, para assegurar a inclusão efetiva de diversos grupos sociais e a redução das desigualdades.

A terceira abordagem, denominada projeto de múltiplos aspectos, fundamenta-se na experiência do Reino Unido, que adotou o princípio estabelecido pelo Artigo 13 do Tratado de Amsterdã (1997), em vigor na União Europeia desde 1999, visando ao combate à discriminação em diversas bases, tais como gênero, raça, origem étnica, crença, deficiência, idade e orientação sexual. Em consonância com esse princípio, o Reino Unido promulgou o Equality Act, em 2006, e instituiu a Comissão de Igualdade e Direitos Humanos, em 2007. (Reino Unido, 2006).

O modelo proposto por Garcia e Zajicek (2022), desenvolvido a partir dessa experiência, enfatiza a importância de uma abordagem inclusiva e baseada em evidências para promover a igualdade por meio de políticas públicas. Dividido em quatro etapas — mapeamento, visão, testes práticos e monitoramento/avaliação —, busca explorar formas de promover igualdade e direitos humanos em seis áreas prioritárias: gênero, raça, religião, deficiência, idade e orientação sexual.

Historicamente isoladas, essas áreas foram reunidas no “Multi-strand Project” para equilibrar e integrar diferentes focos no processo de promoção da igualdade. Dessa forma, o projeto promoveu a construção de uma abordagem integradora, na qual todas as áreas de

política se tornaram igualmente importantes e cada uma influenciava as demais por meio de um pacto construído durante o processo de negociação., demonstrando a eficácia de uma abordagem colaborativa.

Assim, incorporar a interseccionalidade no desenvolvimento de políticas públicas é apresentado como uma estratégia para aumentar a eficácia e a equidade na promoção de direitos humanos e justiça social, assegurando que as políticas reconheçam as diferenças entre grupos e considerem as múltiplas dimensões da opressão para criar soluções mais inclusivas e abrangentes.

De acordo com os estágios propostos por Garcia e Zajicek (2022), o conhecimento especializado em desigualdade é integrado ao longo do desenvolvimento das políticas de promoção de igualdade e direitos humanos. Seu objetivo é fomentar mudanças necessárias na atitude e concepção sobre as ações e diretrizes durante a implementação dessas políticas. Hankivsky e Cormier (2011) enfatizam que os três modelos de incorporação da interseccionalidade na elaboração de políticas públicas abordam diferentes aspectos e dimensões para tornar as políticas mais inclusivas.

Por exemplo, o modelo de Rönnblom (2008) define uma dimensão espacial no processo de formulação de políticas, destacando as relações de poder. A análise dessas relações espaciais revela concepções dominantes sobre a sociedade e enfatiza o papel central em qualquer área política.do poder.

Os outros dois modelos buscam situar cada campo político em um contexto socio-histórico mais amplo, apesar de suas diferenças entre si. O modelo de Bishwakarma *et al.* (2007) pode ser compreendido como esquemático e rígido em sua concepção do ciclo de políticas públicas. Ele sugere, erroneamente, que a incorporação de múltiplos fatores tem um nível uniforme de dificuldade, ignorando as nuances e desafios específicos das diferentes áreas de desigualdade.

Garcia e Zajicek (2022) oferecem uma abordagem mais fluida e abrangente para adotar a interseccionalidade, enfatizando a interação entre diferentes dimensões de desigualdade.

Nesse modelo, a elaboração de diretrizes não se orienta por questões relacionadas a um único fator, mas parte do conhecimento sobre a política em questão. A análise busca compreender como os fatores interagem naquela área, considerando, simultaneamente, os padrões de desigualdade e os possíveis efeitos das políticas nesse campo. Enquanto Bishwakarma *et al.* (2007) apresentam uma visão mais linear da interseccionalidade no ciclo de políticas, Garcia e Zajicek (2022) defendem uma abordagem dinâmica e integrada. Esta enfoca uma análise interseccional inclusiva e sistemática das interações entre dimensões de

desigualdade, facilitando um processo adaptável que compreenda as especificidades e desafios de diferentes grupos envolvidos e os desafios enfrentados em cada contexto.

Hankivsky e Cormier (2011) ilustram o uso de uma abordagem interseccional na política educacional do governo Obama, focada na melhoria da educação por meio de escolas “charter” de alta qualidade, recompensas por desempenho para professores e na reforma de escolas de baixo desempenho.

O modelo de política educacional adotado, conforme indicam os autores, desconsidera os impactos da posição social no desempenho escolar dos estudantes. A concepção de que o sucesso dos estudantes depende, primordialmente, do desempenho dos professores revela-se equivocada. Evidências demonstram que as condições socioeconômicas influenciam significativamente o rendimento escolar. Esse aspecto é especialmente acentuado entre estudantes vulneráveis de regiões de baixa renda, que enfrentam insegurança alimentar e acesso limitado a serviços essenciais. Esses estudantes estão em uma intersecção de fatores, incluindo raça, etnia e status migratório, os quais impactam, diretamente, suas oportunidades educacionais.

Nesse cenário, quadro, adotar uma abordagem interseccional se faz essencial. A melhoria do desempenho escolar por meio de políticas educacionais deve transcender o ambiente escolar e os testes padronizados para incluir o contexto de vida dos estudantes, como moradia, condições de vida e acesso a direitos básicos, tais como alimentação adequada e saúde. Somente ao considerar esses fatores será possível compreender completamente o problema.

A integração de políticas públicas sociais e econômicas surge, então, como um elemento chave para fomentar a justiça social e diminuir disparidades. Dessa forma, uma abordagem ampla da saúde pública é importante para atingir equidade social no Brasil, abrangendo aspectos econômicos como empregabilidade e distribuição de recursos. Conforme a PNAD Contínua (2024), no trimestre encerrado em agosto de 2023, a taxa de informalidade no mercado de trabalho brasileiro alcançou 39,1%, indicando que 38,933 milhões de trabalhadores encontravam-se em situação de informalidade, ressaltando a importância de políticas conjuntas de saúde e emprego, sobretudo em comunidades carentes onde há uma conexão entre saúde e condições econômicas estão interligadas (IBGE, 2024).

Políticas sociais integradas devem, obrigatoriamente, incluir o acesso à educação e moradia. Segundo o Censo 2022, cerca de 16,4 milhões de brasileiros vivem em favelas, áreas com acesso limitado a serviços básicos (IBGE, 2024). A combinação de políticas de habitação, saúde e educação pode promover inclusão social e reduzir desigualdades.

Ademais, o estudo de Souza e Lazzaretti (2024) sobre o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra destaca a importância da interação entre políticas sociais e econômicas no campo. Dados do Censo Agropecuário de 2017 indicam que pequenos agricultores representam cerca de 77% dos estabelecimentos no Brasil, mas têm dificuldade de acesso a recursos e mercados (IBGE, 2019). Políticas que integrem esses produtores ao mercado, como a compra de seus produtos para programas de alimentação escolar, são essenciais para fomentar a inclusão produtiva. O Programa de Aquisição de Alimentos, que distribuiu mais de 150 mil toneladas de alimentos, em 2020, exemplifica uma política pública que apoia essa abordagem (Brasil, 2020).

Moraes (2023) aborda a complexidade da desconcentração produtiva no Brasil e o impacto de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento regional. Um exemplo da complexidade mencionada é a concentração industrial no Sudeste, que tradicionalmente recebeu amplos investimentos, em contraste com o Norte e o Nordeste, que enfrentam desafios maiores para atrair capital.

De acordo com o IBGE, em 2020, o Sudeste representava cerca de 52% do PIB industrial do país em 2020, enquanto o Nordeste correspondia a, somente, 14,2% (IBGE, 2023). As políticas de desconcentração produtiva buscam minimizar essa desigualdade por meio de incentivos fiscais e investimentos em infraestrutura; contudo, barreiras como o acesso limitado a mercados e tecnologia continuam a ser um desafio. É necessário, portanto, que as políticas de desenvolvimento regional estejam alinhadas com as econômicas e sociais para fomentar um crescimento mais igualitário e inclusivo.

Na esfera ambiental, Monteiro *et al.* (2024) destacam a região hidrográfica do Guandu, no Rio de Janeiro, como um caso de estudo relevante para a discussão sobre a integração de políticas relacionadas ao nexo entre água, alimento e energia. Essa área abastece cerca de 9 milhões de habitantes na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, tornando a gestão integrada de recursos hídricos fundamental. A má administração e poluição dessas bacias afetam, diretamente, a segurança alimentar e energética.

Dados do Instituto Estadual do Ambiente (2022) indicam que, aproximadamente, 30% das águas do Guandu foram comprometidas por poluição, sublinhando a importância de políticas que conciliem a gestão de recursos naturais com medidas socioeconômicas, tais como saneamento básico e educação ambiental, para mitigar impactos negativos e promover a sustentabilidade ambiental (Instituto Estadual do Ambiente, 2023).

No contexto social, Silva *et al.* (2024) destacam a importância do Cadastro Único como uma ferramenta estratégica para a integração de políticas sociais voltadas aos povos indígenas.

Esse cadastro fundamenta diversos programas, como o Auxílio Brasil, abrangendo, aproximadamente, 28 milhões de famílias, muitas em situação de vulnerabilidade. A integração dessa informação permite um direcionamento mais eficaz das políticas sociais, promovendo a inclusão social. concernem relação aos povos indígenas, o acesso a programas sociais, englobando suporte em saúde básica e educação, demanda uma identificação acurada e uma eficiente gestão de informações por meio do Cadastro Único. De acordo com o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, em 2024, mais de 225 mil famílias indígenas foram beneficiadas por programas sociais. Entretanto, persistem obstáculos ao acesso integral aos direitos, o que requer uma articulação intersetorial mais robusta e políticas integradas para assegurar uma distribuição equitativa dos recursos (Brasil, 2024).

A adoção de uma abordagem interseccional no desenvolvimento de políticas públicas é importante para assegurar a eficácia das ações estatais na redução de desigualdades e promoção de equidade social. A interação entre diversos setores, tais como educação, saúde, habitação, emprego e meio ambiente, é essencial para moldar políticas que respondam às reais necessidades da população, considerando suas particularidades e garantindo que os cidadãos, sobretudo os mais vulneráveis tenham seus direitos fundamentais respeitados.

Para implementar políticas públicas integradas, é necessário o engajamento contínuo dos gestores e a participação ativa da sociedade. A complexidade das desigualdades sociais e regionais no Brasil exige políticas que, além de reconhecer as disparidades, busquem resolvê-las de maneira eficiente e coordenada. A análise interseccional ajuda a entender a sobreposição das diferentes formas de desigualdade, favorecendo a elaboração de estratégias mais adequadas e eficazes para enfrentar tais desafios.

Com base na integração multidisciplinar discutida neste capítulo, fica evidente que as compras públicas constituem uma intersecção entre o direito, a economia e as políticas públicas. Dessa forma, elas desempenham um papel crucial para a promoção de um desenvolvimento regional mais equitativo e sustentável. Com isso em mente, o capítulo seguinte apresenta os resultados de pesquisas empíricas relacionadas à eficiência das contratações públicas. Especificamente, busca-se avaliar, nesta pesquisa, a eficácia das compras governamentais na promoção do desenvolvimento regional e identificar as práticas de gestão que obtiveram sucesso, além dos desafios que os agentes públicos enfrentam atualmente.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS: COMPRAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A presente seção tem como objetivo apresentar e discutir os resultados obtidos na análise quantitativa e qualitativa de dados relacionados ao uso do poder de compra estatal como ferramenta jurídico-administrativa para fomentar o desenvolvimento regional. Por meio da interpretação de dados obtidos de relatórios oficiais e referências bibliográficas atualizadas, busca-se evidenciar os impactos jurídicos, econômicos e sociais da atuação estatal no mercado, conforme estabelecido pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Inicia-se a análise examinando temas chave para a pesquisa, abrangendo o volume de compras públicas em âmbito regional, a participação de micro e pequenas empresas nos processos licitatórios, a implementação de critérios de sustentabilidade nas compras públicas e os efeitos dessas práticas nos indicadores econômicos regionais, tais como o crescimento do PIB e a geração de empregos. Esses elementos, ao se vincularem aos objetivos da Lei n.º 14.133/2021, ilustram a operacionalização do Princípio Constitucional da Eficiência e sua influência na mitigação das desigualdades regionais, conforme o artigo 3º, inciso III, da Constituição Federal de 1988.

Os resultados possibilitam a avaliação da efetividade das políticas públicas em distintos contextos regionais, mostrando como o poder de compra estatal se adapta às especificidades econômicas e sociais de cada região. A comparação evidencia disparidades notáveis na implementação das diretrizes da Lei n.º 14.133/2021, sobretudo em relação à inclusão de micro e pequenas empresas e à adoção de critérios de sustentabilidade. Algumas regiões apresentam uma melhor consonância com os objetivos de desenvolvimento regional, enquanto outras enfrentam dificuldades estruturais que obstaculizam o alcance dessas metas. Essa constatação sublinha a importância de políticas públicas que considerem as disparidades regionais e promovam práticas de gestão inovadoras para ampliar o impacto das compras públicas no fortalecimento das economias locais e na redução das desigualdades socioeconômicas.

O método utilizado baseou-se na análise de dados secundários de fontes governamentais reconhecidas, como o Painel de Compras do Governo Federal, o IBGE, e o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, desenvolvido pelo IPEA, pela Fundação João Pinheiro (FJP) e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

A aplicação de ferramentas estatísticas e a utilização de gráficos explicativos permitiram identificar padrões e variações no desempenho das políticas públicas analisadas, fomentando uma avaliação crítica de sua implementação no âmbito normativo vigente. Essa abordagem

metodológica, pautada no rigor acadêmico, estabelece um diálogo entre o Direito Administrativo e a análise econômica de políticas públicas.

Portanto, busca-se, nesta seção, correlacionar os dados empíricos obtidos com os princípios constitucionais e a legislação específica que orienta as compras públicas, em especial a Lei n.º 14.133/2021. Concentra-se na identificação de como essas políticas, efetivadas pelo poder de compra estatal, estão sendo utilizadas como instrumentos para promover o desenvolvimento regional e a inclusão socioeconômica, considerando os desafios e progressos percebidos no período estudado.

4.1 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

Os resultados obtidos foram organizados em seis eixos temáticos, permitindo uma análise aprofundada da eficiência das compras públicas para a promoção do desenvolvimento regional. A estrutura adotada oferece um panorama detalhado sobre a influência do poder de compra do Estado em distintas dimensões econômicas e sociais, com base em dados empíricos obtidos em relatórios oficiais e fontes especializadas.

O primeiro eixo analisa o valor total homologado das compras públicas com a participação de MPEs, bem como por cada modalidade de licitação, realizadas nos anos de 2023 e 2024. Destaca a distribuição desses investimentos e sua influência na dinâmica econômica, permitindo identificar padrões na aplicação dos recursos públicos e sua relação com o fortalecimento dos setores produtivos. Essa análise é considerada no contexto anterior e posterior à implementação do Decreto n.º 11.890/2024, que regulamenta o artigo 26 da Lei n.º 14.133/2021.

O segundo eixo aborda a participação de MPEs nos processos de compras governamentais, verificando como essas empresas se integram ao mercado público e contribuem para a desconcentração econômica. Destacam-se os impactos das políticas públicas na ampliação das oportunidades de negócio para pequenos empreendimentos, promovendo um ambiente de competição mais justo e inclusivo.

O terceiro eixo investiga os impactos econômicos das compras públicas com participação de MPEs, utilizando o crescimento do PIB regional como indicador. Evidencia-se a correlação entre a execução das políticas de compras estatais e o dinamismo dos mercados regionais, apontando variações no desenvolvimento entre diferentes localidades.

O quarto eixo examina a incorporação de critérios sustentáveis nas contratações públicas, avaliando os efeitos das políticas voltadas à promoção dos ODS. Revela-se como a

inclusão de requisitos ambientais e sociais nos editais públicos gera impactos positivos, não apenas na preservação ambiental mas também na melhoria das condições de vida das populações beneficiadas.

O quinto eixo discorre sobre o impacto das compras públicas na redução da extrema pobreza regional. Os dados analisados indicam que as regiões brasileiras registraram declínio nos índices de extrema pobreza entre 2020 e 2023, paralelamente ao aumento no volume de compras públicas voltadas às MPEs. Sugere-se que a contratação de pequenos negócios locais pode ser significativa para gerar empregos formais e fortalecer a renda das famílias em situação de vulnerabilidade social. As regiões, como o Norte e Nordeste, que receberam maiores volumes de investimentos, tiveram quedas expressivas nos índices de extrema pobreza, demonstrando que direcionar recursos para negócios locais pode ser uma estratégia eficaz para mitigar desigualdades regionais.

O sexto eixo analisa a relação entre as compras públicas e o IDH regional, observando como os investimentos estatais impactam variáveis como educação, renda e acesso a serviços básicos. Embora os dados mostrem que as contratações públicas possam contribuir para a redução das desigualdades socioeconômicas, destaca-se que se enfrentam desafios estruturais que limitam a eficácia desses efeitos em algumas regiões. Além disso, salienta-se que os dados analisados podem não refletir, completamente, a realidade socioeconômica das regiões, considerando que o período de 2020 a 2021 foi fortemente impactado pela pandemia da COVID-19. A crise sanitária afetou diversos indicadores econômicos e sociais, interferindo na capacidade de recuperação das regiões e na eficácia das políticas públicas implementadas.

Assim, a organização dos resultados em eixos temáticos facilita uma abordagem estruturada e comparativa, permitindo uma avaliação concreta do papel estratégico das compras públicas na redução das desigualdades regionais e na promoção do desenvolvimento socioeconômico. A análise evidencia não somente os avanços obtidos, mas também os desafios na implementação das políticas públicas, reforçando a importância de mecanismos de monitoramento e aperfeiçoamento contínuo.

4.2 VOLUME DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS COM PARTICIPAÇÃO DAS MPES

Na Tabela 1, exibe-se um comparativo do valor total homologado que contou com a participação de MPEs nas contratações públicas efetivadas nos anos de 2023 e 2024, considerando o intervalo antes e depois da implementação do Decreto n.º 11.890/2024. Nos Gráficos 1 e 2, demonstra-se a distribuição do valor total homologado de 2023 e 2024,

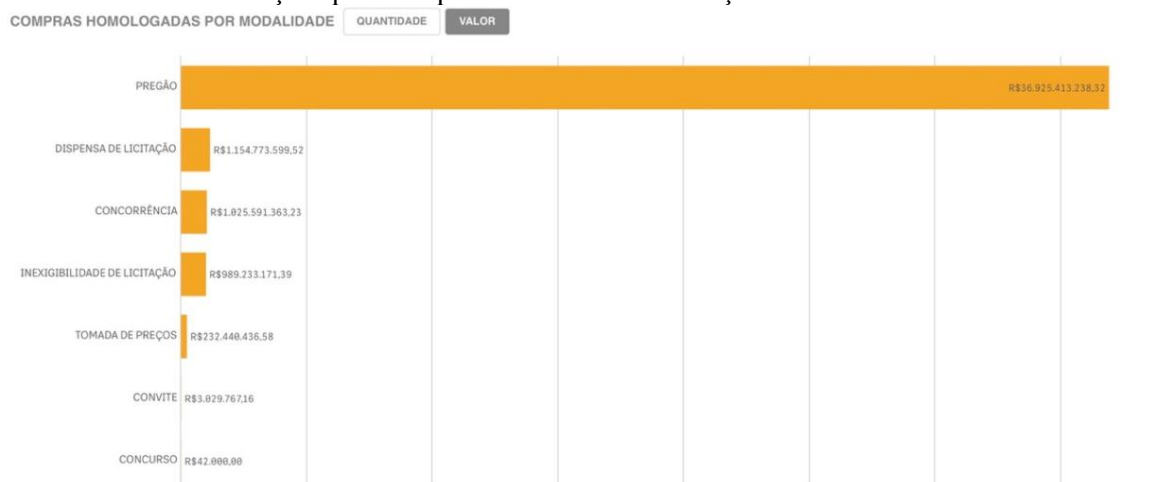
respectivamente. A análise insere-se no escopo da presente investigação, visando elucidar a influência do poder de compra do Estado no fomento ao desenvolvimento regional e na inclusão socioeconômica. Por meio da avaliação da evolução das aquisições governamentais e sua repartição pelas distintas modalidades de licitação, a comparação entre os períodos em questão oferece uma perspectiva detalhada sobre o impacto das políticas de compras públicas nos objetivos estratégicos estatais de diminuição das desigualdades regionais e no reforço da economia local.

Tabela 1 – valor total homologado com participação de micro e pequenas empresas em contratações públicas em 2023 e 2024.

Ano	Valor total homologado de contratações públicas (R\$)
2023	40.330.523.576,20
2024	42.761.371.788,07

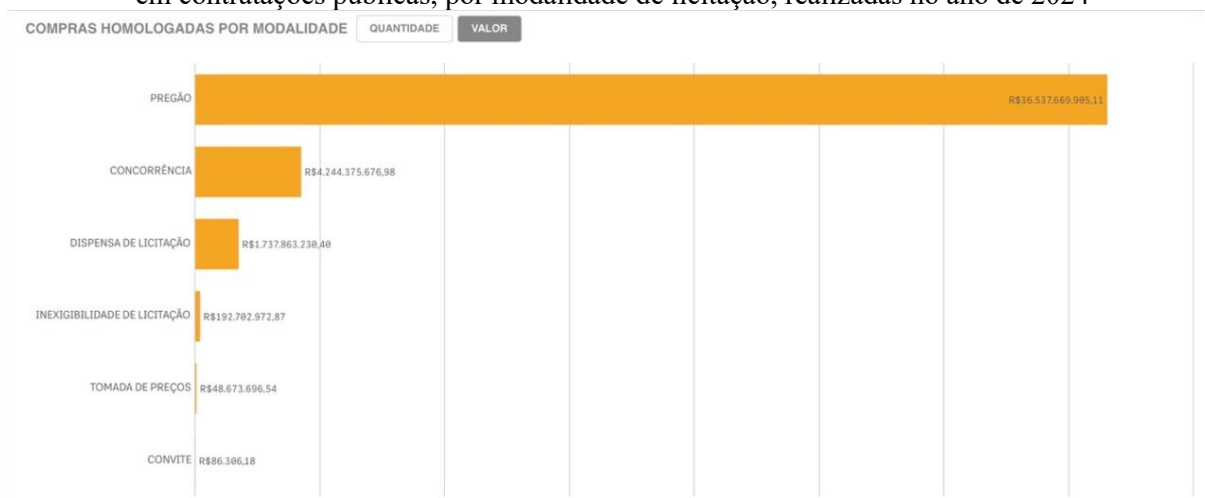
Fonte: painel de Compras do Governo Federal (2024).

Figura 3 – distribuição do valor total homologado, com a participação de micro e pequenas empresas, em contratações públicas por modalidade de licitação realizadas no ano de 2023



Fonte: painel de Compras do Governo Federal (2024).

Figura 4 – distribuição do valor total homologado com a participação de micro e pequenas empresas em contratações públicas, por modalidade de licitação, realizadas no ano de 2024



Fonte: painel de Compras do Governo Federal (2024).

A análise dos dados referentes às contratações públicas realizadas nos anos de 2023 e 2024 demonstra um crescimento no valor total homologado com a participação de MPEs em contratações públicas. Esse aumento sugere uma resposta do mercado e da administração pública à implementação do Decreto n.º 11.890/2024, que regulamenta o artigo 26 da Lei n.º 14.133/2021, estabelecendo diretrizes para a aplicação da margem de preferência e incentivando a participação de MPEs nos certames licitatórios.

A comparação dos períodos indica que o valor total homologado com participação de MPEs em contratações públicas aumentou de R\$ 40.330.523.576,20, em 2023, para R\$ 42.761.371.788,07, em 2024, indicando um incremento substancial. Tal expansão reflete um aumento do poder de compra estatal e uma maior alocação de recursos públicos para atender demandas da administração. Esse crescimento alinha-se ao entendimento doutrinário de que as contratações públicas desempenham um papel estratégico no desenvolvimento regional e na minimização das desigualdades econômicas, configurando o poder de compra estatal como um instrumento para efetivar os princípios constitucionais da eficiência e da isonomia (Di Pietro, 2013).

A inclusão das MPEs, nos processos licitatórios, é fundamental para a política de compras públicas, sendo vista na literatura como um mecanismo de fomento ao empreendedorismo, descentralização econômica e estímulo à criação de empregos (Grijó *et al.*, 2024). O aumento das contratações com participação de MPEs indica que a nova regulamentação facilitou o acesso desses pequenos fornecedores ao mercado governamental, incentivando sua participação em processos concorrenciais. Esse crescimento suporta a

hipótese de que o Decreto n.º 11.890/2024 promoveu uma ampliação do ambiente concorrencial, proporcionando uma distribuição mais justa dos contratos públicos e fortalecendo a presença de empresas de menor porte.

Nesse contexto, a Teoria da Causação Circular Cumulativa revela que direcionar recursos a pequenos empreendimentos gera externalidades positivas, incentivando um crescimento sustentável e fortalecendo as redes produtivas regionais (Myrdal, 1957). A ampliação das contratações públicas pode ser um indicativo de um efeito multiplicador, favorecendo a integração econômica de diversas localidades e apoiando cadeias produtivas estratégicas regionalmente.

Outro aspecto relevante diz respeito à adoção de critérios sustentáveis e inclusivos nas compras públicas, uma iniciativa alinhada aos ODS da Agenda 2030. A adoção desses critérios enfrenta desafios, mas é essencial para promover práticas empresariais responsáveis (Demarchi *et al.*, 2022). O aumento no volume de contratações públicas no último ano pode refletir um avanço na institucionalização dessas diretrizes, com ênfase em fornecedores sustentáveis e na responsabilidade socioambiental.

A Teoria dos Polos de Crescimento sustenta que investimentos estratégicos em certos setores produtivos podem dinamizar o desenvolvimento de regiões menos industrializadas, promovendo externalidades positivas socioeconômicas (Perroux, 1955). Assim, o fortalecimento das contratações públicas, especialmente com o advento do Decreto n.º 11.890/2024, indica que o poder de compra estatal pode catalisar a economia e a inclusão socioeconômica, fomentando um crescimento sustentável e a diversificação econômica em diferentes áreas.

4.3 PARTICIPAÇÃO DAS MPES NOS PROCESSOS COMPRAS GOVERNAMENTAIS

A participação das MPEs nas compras públicas brasileiras demonstra crescimento nos últimos anos. De 2020 a 2023, os valores estimados tiveram um aumento médio de 37%, subindo de R\$ 90,533 bilhões para mais de R\$ 124,577 bilhões. Nesse interstício, o montante total estimado das compras públicas alcançou R\$ 912,711 bilhões, sendo R\$ 462,808 bilhões, o que equivale a 50,71%, direcionados a pequenos negócios (tabela 2).

Tabela 2 – participação das micro e pequenas empresas nas compras públicas.

Ano	Total de compras públicas (R\$ bilhões)	Compras por MPEs (R\$ bilhões)	Participação das MPEs (%)
2020	184.725	90.523	49
2021	218.562	110.061	50,36
2022	254.906	137.645	54
2023	254.518	124.577	48,95

Fonte: Painel de Compras do Governo Federal (2024).

A análise dos dados sobre a participação de MPEs, nas compras públicas de 2020 a 2023, revela oscilações tanto no volume total de aquisições quanto na parcela destinada a esses empreendimentos. Essa dinâmica indica que fatores conjunturais, econômicos e regulatórios impactaram o acesso das MPEs às oportunidades no setor público.

Em 2020, as compras públicas somaram R\$ 184,725 bilhões, com R\$ 90,523 bilhões direcionados às MPEs, representando 49% do total. Esse índice evidencia a participação significativa das MPEs, destacando-se o potencial de crescimento nesse mercado.

No ano seguinte, o volume das compras aumentou para R\$ 218,562 bilhões, destinando-se R\$ 110,061 bilhões a essas empresas, o equivalente a 50,36% das aquisições. Esse incremento sinaliza a efetividade das políticas de incentivo à competitividade das MPEs nas licitações governamentais.

Em 2022, observou-se novo crescimento, alcançando R\$ 254,906 bilhões em compras, com as MPEs respondendo por R\$ 137,645 bilhões, ou 54% do total, a maior porcentagem no período examinado, demonstrando o fortalecimento desse segmento.

Em 2023, observou-se uma leve retração na participação das MPEs nas compras públicas. O volume total estimado dessas compras atingiu R\$ 254.518 bilhões, com as MPEs respondendo por R\$ 124.577 bilhões, o que representa uma participação de 48,95%. Tal declínio pode ser atribuído a alterações nas políticas governamentais ou a desafios enfrentados pelas MPEs na obtenção de contratos públicos.

A inclusão progressiva das MPEs nas compras públicas do Brasil destaca-se como um indicativo da capacidade do Estado de utilizar seu poder de compra para alcançar objetivos sociais e econômicos, estando em conformidade com o compromisso constitucional de promover a equidade e diminuir as desigualdades regionais, princípios amparados pela eficiência administrativa e a função social do Estado (Brasil, 1988). Do ponto de vista acadêmico e jurídico, a prática das compras governamentais é vista como uma manifestação da

interação entre o Direito Administrativo e teorias econômicas que advogam pela intervenção do Estado em mercados desiguais.

A promulgação da Lei Complementar n.º 123/2006, Estatuto da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte, marca um ponto significativo na criação de um ambiente de licitação mais inclusivo. Essa legislação estabelece um tratamento favorecido às MPEs por meio de mecanismos como reserva de cotas e empate ficto, oferecendo vantagens competitivas que atenuam os desequilíbrios impostos por grandes empresas (Brasil, 2006). Segundo a Análise Econômica do Direito, tais instrumentos não apenas proporcionam igualdade competitiva, mas também geram externalidades positivas, estimulando economias locais e o aumento de empregos e renda.

A Teoria da Causação Circular Cumulativa sustenta que a alocação de recursos para pequenas empresas pode iniciar ciclos virtuosos de desenvolvimento regional, evidenciando que compras governamentais, além de ajustarem distorções de acesso ao mercado, também servem como ferramentas para reforçar a justiça econômica e social (Myrdal, 1957). Ao apoiar as MPEs, o Estado promove não somente a eficiência econômica, mas também a integração regional e a coesão social.

A Lei n.º 14.133/2021 reforça o quadro legal que assegura às MPEs melhor acesso às contratações públicas, estabelecendo regras que aumentam a transparência e promovem a isonomia, consolidando a posição das MPEs como elementos essenciais na cadeia de suprimentos do setor público (Brasil, 2021). A previsão de incentivos específicos para pequenas empresas reafirma o entendimento do governo sobre o papel vital dessas entidades na vitalização das economias locais e regionais.

Esse entendimento econômico encontra respaldo na Teoria dos Polos de Crescimento, a qual preconiza que investimentos em setores-chave podem beneficiar regiões periféricas.

Assim, ao dar prioridade às MPEs, o Estado induz um efeito multiplicador que fortalece arranjos produtivos locais e favorece a integração econômica e social (Perroux, 1977). Tais políticas são particularmente relevantes em períodos de retração econômica, em que as MPEs se destacam na criação de empregos e na preservação da estabilidade econômica.

4.4 IMPACTO DA PARTICIPAÇÃO DAS MPES NO PIB E NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

A análise dos dados revela um impacto econômico regional significativo, resultante do crescimento contínuo do valor estimado das compras públicas efetuadas com a participação de

ME e EPP, no período de 2020 a 2023. O montante total estimado passou de R\$ 90.523 bilhões em 2020 para R\$ 124.577 bilhões em 2023. Esse aumento evidencia a função do Estado como indutor do desenvolvimento econômico e regulador das relações de mercado. Tal expansão é um reflexo da intensificação da demanda pública por bens e serviços, bem como do aperfeiçoamento das estratégias de contratação, em alinhamento com os princípios constitucionais de eficiência administrativa e fomento ao desenvolvimento regional, conforme a Constituição Federal, artigo 37 e artigo 3º, inciso III.

Figura 5 – evolução do valor das compras com microempresas e empresas de pequeno porte (2020-2023)



Fonte: painel de Compras do Governo Federal (2024).

A participação das ME/EPPs, no cenário atual, é de especial relevância. Entre 2020 e 2022, observou-se um crescimento constante no percentual do valor total de compras direcionadas a essas empresas, alcançando 54% em 2022. Tal aumento encontra sustentação nas disposições da Lei Complementar n.º 123/2006 e no Decreto n.º 8.538/2015, que estabelecem um tratamento diferenciado e favorecido às ME/EPPs nos processos licitatórios. Essas normativas contribuem para a inclusão produtiva e a democratização do acesso aos mercados públicos (Gomes *et al.*, 2022).

A diminuição para 48,95% em 2023, embora significativa, não compromete a posição consolidada dessas empresas como atores chave nas aquisições governamentais. No entanto, sinaliza a importância de um monitoramento contínuo e de ajustes nas políticas públicas.

O engajamento das ME/EPPs nos processos de compras também evidenciou um incremento notável no intervalo analisado, com o número de processos crescendo de 176.278 em 2020 para 205.117 em 2023, enquanto o número de fornecedores ME/EPP participantes aumentou de 50.172 para 70.031 no mesmo período. Esse crescimento destaca a sua capacidade de adaptação às exigências dos editais e de ampliação de sua presença no mercado de compras públicas. Como apontado por França e Bellini (2020), o fortalecimento das ME/EPPs em contratações governamentais impulsiona as economias regionais e contribui para a coesão social, promovendo a geração de empregos locais e a distribuição de renda.

Do ponto de vista da AED, as compras públicas direcionadas às ME/EPPs inserem-se em uma estratégia redistributiva que visa reduzir as desigualdades regionais e fortalecer as economias locais, alinhando-se aos objetivos constitucionais. Além disso, a Teoria dos Polos de Crescimento baseia-se na premissa de que investimentos públicos em setores estratégicos geram efeitos positivos para territórios adjacentes, estimulando a integração produtiva e a sustentabilidade.

Embora as compras governamentais tenham um papel importante para o desenvolvimento regional, desafios se fazem presentes. Grijó *et al.* (2024) salientam que simplificar os processos licitatórios, aprimorar a capacitação técnica dos gestores públicos e expandir o uso de ferramentas como o PNCP são ações cruciais para garantir a continuidade dos avanços obtidos. A Lei n.º 14.133/2021 surge como um marco regulatório relevante, introduzindo inovações como a análise do ciclo de vida dos produtos, o que favorece uma maior sustentabilidade e eficiência nas aquisições governamentais.

Assim, a evolução do valor das compras públicas e o aumento da participação das ME/EPP nesse período reafirmam a importância dessas empresas como instrumentos para a promoção da justiça distributiva e da eficiência administrativa, conforme a Tabela 3. No entanto, a manutenção desses avanços depende do fortalecimento institucional e da continuidade das políticas públicas, assegurando a sustentabilidade de seus efeitos no desenvolvimento econômico regional.

Tabela 3 – evolução do valor estimado das compras, valor de compras com microempresas e empresas de pequeno porte, participação percentual, processos de compra e quantidade de fornecedores participantes.

Ano	Valor estimado das compras (R\$)	Valor de compras com ME/EPP (R\$)	Valor com Participação de ME/EPP (%)	Quantidade de processos de compras	Quantidade de fornecedores ME/EPP participantes
2020	184.725.021.519,06	90.523.536.265,42	49	176.278	50.172
2021	218.562.177.073,22	110.061.618.894,34	50,36	165.325	56.883
2022	254.906.348.958,95	137.645.734.173,22	54	193.719	63.713
2023	254.518.124.876,04	124.577.979.304,96	48,95	205.117	70.031

Fonte: painel de Compras do Governo Federal (2024).

A análise conjunta com o PIB nacional oferece um panorama macroeconômico mais abrangente. Conforme a Tabela 4, em relação ao PIB, as compras públicas com participação de ME/EPPs foram responsáveis por 1,2% em 2020, aumentando para 1,4% em 2022 e recuando para 1,1% em 2023 (IBGE, 2024). Essa flutuação pode ser atribuída tanto ao crescimento do PIB no período analisado quanto a ajustes orçamentários e alterações nas prioridades de gestão pública, que resultaram em uma menor representatividade relativa no último ano, apesar do valor absoluto das compras ser mais elevado.

Tabela 4 – representatividade das compras públicas com micro e pequenas empresas no PIB nacional (em trilhões de reais).

Ano	PIB nacional em trilhões (R\$)	Valor estimado de compras de ME/EPP trilhões (R\$)¹	PIB Nacional (%)²
2020	7,4	0,09	1,2
2021	8,7	0,11	1,3
2022	9,9	0,14	1,4
2023	10,9	0,12	1,1

¹Os valores foram convertidos em trilhões para fins de equiparação, permitindo uma comparação direta e consistente com o PIB nacional, que é apresentado em trilhões de reais; ²Os valores foram convertidos em trilhões para fins de equiparação, permitindo uma comparação direta e consistente com o PIB nacional, que é apresentado em trilhões de reais.

Fonte: IBGE (2024, p.05) e Painel de Compras do Governo Federal (2024).

A investigação sobre o impacto econômico regional das compras públicas brasileiras, no período de 2020 a 2023, evidencia uma expansão substancial no valor total estimado das

aquisições governamentais. Esse valor evoluiu de R\$ 184,73 bilhões em 2020 para R\$ 254,52 bilhões em 2023, refletindo o papel do Estado como agente promotor do desenvolvimento econômico e regulador das relações de mercado. Tal crescimento demonstra a capacidade das compras públicas de ultrapassarem sua função operacional, consolidando-se como instrumentos de fomento à coesão social e à justiça distributiva.

Baseado na Teoria dos Polos de Crescimento, é possível compreende-se como os investimentos públicos em regiões específicas podem irradiar efeitos econômicos positivos para territórios adjacentes, favorecendo a integração produtiva e a sustentabilidade. Adicionalmente, a configuração das compras governamentais como elemento chave das políticas públicas está em consonância com os princípios constitucionais de redução das desigualdades regionais e de melhoria da eficiência administrativa, de acordo com o art. 3º e o art. 37, da Constituição Federal.

Estudos de Gomes *et al.* (2022) indicam que a participação efetiva das MPEs nas compras públicas relaciona-se à simplificação dos processos licitatórios e à implementação de políticas de inclusão produtiva. Entre 2020 e 2023, observou-se um aumento significativo no número de fornecedores ME/EPPs, passando de 50.172 em 2020 para 70.031 em 2023. Esse progresso reflete, diretamente, as políticas de estímulo, como o tratamento diferenciado previsto pela Lei Complementar n.º 123/2006 e regulamentado pelo Decreto n.º 8.538/2015.

Além disso, França e Bellini (2020) destacam que a adoção de critérios sustentáveis em licitações públicas fortaleceu as MPEs, promovendo a sustentabilidade ambiental e social. A participação dessas empresas, que alcançou 54% em 2022, demonstra como as políticas de inclusão podem impulsionar as economias regionais e atenuar desigualdades sociais. No entanto, a redução para 48,95% em 2023 sinaliza a necessidade de um acompanhamento e aprimoramento contínuos das estratégias de incentivo.

Rauen (2022) menciona que as compras públicas possuem o potencial de estimular a inovação e fomentar práticas sustentáveis. A implantação do PNCP, conforme estabelecido pela Lei n.º 14.133/2021, marca um avanço significativo nessa área. Conforme Boechat (2022), a nova legislação de licitações introduziu mudanças relevantes, tais como a análise de ciclo de vida dos produtos e a inclusão da remuneração variável, que potencializam a eficiência e a sustentabilidade nas compras governamentais.

Por outro lado, Grijó *et al.* (2024) identificam desafios enfrentados pelas MPEs, como as dificuldades de acesso à informação sobre licitações e a falta de capacitação técnica para atender aos requisitos dos editais. Esses obstáculos, juntamente à burocracia e aos custos

elevados de participação, ressaltam a importância de políticas públicas mais inclusivas e de programas de capacitação para gestores e fornecedores.

A dinâmica da participação das ME/EPPs nas compras públicas, mostrando crescimento até 2022 com 54% e uma subsequente retração para 48,95% em 2023, reflete a influência de fatores conjunturais e estruturais, como ajustes orçamentários, oscilações macroeconômicas, evolução normativa e implementação de políticas de inclusão produtiva. O aumento do número de fornecedores ME/EPPs de 50.172 em 2020 para 70.031 em 2023 indica um fortalecimento das iniciativas de acesso ao mercado governamental, consolidando essas empresas como promotoras de distribuição de renda e dinamização econômica regional.

Com base na Teoria de Causação Circular Cumulativa (Myrdal, 1957), observa-se que a alocação de recursos públicos em pequenos empreendimentos fomenta um ciclo virtuoso de crescimento regional. Tais investimentos geram ganhos estruturais, abrangendo desde a criação de empregos até o aumento da competitividade econômica local. No entanto, esses benefícios somente se sustentam com o aprimoramento institucional e a continuidade dos incentivos que garantem a durabilidade desses progressos. Portanto, as MPEs desempenham um papel crucial tanto para a promoção do desenvolvimento regional quanto a contribuição direta para a coesão social e a diminuição das desigualdades inter-regionais.

A análise do impacto das compras públicas no PIB nacional evidencia não somente a importância econômica desse setor, mas também seu papel estratégico para incentivar práticas sustentáveis e inclusivas. De acordo com os dados, em 2022, as compras públicas atingiram seu maior índice de participação no PIB, correspondente a 1,4%, antes de retrair para 1,1% em 2023, refletindo ajustes fiscais e contextos econômicos desfavoráveis.

Os achados demonstram que, embora a inclusão das MPEs nas contratações públicas tenha se expandido consistentemente até 2022, a retração observada em 2023 sinaliza que fatores estruturais, como limitações orçamentárias e alterações nas prioridades políticas, podem impactar adversamente o avanço dessa política inclusiva. A Teoria de Causação Circular Cumulativa oferece uma fundamentação sólida para esse fenômeno, indicando que, ao investir em pequenas empresas, o governo não somente estimula o crescimento regional, mas também reforça as cadeias produtivas locais e atenua as desigualdades inter-regionais.

A distribuição regional dos recursos oriundos das compras públicas exerce uma função vital no estímulo ao desenvolvimento econômico equilibrado. Segundo pesquisas do FMI, a cada R\$ 1 milhão investidos pelo setor público são gerados, em média, 18 empregos diretos e 25 indiretos, impulsionando, significativamente, a economia local. Essa evidência ressalta o caráter estratégico dos investimentos governamentais como propulsores do desenvolvimento

econômico e da geração de trabalho, contribuindo para a redução do desemprego e a promoção de uma maior estabilidade social. Assim, ao impulsionar as cadeias produtivas regionais, as compras públicas vão além de sua função operacional e se estabelecem como instrumentos de justiça distributiva e coesão social.

A diminuição na representatividade das compras públicas no PIB em 2023 destaca a necessidade de um planejamento orçamentário estratégico, conforme proposto pela AED. O reforço da governança e a expansão de ferramentas tecnológicas, a exemplo do PNCP, são medidas imprescindíveis para assegurar a transparência, eficiência e acessibilidade dos processos licitatórios, em especial para os pequenos empreendimentos.

A continuidade dessas iniciativas depende de uma articulação federativa que alinhe interesses locais e nacionais visando objetivos comuns. Programas de capacitação, incentivos fiscais específicos e sistemas de monitoramento eficazes são instrumentos cruciais para garantir que os benefícios das compras governamentais sejam equitativamente distribuídos entre as regiões, fomentando não somente o crescimento econômico, mas também a coesão social e a justiça territorial.

4.5 O CASO DO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), criado pela Lei Federal n.º 5.537, de 21 de novembro de 1968, e complementado pelo Decreto-Lei n.º 872, de 15 de setembro de 1969, vinculado ao Ministério da Educação (MEC), desempenha um papel crucial na execução de políticas educacionais em todo o território nacional. Sua atuação, viabilizada por meio de parcerias com Estados e Municípios, é direcionada à melhoria da qualidade da educação e é amplamente reconhecida por promover uma transformação significativa nos sistemas de compras governamentais, especialmente em áreas como alimentação escolar, mobiliário e transporte (Brasil, 1968, 1969).

A estratégia do FNDE é similar à da União, considerando-se sua vinculação ao MEC e a adoção de bases normativas. Exemplos nesse sentido incluem a CICS, presidida pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, e o Catálogo de Materiais (CATMAT), integrante do Sistema Integrado de Administração e Serviços Gerais. Nesse aspecto, as políticas, procedimentos e parcerias públicas de compras, bem como a sustentabilidade nas aquisições, estão alinhadas com diretrizes consolidadas federalmente. Todavia, o FNDE distingue-se em aspectos específicos relacionados às CPS.

Entre os mecanismos mais utilizados em licitações nacionais, consoante o FNDE, destaca-se o Sistema de Registro de Preços, indicado para aquisições recorrentes, incluindo bens de consumo e atendimento a programas governamentais, essencial quando se é impraticável antever o volume necessário às necessidades da administração.

Essa metodologia é frequentemente aplicada pelo FNDE em suas licitações devido às demandas educacionais de grande porte e às características próprias, derivadas de suas finalidades institucionais e do público-alvo no setor educacional.

Um elemento fundamental para a compreensão da abordagem adotada pelo FNDE em relação às compras é a Resolução FNDE n.º 20, que define as diretrizes para os procedimentos de aquisição de bens e serviços, incluindo os padronizados e serviços de engenharia, gestão de contratos e atas de registro de preços dentro da instituição (Brasil, 2014). Essa diretiva evidencia a busca por melhoria contínua nos processos contratuais para assegurar maior eficiência, eficácia, efetividade e sustentabilidade nas compras governamentais.

Assim, a sustentabilidade no FNDE abrange dimensões econômica, social e ambiental, resultando em impactos econômicos positivos observáveis, por exemplo, por meio da realização de compras compartilhadas, que permitem ao FNDE e outras agências do MEC executar um único processo licitatório para suprir demandas comuns. Tal estratégia visa obter maior eficiência e economicidade, seja pelo aumento do poder de barganha da Administração, redução dos custos administrativos ou pela economia de escala envolvida (Brasil, 2014).

No que se refere ao processamento das licitações do FNDE, é notável que a utilização do sistema Comprasnet implica a escolha de itens do CATMAT, procedimento comum a todos os órgãos da administração pública federal. Entretanto, o FNDE tende a selecionar itens genéricos desse cadastro, detalhando suas especificações diretamente nos editais. Essas especificações são desenvolvidas em colaboração com organismos certificadores e normalizadores, além de incluírem a participação do mercado por meio de audiências públicas. Durante essas discussões, abordam-se, entre outros, critérios socioambientais, de eficiência e durabilidade. Tal processo permite classificar a maioria das aquisições do FNDE como sustentáveis, embora elas não sejam formalmente reconhecidas dessa maneira no acompanhamento realizado pela União, o que impacta, negativamente, a avaliação global das CPS na administração federal.

O êxito das práticas de compras sustentáveis pelo FNDE advém da atuação conjunta de diversas coordenadorias e divisões de sua Diretoria de Administração. Essa organização propicia ao órgão um desenvolvimento contínuo, realçado pelas parcerias estabelecidas com instituições como o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO) e a

Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), que oferecem suporte técnico. Por conseguinte, mesmo que a política de compras e contratações do FNDE não destaque, expressivamente, a sustentabilidade, o foco em requisitos de qualidade, segurança, durabilidade, eficiência e economia de escala culmina em uma prática efetiva de compras sustentáveis, conferindo ao FNDE um papel de destaque nessa área.

Conforme o Plano de Gestão de Logística Sustentável do FNDE, estabeleceram-se objetivos relacionados ao material de consumo e às compras e contratações, visando, principalmente, ao uso interno da instituição em suas funções-meio. As metas e relatórios para os períodos de 2012–2024 e 2025–2027 estão acessíveis no Portal FNDE (Brasil, 2024).

No entanto, falta informação sobre o acompanhamento específico das compras e contratações sustentáveis, tanto aquelas destinadas aos Estados e Municípios quanto as internas ao FNDE. A meta definida no Plano de Gestão de Logística Sustentável para 2025–2027 limita-se a priorizar aquisições que cumpram com critérios de sustentabilidade, promovendo práticas de mercado responsáveis (Brasil, 2024).

Apesar disso, o expressivo poder de compra do FNDE, aliado a um sistema de aquisições robusto e mecanismos de planejamento anteriores às licitações, posiciona o órgão como um potencial impulsionador de padrões sustentáveis de produção e consumo. Esse arranjo contribui para o fortalecimento de micro e pequenas empresas em todo o país, favorecendo a geração de emprego e renda em nível regional. Além disso, incentiva a criação de sistemas produtivos menos impactantes e mais eficientes, por meio da priorização de requisitos de sustentabilidade, qualidade, segurança e durabilidade dos bens licitados, distribuídos às unidades de ensino em âmbito nacional.

Aspectos positivos e desafios do modelo do FNDE incluem o uso frequente do Sistema de Registro de Preços, padronização de especificações técnicas que atendem a todas as unidades escolares, incluindo requisitos de sustentabilidade, especificações técnicas validadas por organismos de normalização (e.g., ABNT) e certificação (e.g., INMETRO), com a participação do setor produtivo na formulação, o que confere legitimidade às exigências feitas aos fornecedores.

Melhoria das especificações, resultando em maior durabilidade dos bens adquiridos, racionalização de gastos e processos, além de redução na geração de resíduos e emissões. Garantia de transparência, padronização de procedimentos e controle de qualidade. Desafios: monitorar adequadamente as CPS, considerando o uso recorrente de itens considerados “genéricos” no CATMAT, não contabilizados no monitoramento de CPS da Administração

federal, e consolidar-se como referência nacional em padronização de requisitos e especificações técnicas para bens e serviços.

4.6 PROPORÇÃO DE PROCESSOS LICITATÓRIOS COM CRITÉRIOS SUSTENTÁVEIS

A análise da incorporação de critérios de sustentabilidade nos processos licitatórios de instituições públicas brasileiras revelou avanços significativos nos últimos anos, impulsionados principalmente pela implementação da Lei n.º 14.133/2021, conhecida como Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Essa legislação enfatiza a importância da sustentabilidade, estabelecendo diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações públicas.

Um estudo realizado nas universidades federais do Rio Grande do Sul examinou 911 editais de licitação do ano de 2013. Os resultados mostraram que apenas 20 desses editais (aproximadamente 2,2%) continham critérios de sustentabilidade, evidenciando uma baixa adoção dessas práticas na época. Os critérios sustentáveis mais comuns relacionavam-se à aquisição de equipamentos eletrônicos com menor consumo de energia (Cristóvam; Fernandes, 2018).

Uma pesquisa na Universidade Federal de Santa Maria analisou os processos licitatórios para aquisição de materiais de consumo nos anos de 2016 e 2017. Os achados indicaram que apenas cerca de 7% dos itens licitados incluíam exigências de critérios de sustentabilidade, com predominância para aspectos ambientais, seguidos por critérios sociais e econômicos (Gallon *et al.*, 2019).

Uma análise dos pregões eletrônicos do Instituto Federal de Santa Catarina revelou que, de 37 pregões realizados em 2017, apenas 8 (aproximadamente 21,6%) incorporaram parâmetros de sustentabilidade. Em contraste, o Instituto Federal do Rio Grande do Sul apresentou uma taxa de adoção mais elevada no mesmo período, com 12 de 13 pregões (cerca de 92,3%), incluindo tais critérios, sugerindo que, enquanto algumas instituições avançaram na integração de práticas sustentáveis, outras ainda enfrentavam desafios para implementar essas exigências em 2017 (Amorim *et al.*, 2020).

A universalização dos critérios sustentáveis nos editais representa uma concretização da capacidade estatal de mobilizar o *Triple Bottom Line*, conceito que prioriza a integração de resultados econômicos, impactos sociais e benefícios ambientais, discutido na literatura especializada como pilar estratégico para uma economia responsável e resiliente. Kabra *et al.*

(2023) enfatizam que o alinhamento das compras governamentais com esses princípios fomenta mercados mais éticos, impulsiona a inovação tecnológica e fortalece cadeias produtivas locais.

Além disso, a Teoria de Causação Circular Cumulativa oferece uma estrutura teórica para entender como a inclusão de critérios sustentáveis pode gerar ciclos virtuosos de crescimento econômico e coesão social, ampliando a competitividade das empresas locais e mitigando desigualdades regionais ao redistribuir recursos de forma mais equitativa. Essa abordagem transcende a esfera administrativa, consolidando-se como um imperativo ético e político.

O poder de compra estatal é destacado como vetor estratégico para transformação dos mercados e indução de práticas empresariais mais inclusivas e sustentáveis. Fenili (2016) argumenta que, apesar dos desafios inerentes à implementação de critérios sustentáveis, tais como resistências culturais e estruturais, suas externalidades positivas incluem o estímulo a setores produtivos estratégicos, a ampliação da base de fornecedores comprometidos com padrões de sustentabilidade e a geração de emprego e renda, especialmente em regiões economicamente desfavorecidas.

O Decreto n.º 8.538/2015, ao estabelecer um regime diferenciado para micro e pequenas empresas, reforça a interação entre sustentabilidade e inclusão econômica. Priorizando pequenos fornecedores em processos sustentáveis, o Estado promove uma redistribuição mais equitativa de oportunidades econômicas, alinhando-se aos objetivos constitucionais de redução das desigualdades regionais. Essa abordagem não somente fortalece economias locais, mas também converte as compras públicas em instrumentos de governança regional e desenvolvimento integrado.

O Programa de Gestão Energética Estadual (PGEE), iniciado em 2003, auxiliou na inclusão, no Catálogo de Materiais e Serviços (CATMAS), de itens economizadores de água, tais como torneiras, válvulas e bacias sanitárias. Essas ações proporcionaram uma significativa economia no consumo de água, contribuindo para a preservação desse recurso e assegurando menos despesas para os cofres públicos (Costa, 2017).

A implementação do PGEE resultou de uma parceria entre o Estado de Minas Gerais e o Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais, visando à redução dos custos com energia elétrica e à promoção de uma cultura de combate ao desperdício. Assim, procedeu-se à revisão das especificações técnicas dos equipamentos elétricos adquiridos pela Administração estadual, incluindo no CATMAS opções mais eficientes, como lâmpadas, motores, refrigeradores e condicionadores de ar (Costa, 2017).

Em 2008, um importante aspecto das CPS foi regulamentado pelo Estado: o uso de madeira de origem nativa nas contratações estaduais. O Decreto Estadual n.º 44.903, de 13 de fevereiro de 2008, estabeleceu procedimentos para contratações de obras e serviços que envolvam a aquisição direta ou uso de produtos e subprodutos de madeira nativa, como as da Amazônia ou Mata Atlântica (Minas Gerais, 2008).

Ainda em 2008, o governo de Minas Gerais publicou o Manual de Obras Públicas Sustentáveis, com o objetivo de incorporar princípios de sustentabilidade no planejamento e execução de obras públicas. O foco era a mitigação de impactos ambientais, uso mais eficiente de matérias-primas e energia, redução de poluição e resíduos, preservação de espaços naturais e adoção de tecnologias construtivas modernas, trazendo benefícios prolongados (Minas Gerais, 2008).

O Manual foi desenvolvido com o suporte conceitual do Sistema Estadual de Meio Ambiente, mantendo sinergia com iniciativas de CPS e de Gestão Estratégica de Suprimentos, servindo como um instrumento para promover mudanças culturais que ultrapassam a esfera da Administração e refletem em toda a cadeia produtiva da construção civil (Minas Gerais, 2008).

Prosseguindo com o avanço da política de compras sustentáveis, em 2009, o Estado de Minas Gerais lançou sua Cartilha de Compras Sustentáveis, amplamente divulgada aos órgãos estaduais, detalhando o projeto e as iniciativas voltadas à sustentabilidade adotadas pela Administração Estadual (Cavalcanti *et al.*, 2017). Entre essas iniciativas, destacou-se a promoção do uso de energia renovável em edifícios públicos, buscando a adoção de critérios e práticas ambientalmente mais apropriados e a melhoria da qualidade de vida no trabalho.

Por fim, Minas Gerais consolida sua posição como referência em compras sustentáveis com a publicação do Decreto n.º 48.938, de 07 de novembro de 2024, o qual dispõe sobre critérios e práticas para promover o desenvolvimento sustentável nas licitações e contratações efetuadas pela Administração Pública (Minas Gerais, 2024).

O estudo conduzido por Lemos *et al.* (2020) examina a inclusão de critérios de sustentabilidade social e ambiental em processos de licitação de municípios brasileiros integrantes do Projeto Cidades Sustentáveis. Os achados revelam que a aplicação desses critérios ocorre, primordialmente, devido a exigências legais, conforme estipulado pela Lei Complementar n.º 123/2006 (Brasil, 2006) e pela Instrução Normativa n.º 1/2010 (Brasil, 2010). A investigação também mostrou uma prevalência de critérios sociais, como o incentivo a micro e pequenas empresas, em contraste com os ambientais, que são menos explorados por causa de imprecisões nas especificações técnicas dos editais.

A análise indica que os municípios empregam critérios sustentáveis de maneira restrita. Contudo, sua implementação é essencial para fomentar impactos positivos em relação ao desenvolvimento econômico local, à criação de empregos e à conservação ambiental. Adicionalmente, ressalta-se a necessidade de capacitação de gestores públicos para expandir o uso de práticas sustentáveis em compras governamentais, especialmente no que se refere aos critérios ambientais, que exigem um entendimento técnico mais aprofundado.

Lemos *et al.* (2020) também apontaram que os editais analisados muitas vezes não detalham termos vinculados à sustentabilidade, o que dificulta sua identificação. Esse fato evidencia a importância de aperfeiçoar as práticas de gestão pública, incluindo métricas claras para a avaliação do impacto das aquisições sustentáveis, e reforçando a governança ambiental e social nos procedimentos licitatórios.

4.7 IMPACTO DAS COMPRAS PÚBLICAS COM PARTICIPAÇÃO DE MPES NA REDUÇÃO DA EXTREMA POBREZA REGIONAL

A análise revelou que os municípios estudados adotam critérios sustentáveis de maneira limitada. No entanto, sua implementação é essencial para fomentar impactos positivos no desenvolvimento econômico local, na criação de empregos e na proteção ambiental. Ademais, o estudo enfatiza a necessidade de treinamento de gestores públicos a fim de expandir a adoção de práticas sustentáveis nas aquisições governamentais, especialmente quanto aos critérios ambientais, que frequentemente demandam conhecimento técnico aprofundado.

A inserção das MPes nas compras públicas tem-se destacado como um mecanismo eficaz para a distribuição de renda e o fortalecimento das economias locais, exercendo influência direta na mitigação da extrema pobreza nas regiões brasileiras. Embora seja impraticável estabelecer uma relação causal direta com os dados disponíveis, a análise comparativa, que permite verificar os impactos concretos do incremento das aquisições públicas e a redução da população em condição de extrema pobreza, indica que os investimentos governamentais direcionados às MPes podem constituir uma ferramenta fundamental no enfrentamento da desigualdade social e no estímulo ao desenvolvimento econômico regional.

A seleção dos anos de 2020 e 2023 como pontos de referência para essa análise foi motivada pela disponibilidade de dados recentes sobre extrema pobreza, publicados pelo IBGE e pelo Painel de Compras do Governo Federal. Esses números permitem verificar se o crescimento das contratações públicas com MPes teve impactos tangíveis na melhoria das condições socioeconômicas da população mais vulnerável, conforme a Tabela 5.

Tabela 5 – Comparativo entre a estimativa de compras públicas de micro e pequenas empresas (2020-2023) e a variação da extrema pobreza por região.

Região	Compras 2020 (R\$ bi)	Extrema pobreza 2020 (%)	Compras 2023 (R\$ bi)	Extrema pobreza 2023 (%)	Compras (%)	Extrema Pobreza (%)
Norte	15,6	7,8%	22	6%	44,74%	-23,08%
Nordeste	20,1	10%	31,5	9,1%	56,72%	-9%
Centro-Oeste	23,4	2,7%	23,7	1,8%	1,28%	-33,33%
Sudeste	23,2	3,9%	35,6	2,5%	53,45%	-35,9%
Sul	7,9	2,7%	11,6	1,7%	46,84%	-37%

Fonte: IBGE (2024, p.7) e Painel de Compras do Governo Federal (2024).

A análise dos dados revela que as regiões brasileiras apresentaram redução na extrema pobreza no período analisado, simultaneamente ao registro de crescimento no volume de compras públicas dirigidas às MPEs. Essa tendência pode ser atribuída ao fato de que a contratação de pequenas empresas locais pelo Estado contribui, diretamente, para a geração de empregos formais e para o fortalecimento da renda familiar, essenciais para o afastamento da população da linha da extrema pobreza.

A Região Norte, exemplificando, teve um aumento significativo de 44,74% nas compras públicas, de R\$ 15,6 bilhões em 2020 para R\$ 22 bilhões em 2023. No mesmo período, a taxa de extrema pobreza na região caiu de 7,8% para 6% (-23,08%). Esse padrão repetiu-se no Nordeste, onde o crescimento das compras públicas foi de 56,72% (de R\$ 20,1 bilhões para R\$ 31,5 bilhões), acompanhado de uma redução da extrema pobreza de 10% para 9,1% (-9%).

No Centro-Oeste, embora o volume de compras públicas tenha aumentado apenas modestamente, em 1,28%, observou-se uma das maiores reduções na taxa de extrema pobreza, que passou de 2,7% para 1,8% (-33,33%). Isso pode indicar que a qualidade da alocação dos recursos públicos tem uma função mais determinante para a redução da pobreza do que o volume de investimento.

Nas regiões Sudeste e Sul, que concentram a maior parte das compras públicas federais, os investimentos também aumentaram expressivamente: 53,45% no Sudeste e 46,84% no Sul. Essas áreas também viram as maiores quedas nos índices de extrema pobreza: de 3,9% para 2,5% (-35,9%) no Sudeste e de 2,7% para 1,7% (-37%) no Sul.

Embora os dados demonstrem uma correlação entre o aumento das compras públicas com MPEs e a redução da extrema pobreza, é importante analisar a distribuição territorial desses investimentos. Regiões com maiores volumes de compras públicas tiveram quedas mais significativas nos índices de pobreza, sugerindo que a capacidade do Estado em direcionar

recursos para pequenos negócios locais pode ser um fator estratégico no combate às desigualdades regionais.

Contudo, a redução da pobreza não ocorre de maneira uniforme entre as regiões. A Região Centro-Oeste, por exemplo, apresentou um dos menores aumentos no volume de compras públicas (+1,28%), mas uma das maiores quedas percentuais na extrema pobreza (-33,33%). Este fato reafirma a necessidade de políticas públicas mais precisas para regiões com elevada concentração de vulnerabilidade social, a fim de maximizar os impactos positivos dos investimentos governamentais.

Adicionalmente, é essencial considerar o tipo de empresa contratada e o setor econômico beneficiado pelas compras públicas. Pequenos negócios em setores como saneamento, infraestrutura, educação e saúde tendem a gerar impactos sociais mais substanciais, influenciando, diretamente, na qualidade de vida da população e na criação de empregos sustentáveis.

Assim, a participação de MPEs nas compras públicas deve ser considerada não apenas como um estímulo econômico, mas como uma ferramenta estratégica para a erradicação da pobreza e a promoção da inclusão social. O desafio para o Estado reside em aperfeiçoar a distribuição desses recursos e assegurar que as contratações beneficiem os setores mais vulneráveis da população.

4.7.1 Monitoramento e Avaliação das Políticas de Compras Públicas: Indicadores e Desafios

A eficiência das compras públicas constitui um elemento central para a otimização do gasto governamental, gerando impactos diretos no desenvolvimento regional, na inclusão de MPEs e na adoção de critérios de sustentabilidade. Para assegurar transparência e eficácia nesse processo, vários indicadores de desempenho são utilizados como ferramentas estratégicas de avaliação e melhoria.

Fischmann e Zilber (2022) argumentam que os indicadores de desempenho representam a principal ferramenta para a gestão de processos, pois convertem informações em métricas objetivas e de fácil interpretação. No entanto, dado seu uso como referência para decisões, a seleção do que monitorar é essencial e deve ser adequada para refletir problemas críticos quando ocorrem.

Conforme Ferreira *et al.* (2009), um indicador é uma medida com significado específico, empregada para organizar e capturar informações relevantes sobre os componentes de um objeto de observação. Sua capacidade de informar empiricamente sobre a evolução do aspecto

observado confere aos indicadores um papel metodológico significativo, ativo, com potencial para alterar o comportamento organizacional e influenciar decisões (Franceschini *et al.*, 2019).

Para empregar indicadores, é necessário diferenciar dados, informações e indicadores. Dados são registros mínimos de um processo, por exemplo, o valor de uma nota fiscal. Informação é a agregação de vários dados com um atributo de interesse, como a soma de todas as notas fiscais em um mês específico. Indicadores relacionam informações distintas, geralmente por meio de quocientes, e sua característica principal é a presença de uma fórmula. A ausência de ao menos um quociente entre duas informações indica que não se está diante de um indicador (Pavani Júnior; Scucuglia, 2010).

Segundo Franceschini *et al.* (2019), o resultado de uma medição de desempenho é um indicador de desempenho, geralmente expresso por um número e uma unidade de medida, onde o número indica a magnitude e a unidade, o sentido. Os indicadores-chave de desempenho são o conjunto de indicadores que medem os aspectos mais críticos ou importantes para o sucesso de uma organização (Cooper; Slack, 2015; Pavani Júnior; Scucuglia, 2010; Parmenter, 2015).

Lind (2014) destaca que os indicadores-chave de desempenho se baseiam na ideia de que uma gestão eficaz requer o monitoramento contínuo dos processos de negócio para avaliar o desempenho da organização. Segundo ele, um desempenho superior somente é alcançado quando os decisores estão informados sobre o desempenho atual.

Entre os principais indicadores, ressalta-se o impacto no desenvolvimento regional, medido pela distribuição equitativa de contratos por localidades, relevante para a redução das desigualdades econômicas e promoção de um crescimento mais uniforme entre regiões (Silva *et al.*, 2015). Índices de distribuição de recursos e geração de empregos são fundamentais para garantir que o poder de compra do Estado seja aplicado estrategicamente.

A participação de MPEs nos processos de contratação reflete a democratização do acesso aos recursos públicos e o fomento ao empreendedorismo, representando uma métrica crucial, pois essas empresas formam a maior parte do tecido empresarial no Brasil (Soares; De Oliveira, 2018).

O cumprimento de critérios de sustentabilidade, como um terceiro pilar essencial, indica a modernização da gestão estatal, ao incorporar diretrizes ambientais, sociais e de governança, englobando a redução do impacto ambiental, responsabilidade social e integridade nas relações de trabalho (Carneiro *et al.*, 2016). Monitorar a proporção de aquisições sustentáveis e a conformidade dos contratos com a legislação ambiental são práticas para medir o nível de adesão.

Além dos indicadores de desempenho, o sucesso das compras públicas depende de ferramentas de monitoramento e compliance, essenciais para garantir a integridade e a transparência dos processos. Nesse contexto, as auditorias públicas e o controle externo, realizados pelo TCUE pelos Tribunais de Contas Estaduais, são fundamentais. Eles permitem a identificação de ineficiências, desvios e oportunidades de melhoria, conforme Silva *et al.* (2016). Da mesma forma, a implementação de códigos de conduta, canais de denúncia e programas de integridade na administração pública potencializa o combate à corrupção e fortalece os princípios de governança.

Em relação à transparência e análise em tempo real dos processos licitatórios, destaca-se o Painel de Compras do Governo Federal. Essa plataforma eletrônica congrega informações sobre aquisições governamentais, possibilitando o monitoramento dinâmico e acessível por gestores e cidadãos. A eficácia dos sistemas de monitoramento e avaliação das compras públicas depende não somente de indicadores precisos, mas também de infraestruturas tecnológicas e gerenciais adequadas para a coleta, tratamento e análise padronizada dos dados. Contudo, há obstáculos significativos nesse processo, como a falta de padronização dos dados e dificuldades em assegurar a transparência nas contratações, como destacado por Matos (2024).

Um problema recorrente é a ausência de uniformidade na inserção de informações nos sistemas eletrônicos de compras, dificultando a comparação de resultados entre diferentes órgãos e esferas de governo. Essa situação, mencionada por Silva *et al.* (2016), resulta em duplicidade de registros e perda de confiabilidade dos dados. A carência de padronização impede a consolidação de indicadores nacionais, devido à inconsistência nos processos de coleta e compilação das informações (Jannuzzi, 2013).

Quanto à transparência das contratações, apesar de existirem instrumentos legais significativos como a Lei de Acesso à Informação (Brasil, 2011), e determinações para a publicação de contratos em portais eletrônicos, persistem limitações na disponibilidade dos dados e na clareza da linguagem utilizada para divulgação (Carneiro *et al.*, 2016). Ferreira (2019) salienta que a ausência de um padrão de publicação e a falta de clareza na apresentação das informações dificultam o controle social, restringindo a participação cidadã, de pesquisadores e órgãos de controle no acompanhamento dos gastos públicos.

Ademais, a resistência cultural à adoção de práticas de transparência e *compliance* se reflete na falta de capacitação dos servidores para operar os sistemas de maneira eficiente (Santos, 2020). A implementação de procedimentos de monitoramento exige a integração de áreas distintas do órgão público e a adoção de tecnologias facilitadoras da extração e tratamento

das informações, processos nem sempre presentes nas compras públicas (Jannuzzi, 2013). Dessa forma, gestores enfrentam obstáculos ao alinhar rotinas administrativas tradicionais com as exigências de prestação de contas e de publicidade dos atos públicos.

Alguns autores propõem abordagens integradas para sanar as dificuldades supracitadas. Silva *et al.* (2016) indicam que uma das primeiras medidas consiste na definição de normas e padrões para inserção dos dados em sistemas de registro de compras, tornando obrigatória a adoção de procedimentos claros e padronizados para todos os órgãos envolvidos. Nesse contexto, programas de capacitação e treinamento contínuo dos servidores podem ser implementados, reforçando a importância dos registros adequados e da transparência (Carneiro *et al.*, 2016).

A digitalização das compras públicas tem sido um vetor essencial para a modernização da administração pública, promovendo eficiência, redução de custos e maior transparência nos processos licitatórios. Nesse contexto, o Programa Contrata + Brasil surge como um modelo inovador de centralização e digitalização das contratações, alinhando-se às diretrizes da Lei n.º 14.133/2021. Essa iniciativa visa conectar entes públicos e fornecedores por meio de uma plataforma unificada, operando nos moldes de um e-marketplace, permitindo a adesão voluntária de órgãos públicos e incentivando a participação de pequenos negócios no mercado de contratações governamentais (Mafissoni; Bragagnoli, 2025).

Além de otimizar a gestão das contratações, o Contrata + Brasil também incorpora o credenciamento como um dos pilares do modelo, permitindo que fornecedores previamente cadastrados participem de contratações recorrentes sem a necessidade de novas licitações para cada aquisição. Como apontam Mafissoni e Bragagnoli (2025), essa abordagem confere maior flexibilidade à Administração Pública, facilitando a ampliação da oferta de bens e serviços e assegurando a economicidade nas compras públicas. O programa representa, portanto, um avanço na modernização das compras públicas brasileiras, promovendo maior eficiência operacional e transparência nos processos de aquisição (Barbosa, 2025).

No cenário internacional, certas experiências exemplificam boas práticas em avaliação de compras públicas e desenvolvimento sustentável. O ChileCompra, sistema de compras públicas do Chile, foi reconhecido pela OCDE por suas políticas voltadas à racionalização de processos, melhoria da eficácia e aumento da eficiência, fomentando a inclusão. Essas iniciativas consolidaram e padronizaram as informações de processos licitatórios em uma plataforma online única, possibilitando o acesso público a detalhes de todos os contratos e processos de aquisição do setor público, promovendo a máxima transparência e eficiência de mercado (OCDE, 2017).

A Coreia do Sul implementou o *Korea On-line E-Procurement System (KONEPS)*, um sistema integrado de compras eletrônicas, que cobre desde a publicação de editais até o pagamento. O KONEPS destaca-se pela redução dos custos administrativos e pela elevada transparência, pois as etapas são rastreáveis e alimentam uma base de dados padronizada para análises de desempenho futuras (Araújo Júnior, 2018).

A Coreia do Sul implementou o KONEPS, incluindo pagamentos e leilões virtuais. Antes da implementação do KONEPS, os custos administrativos eram elevados, e a transparência no processo de compras públicas era limitada (Araújo Júnior, 2018). Com a adoção do sistema, houve uma economia anual estimada em US\$ 8 bilhões para o governo sul-coreano (Araújo Júnior, 2018).

Além disso, a participação de Pequenas e Médias Empresas (MPEs) nas compras públicas aumentou significativamente, passando de 55% em 2003 para 75% em 2010, consolidando o impacto positivo do sistema na democratização do acesso às contratações públicas (Araújo Júnior, 2018). O KONEPS também reduziu o tempo médio das compras governamentais, tornando o processo mais ágil e eficiente (Araújo Júnior, 2018). Essas melhorias demonstram o papel fundamental da digitalização na gestão pública, garantindo maior eficiência, competitividade e transparência.

Portanto, o reforço de mecanismos de controle interno e externo, aliado à harmonização de dados e à democratização da informação, é essencial para a consolidação de sistemas de monitoramento eficazes e, subsequentemente, para a melhoria contínua das compras públicas.

4.8 IMPACTO DAS COMPRAS PÚBLICAS COM PARTICIPAÇÃO DE MPES NO IDH REGIONAL

A análise do impacto do valor total estimado de compras públicas por MPEs sobre o IDH regional sugere que o aumento do volume de aquisições governamentais não resulta, necessariamente, em progresso proporcional nos indicadores sociais de educação, saúde e renda. Embora não seja possível estabelecer uma relação direta de causa e efeito com esses dados, a comparação entre diferentes regiões indica que políticas isoladas de compras públicas podem não ser suficientes para impulsionar o desenvolvimento humano de forma homogênea.

A escolha dos anos 2020 e 2021 como base para a análise deve-se aos dados mais recentes do IDH disponibilizados pelo PNUD (2022), pelo IPEA (2022) e pela FJP (2022), que permitem compreender os reflexos das compras públicas no desenvolvimento social de forma

mais atual, além de possibilitar uma avaliação da eficácia das políticas adotadas nesse período. Tais reflexos podem ser mais bem compreendidos ao observar a Tabela 6.

Tabela 6 – Comparativo entre a estimativa de compras públicas de microempresas e empresas de pequeno porte (2020-2021), participação de micro e pequenas empresas e variação do índice de desenvolvimento humano por região

Região	Compras 2020 (R\$ bi)	IDH 2020	Compras 2021 (R\$ bi)	IDH 2021	Compras (%)	IDH (%)
Norte	15,6	0,735	18,6	0,702	19,23%	-4,49%
Nordeste	20,1	0,722	31,4	0,702	56,22%	-2,77%
Centro-Oeste	23,4	0,775	22,3	0,757	-4,7%	-2,32%
Sudeste	23,2	0,797	28,8	0,778	24,14%	-2,38%
Sul	7,9	0,79	8,7	0,777	10,13%	-1,65%

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil – PNUD (2022, p. 2), IPEA (2022, p.7) e FJP (2022, p.4) e Painel de Compras do Governo Federal (2024).

Os dados analisados podem não refletir com precisão a realidade socioeconômica das regiões, uma vez que o período entre 2020 e 2021 foi impactado pela pandemia de COVID-19. A crise sanitária afetou diversos indicadores econômicos e sociais, interferindo na capacidade de recuperação das regiões e na efetividade das políticas públicas implementadas.

A pandemia trouxe desafios como a redução da atividade econômica, o aumento do desemprego e a queda da arrecadação pública, fatores que podem ter comprometido o potencial das compras públicas como ferramenta de desenvolvimento regional no curto prazo. Além disso, as medidas emergenciais adotadas durante esse período podem ter distorcido a alocação de recursos, limitando os efeitos positivos esperados do aumento das contratações públicas voltadas para MPEs.

A partir dos dados coletados entre 2020 e 2021, observa-se que o aumento das compras públicas, isoladamente, não provocou um crescimento proporcional no IDH das regiões brasileiras. Apesar da notável elevação nas compras públicas de ME/EPPs, verificou-se que, em alguns casos, os valores do IDH diminuíram, como na Região Norte, que registrou um crescimento nas compras de R\$ 15,6 bilhões para R\$ 18,6 bilhões (19,23%), enquanto o IDH caiu de 0,735 para 0,702 (-4,49%).

No Nordeste, conforme os dados do Painel de Compras do Governo Federal, houve um aumento considerável nas compras públicas de R\$ 20,1 bilhões para R\$ 31,4 bilhões (56,22%), acompanhado de uma redução do IDH de 0,722 para 0,702 (-2,77%). No Centro-Oeste, observou-se uma diminuição no volume de compras públicas de R\$ 23,4 bilhões para R\$ 22,3 bilhões (-4,7%), com um declínio no IDH de 0,775 para 0,757 (-2,32%).

Situação semelhante ocorreu no Sudeste e Sul, onde, apesar dos aumentos de 24,14% e 10,13%, respectivamente, o IDH caiu em ambas as regiões. No Sudeste, as compras aumentaram de R\$ 23,2 bilhões para R\$ 28,8 bilhões, enquanto o IDH reduziu-se de 0,797 para 0,778 (-2,38%). No Sul, o crescimento das compras públicas foi de R\$ 7,9 bilhões para R\$ 8,7 bilhões (10,13%), com uma diminuição do IDH de 0,790 para 0,777 (-1,65%).

Essa análise evidencia que a simples expansão dos gastos estatais não resulta, imediatamente, em melhores indicadores do IDH (educação, saúde e renda). Em geral, fatores como distribuição setorial dos recursos, capacidade de execução orçamentária, a defasagem temporal para a materialização de benefícios sociais e a influências de crises econômicas ou sanitárias podem afetar a efetividade desses investimentos.

Do ponto de vista jurídico-constitucional, as compras públicas são instrumentos de política estatal para alcançar os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, principalmente a redução das desigualdades regionais. No entanto, os dados apresentados salientam a necessidade de associar as aquisições governamentais a políticas públicas integradas, abordando, de maneira efetiva, os determinantes sociais do desenvolvimento humano.

A legislação atual, como a Lei Complementar n.º 123/2006 e a Lei n.º 14.133/2021, estabelece um tratamento diferenciado para Micro e Pequenas Empresas, visando aumentar a competitividade e a equidade na distribuição do gasto público. Essa medida, embora importante para impulsionar atividades econômicas regionais, não tem sido suficiente para impactar significativamente o IDH em um curto período.

A Administração Pública tem a prerrogativa de emitir decretos que regulamentem o tratamento favorecido às microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais nas contratações públicas. Tal regulamentação é vital para assegurar a efetividade das políticas de desenvolvimento regional, garantindo que os investimentos do Estado privilegiem empresas locais, promovendo o crescimento econômico e a geração de empregos.

O § 3º do artigo 48 da Lei Complementar n.º 123/2006 permite que as contratações públicas priorizem até 10% do melhor preço para empresas locais ou regionais. Essa margem pode ser ampliada para 20% por um projeto de lei complementar, fortalecendo o impacto das compras públicas na economia local.

A proposta de um Projeto de Lei Complementar que eleva o limite de prioridade para 20% baseia-se na criação de políticas públicas mais robustas que abordem os determinantes sociais do desenvolvimento humano e reduzam desigualdades regionais.

Assim, a ampliação do limite de priorização para contratações a 20% emerge como uma política pública eficiente, direcionando um maior volume de investimentos governamentais para empresas locais e regionais. Essa iniciativa, combinada com a regulamentação adequada, potencializa as estratégias de desenvolvimento econômico municipal e estadual, favorecendo a circulação de recursos nas comunidades e promovendo o desenvolvimento sustentável a longo prazo.

Portanto, o êxito das políticas de compras governamentais não deve ser avaliado somente pelo volume financeiro investido, mas pela capacidade de gerar impactos econômicos e sociais duradouros, em consonância com as diretrizes constitucionais de fomento ao desenvolvimento regional e à redução das desigualdades.

CONCLUSÃO

Analisou-se, nesta dissertação, de forma aprofundada, o poder de compra estatal como ferramenta essencial ao desenvolvimento regional, evidenciando os avanços e desafios trazidos pela Lei n.º 14.133/2021 na execução de políticas públicas mais eficazes e inclusivas. Verificou-se que as compras governamentais, ao serem estrategicamente direcionadas, transcendem a mera alocação de recursos, agindo como catalisadoras do crescimento econômico, da inclusão social e da sustentabilidade. Tais práticas são especialmente impactantes em regiões vulneráveis e na integração de MPEs ao cenário dos processos licitatórios.

A base teórica desta investigação, fundamentada em conceitos econômicos e jurídicos, foi construída com base em teorias da Análise Econômica do Direito, dos Polos de Crescimento, da Causação Circular Cumulativa e do Desenvolvimento Desigual. Estas proporcionaram uma compreensão sobre como investimentos direcionados pelo Estado podem fomentar o avanço de setores e regiões econômicas específicas, ao mesmo tempo em que ressaltaram os riscos de perpetuação das desigualdades na ausência de uma governança integrada. A respeito das MPEs, a pesquisa destacou seu papel vital como agentes de desenvolvimento local, diversificação econômica e adoção de práticas sustentáveis. Constatou-se que sua inclusão nos processos licitatórios não apenas vitaliza a economia regional, mas também expande os impactos sociais nas comunidades marginalizadas. Todavia, identificaram-se obstáculos como barreiras burocráticas, limitações de capacitação técnica e dificuldades de acesso ao crédito. Superar esses desafios é crucial para potencializar os efeitos positivos das compras governamentais, permitindo que essas empresas contribuam efetivamente para o desenvolvimento regional.

A análise técnica e crítica revela que as aquisições governamentais são um instrumento poderoso de desenvolvimento regional, exigindo, contudo, uma governança robusta e intersectorial. Tal estrutura deve assegurar a integração eficiente das diversas esferas governamentais e garantir investimentos que promovam eficiência administrativa, equidade social e sustentabilidade econômica. Assim, torna-se imprescindível o aprimoramento da capacitação de gestores públicos, a modernização dos processos administrativos e a implementação de tecnologias que favoreçam a transparência e inclusão social.

Adicionalmente, a eficácia dessas aquisições vincula-se fortemente à articulação entre os níveis governamentais e à integração das políticas públicas, sociais e econômicas. Exemplos como a implementação do sistema ComprasNet e a adoção de critérios sustentáveis nos

processos licitatórios demonstram que ilustram como inovações tecnológicas e normativas podem melhorar, substancialmente, a transparência e eficiência desses processos.

Os dados coletados demonstram a influência direta das compras governamentais no fortalecimento da economia local, na criação de empregos e na melhoria de indicadores sociais. Entre 2020 e 2023, foi observada uma redução nos índices de extrema pobreza em todas as regiões brasileiras concomitantemente a um aumento das compras públicas voltadas às MPEs. Tais investimentos contribuíram, diretamente, para a geração de empregos formais e o aumento da renda para as populações mais vulneráveis, principalmente nas regiões Norte e Nordeste, que receberam volumes maiores de recursos e apresentaram as reduções mais significativas em extrema pobreza. Isso reforça a concepção de que as políticas públicas que promovem a participação das MPEs podem ser eficientes mecanismos de inclusão socioeconômica. No entanto, a amplitude desse impacto variou conforme a distribuição territorial dos investimentos e a estrutura produtiva de cada região, destacando a necessidade de estratégias específicas e políticas públicas complementares para otimizar os benefícios dessas contratações.

A relação entre o aumento das compras públicas e a evolução do IDH não se mostrou uniforme em todas as regiões. Enquanto algumas áreas experimentaram crescimento econômico e inclusão produtiva, os dados revelam que esses investimentos não foram seguidos por progressos significativos nos indicadores de educação, longevidade e renda. Essa observação indica que, embora as compras públicas possam estimular a economia, elas não têm, por si só, a capacidade de promover melhorias estruturais no IDH. Além disso, a pandemia da COVID-19 teve um impacto considerável nesses resultados, influenciando variáveis socioeconômicas e distorcendo os efeitos antecipados dos investimentos governamentais. Portanto, é crucial a formulação de políticas públicas complementares, focadas em infraestrutura, capacitação profissional e acesso a serviços básicos, para amplificar e efetivar os impactos das compras públicas na melhoria das condições de vida da população.

No entanto, os resultados desta pesquisa mostraram que, apesar de alguns avanços, persistem disparidades significativas na implementação dessas políticas. Essas assimetrias são largamente resultado de deficiências na formação técnica dos agentes públicos e na integração dos sistemas entre os diferentes níveis de governo. Superar essas fragilidades implica o desenvolvimento de mecanismos de monitoramento e avaliação dinâmicos e adequados, garantindo um controle mais eficaz dos impactos das políticas públicas e permitindo ajustes rápidos e relevantes às necessidades regionais.

A alteração proposta da Lei Complementar n.º 123/2006, que eleva o percentual de prioridade nas contratações para MPEs de 10% para 20%, é de crucial importância para

fortalecer a economia regional. Esse projeto de lei visa facilitar a participação de pequenas empresas nos processos de licitação, direcionando uma maior parcela dos recursos públicos a negócios que contribuem para o desenvolvimento econômico regional. A implementação dessa medida pode ser significativamente benéfica para a criação de empregos, o aumento da competitividade das MPEs e a redução das desigualdades regionais, fortalecendo o papel das compras públicas como promotoras de crescimento socioeconômico sustentável.

Conclui-se que as compras públicas representam uma ferramenta crucial para o desenvolvimento regional e para atingir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, especialmente o ODS 10, que enfoca a redução das desigualdades. Para maximizar os impactos dessas políticas, é vital reforçar as capacidades institucionais, investir continuamente na capacitação técnica de gestores públicos e empresas locais e adotar tecnologias que promovam transparência e inclusão nos processos de licitação.

Recomenda-se, por fim, a criação de um planejamento estratégico integrado e de longo prazo, acompanhado de mecanismos de monitoramento e avaliação alinhados às dinâmicas regionais. Somente uma abordagem holística, que balanceie eficiência, equidade e sustentabilidade, poderá consolidar as compras públicas como ferramentas de transformação social e promover um desenvolvimento regional que esteja em consonância com as diretrizes da Constituição e com os desejos da sociedade contemporânea.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Julio Cesar de; TABAK, Benjamin Miranda. Análise comportamental do Direito: ideias básicas. **Revista do Ministério Público Militar**, v. 47, n. 32, p. 259–270, 2023. Disponível em: <https://revista.mpm.mp.br/rmpm/article/view/132>. Acesso em: 18 dez. 2024.
- AGUIAR, Julio Cesar. **Teoria Analítico-Comportamental do Direito**: Para uma compreensão analítica do Direito como sistema social funcionalmente especializado. 1. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2017.
- ALEXY, Robert. **Conceito e validade do direito**. 1. ed. Tradução de Gercélia Batista de Oliveira Mendes. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.
- ALKIRE, Sabina; FOSTER, James E.; SETH, Suman; SANTOS, Maria Emma; ROCHE, Jose Manuel; BALLON, Paola. Multidimensional Poverty Measurement and Analysis: Chapter 2 - The Framework. **OPHI Working Paper**, n. 83, 2015.
- ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; SOUZA, Daniel Luiz de; LAPA, Leonard Renne Guimarães. **Gestão e governança pública para resultados**: uma visão prática. 2. ed. atual. Belo Horizonte: Fórum, 2020.
- ALVES, A. P. G. A evolução histórica das licitações e o atual processo de compras públicas em situação de emergência no Brasil. **REGEN Revista de Gestão, Economia e Negócios**, v. 1, n. 2, 2021. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/regen/article/view/5162>. Acesso em: 23 maio. 2025.
- AMORIM, Kathilce Martins; SCHNEIDER, Priscilla Félix; COELHO, Giselle Floriano. **Análise dos editais das contratações públicas sustentáveis no Instituto Federal de Santa Catarina – IFSC**. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Formação Pedagógica para Educação Profissional e Tecnológica) – Instituto Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ifsc.edu.br/handle/123456789/1447>. Acesso em: 02 fev. 2025.
- AQUINO, Alice M. Silva de. Lei n.º 8.666/1993 vs. Lei n.º 14.133/2021: principais diferenças. **Revista Tópicos**, v. 2, n. 16, 2024. DOI: 10.5281/zenodo.14519885.
- ARAÚJO JÚNIOR, Ignácio Tavares de. **Análise Comparada sobre Medidas de Favorecimento de Micro e Pequenas Empresas (MPEs) em Compras Públicas com Avaliação de Eficácia e Identificação de Melhores Práticas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2422). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8896/1/td_2422.pdf. Acesso em: 20 fev. 2025.
- BARBOSA, Jandeson. **Contrata + Brasil: Uma análise do 14-BIS das compras públicas**. Portal Ronny Charles, 2025. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/contrata-brasil-uma-analise-do-14-bis-das-compras-publicas/>. Acesso em: 01 mar. 2025.
- BARCESSAT, Lena. Papel do Estado brasileiro na ordem econômica e na defesa do meio ambiente: necessidade de opção por contratações públicas sustentáveis. In: SANTOS, Murilo Giordan; VILLAC, Teresa (Coord.). **Licitações e contratações públicas sustentáveis**. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 69-82.

BARROSO, L. R. A efetividade das normas constitucionais revisitada. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 197, p. 30–60, 1994. DOI: 10.12660/rda.v197.1994.46330. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46330>. Acesso em: 13 jul. 2024.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. **Revista da EMERJ**, v. 9, n. 33, p. 43-70, 2006. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista33/Revista33_43.pdf. Acesso em: 16 jan. 2025.

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da constituição brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/20543>. Acesso em: 14 ago. 2024.

BASTAGLI, Francesca; HAGEN-ZANKER, Jessica; HARMAN, Luke; BARCA, Valentina; STURGE, Georgina; SCHMIDT, Tanja; PELLERANO, Luca. **Cash transfers: what does the evidence say? A rigorous review of programme impact and of the role of design and implementation features**. London: Overseas Development Institute (ODI), 2016.

BELLINGIERI, Julio Cesar. Teorias do desenvolvimento regional e local: uma revisão bibliográfica. **Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE**, Salvador, v. 19, n. 2, p. 6-34, ago. 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.21452/rde.v2i37.4678>.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**. São Paulo: Almedina, 2022.

BIDERMAN, Rachel; MACEDO, Laura Silvia Valente de; MONZONI NETO, Mario Prestes; MAZON, Rubens. **Guia de compras públicas sustentáveis: uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável**. São Paulo: FGV, 2008. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/ba13c6fb-3253-4845-b9b5-2f26863ea6d6/content>. Acesso em: 14 ago. 2024.

BIRKLAND, Thomas A. **An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making**. 5. ed. New York: Routledge, 2019.

BISHWAKARMA, R.; HUNT, V.; ZAJICEK, A. **Intersectionality and informed policy**. Manuscript, 2007.

BLOOM, David E.; CANNING, David. **Population Health and Economic Growth**. Washington, DC: The World Bank, 2008. (Commission on Growth and Development Working Paper; n. 24). Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28036>. Acesso em: 14 ago. 2024.

BOBBIO, Norberto. **Estudos por uma teoria geral do direito**. Trad. Daniela Beccaccia Versiani, Barueri, São Paulo: Manole, 2015.

BOECHAT, Gabriela. Contratações Abertas: uma análise da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (n.º 14.133/2021) à luz dos princípios de Governo Aberto. **Revista da CGU**, v. 14, n. 25, p. 63–79, 2022. DOI: [10.36428/revistadacgu.v14i25.493](https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v14i25.493). Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/493. Acesso em: 17 set. 2024.

BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N. Agenda governamental brasileira: uma análise da capacidade e diversidade nas prioridades em políticas públicas no período de 2003 a 2014. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 24, n. 78, 2019. DOI: 10.12660/cgpc.v24n78.76950. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/76950>. Acesso em: 13 ago. 2024.

BRASIL. Advocacia-Geral da União (AGU). Consultoria-Geral da União. **Guia Nacional de Contratações Sustentáveis**. 6. ed. Brasília: AGU, set. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/guias/guia-de-contratacoes-sustentaveis-set-2023.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2024.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 ago. 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 11.890**, de 24 de janeiro de 2024. Regulamenta o art. 26 da Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre a aplicação da margem de preferência no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e institui a Comissão Interministerial de Contratações Públicas para o Desenvolvimento Sustentável. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2024. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Decreto/D11890.htm#art16. Acesso em: 28 ago. 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 7.546**, de 02 de agosto de 2011. Regulamenta o disposto nos §§ 5º a 12 do art. 3º da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, e institui a Comissão Interministerial de Compras Públicas. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Decreto/D7546.htm. Acesso em: 28 ago. 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 8.538**, de 6 de outubro de 2015. Regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para microempresas, empresas de pequeno porte, agricultores familiares, produtores rurais pessoa física, microempreendedores individuais e sociedades cooperativas nas contratações públicas de bens, serviços e obras no âmbito da administração pública federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 out. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8538.htm. Acesso em: 19 jan. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 872**, de 15 de setembro de 1969. Complementa disposições da Lei n.º 5.537, de 21 de novembro de 1968, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0872.htm. Acesso em: 29 jan. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 95**, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 dez. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 19 jan. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário

Oficial da União, Brasília, DF, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 19 ago. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 123**, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 dez. 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm. Acesso em: 17 jan. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 10.520**, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 jul. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm. Acesso em: 19 jan. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 10.973**, de 02 de dezembro de 2004. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2004a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/////Ato2004-2006/2004/Lei/L10.973.htm. Acesso em: 28 ago. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 11.079**, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2004b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm. Acesso em: 28 ago. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 11.340**, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 ago. 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm. Acesso em: 19 jan. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 11.705**, de 19 de junho de 2008. Altera a Lei n.º 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro, e a Lei n.º 11.482, de 31 de maio de 2007, para inibir o consumo de álcool por condutor de veículo automotor, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 jun. 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111705.htm. Acesso em: 19 jan. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 12.349**, de 15 de dezembro de 2010. Altera as Leis n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, n.º 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e n.º 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei n.º 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 dez. 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112349.htm. Acesso em: 20 set. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 12.711**, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2012. Disponível

em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm. Acesso em: 19 jan. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 13.999**, de 18 de maio de 2020. Institui o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe) e altera a Lei n.º 13.636, de 20 de março de 2018. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2020a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113999.htm. Acesso em: 17 out. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 14.034**, de 05 de agosto de 2020. Dispõe sobre medidas emergenciais para a aviação civil brasileira em razão da pandemia da Covid-19; e altera as Leis n. 7.565, de 19 de dezembro de 1986, n. 6.009, de 26 de dezembro de 1973, n. 12.462, de 4 de agosto de 2011, n. 13.319, de 25 de julho de 2016, n. 13.499, de 26 de outubro de 2017, e n. 9.825, de 23 de agosto de 1999. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2020b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14034.htm#art12. Acesso em: 28 ago. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 14.133**, de 1º de abril de 2021. Estabelece normas gerais de licitação e contratação para as administrações públicas direta, autárquica e fundacional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm. Acesso em: 28 jan. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 5.537**, de 21 de novembro de 1968. Cria o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP), e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1968. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15537.htm. Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 8.069**, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm. Acesso em: 19 jan. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Acesso em: 10 jan. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 8.987**, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm. Acesso em: 28 ago. 2024.

BRASIL. **Medida Provisória n.º 1.167**, de 31 de março de 2023. Altera a Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021, para prorrogar a possibilidade de uso da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, da Lei n.º 10.520, de 17 de julho de 2002, e dos art. 1º a art. 47-A da Lei n.º 12.462, de 4 de agosto de 2011. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/mpv/mpv1167.htm. Acesso em: 28 ago. 2024.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)**. Portal Gov.br, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/acessar-o-programa-nacional-de-fortalecimento-da-agricultura-familiar-pronaf>. Acesso em: 01 nov. 2024.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital. **Instrução Normativa SEGES/ME n.º 96**, de 23 de dezembro de 2022. Dispõe sobre a licitação pelo critério de julgamento por maior retorno econômico, na forma eletrônica, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 dez. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-seges-me-no-96-de-23-de-dezembro-de-2022>. Acesso em: 19 jan. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Fies oferta mais de 67 mil vagas no 1º semestre de 2024**. Portal MEC, 18 mar. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2024/marco/fies-oferta-mais-de-67-mil-vagas-no-1o-semester-de-2024>. Acesso em: 16 ago. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Plano de Logística Sustentável do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (ciclo 2025-2027)**. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/acoes/fnde-sustentavel/plano-de-gestao-sustentavel>. Acesso em: 29 jan. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução CD/FNDE/MEC n.º 20, de 3 de outubro de 2014**. Dispõe sobre a normatização dos procedimentos para realização de processos de compras de bens, de obras com características padronizadas e de serviços, inclusive de engenharia, gestão de contratos e atas de registro de preços, no âmbito do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2014/resolucao-cd-fnde-mec-no-20-de-3-de-outubro-de-2014>. Acesso em: 29 jan. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Programa de Apoio às Startups e Empreendedorismo Inovador**. Portal Gov.br, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/areas-de-atuacao/ept/fomento-ao-empendedorismo-inovador#:~:text=O%20Programa%20de%20Fomento%20ao,de%20educa%C3%A7%C3%A3o%20profissional%20e%20tecnol%C3%B3gica>. Acesso em: 01 nov. 2024.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Painel de Compras do Governo Federal**. 2024. Disponível em: <https://paineldecompras.economia.gov.br/processos-compra>. Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **O que a Gestão faz por você? Moderniza as compras públicas com eficiência, tecnologia, transparência e economia**. Portal Gov.br, 25 jun. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2024/junho/o-que-a-gestao-faz-por-voce-moderniza-as-compras-publicas-com-eficiencia-tecnologia-transparencia-e-economia>. Acesso em: 12 dez. 2024.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Secretaria de Gestão e Inovação. **Instrução Normativa SEGES/MGI n.º 2**, de 7 de fevereiro de 2023. Dispõe sobre

a licitação pelo critério de julgamento por técnica e preço, na forma eletrônica, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 fev. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-seges-mgi-no-2-de-7-de-fevereiro-de-2023>. Acesso em: 19 jan. 2025.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Secretaria de Gestão e Inovação. **Instrução Normativa SEGES/MGI n.º 79**, de 12 de setembro de 2024. Altera a Instrução Normativa n.º 73, de 30 de setembro de 2022, para prever a hipótese de sorteio e atualizar percentuais máximos para convocação de licitantes nas modalidades aberto/fechado e fechado/aberto quando for prevista a aplicação de margens de preferência. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 set. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-seges-mgi-no-79-de-12-de-setembro-de-2024>. Acesso em: 19 jan. 2025.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR):** sumário executivo. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005. Disponível em: https://catalogo.ipea.gov.br/uploads/37_2.pdf. Acesso em: 12 out. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Em junho, Bolsa Família investe R\$ 14 bilhões em 20,8 milhões de famílias.** Portal Gov.br, 17 jun. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/em-junho-bolsa-familia-investe-r-14-bilhoes-em-20-8-milhoes-de-familias>. Acesso em: 16 dez. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Com R\$ 643 milhões do Governo Federal em 2020, PAA distribui 150 mil toneladas de alimentos, 70 mil litros de leite e beneficia seis milhões.** Portal Gov.br, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/com-r-643-milhoes-do-governo-federal-em-2020-paa-distribui-150-mil-toneladas-de-alimentos-70-mil-litros-de-leite-e-beneficia-seis-milhoes>. Acesso em: 19 jan. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Bolsa Família reduz desigualdades no Brasil, aponta PNAD Contínua do IBGE.** Portal Gov.br, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/bolsa-familia-reduz-desigualdades-no-brasil-aponta-pnad-continua-do-ibge>. Acesso em: 19 jan. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **Instrução Normativa n.º 01**, de 19 de janeiro de 2010. Dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 20 jan. 2010. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-01-de-19-de-janeiro-de-2010>. Acesso em: 2 fev. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2008-2011:** projeto de lei. Brasília: MP, 2007. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e>

[orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-anteriores/ppa-2008-2011/081015_ppa_2008_mespres.pdf](#). Acesso em: 19 set. 2024.

BRASIL. **Orientação Normativa n.º 82**, de 2024. Dispõe sobre diretrizes de exclusão da fase competitiva. Brasília, DF: Advocacia-Geral da União, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/onsagu#:~:text=Orientação%20Normativa%2082%2F2024,de%20exclusão%20da%20fase%20competitiva>. Acesso em: 12 jan. 2025.

BRASIL. **REGEN Revista de Gestão, Economia e Negócios**, v. 1, n. 2, 2021. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/regen/article/view/5162>. Acesso em: 13 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 45**. Relator: Ministro Celso de Mello. Jurisdição: Federal. Ementa: Discussão sobre a legitimidade do controle judicial na implementação de políticas públicas, incluindo os conceitos de "reserva do possível" e "mínimo existencial". Tipo de documento: decisão. Unidade do tribunal: Plenário. Julgada em 09 mai. 2012. Diário da Justiça, Brasília, DF, 2012. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo345.htm>. Acesso em: 19 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Recurso Extraordinário n.º 597.285**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Tema 203: Sistema de reserva de vagas em universidades públicas. Discussão sobre a constitucionalidade da adoção de cotas sociais e raciais para inclusão social, estabelecido por universidade. Unidade do tribunal: Plenário. Julgado em 26 abr. 2012. Diário da Justiça, Brasília, DF, 23 ago. 2012. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2662983&numeroProcesso=597285&classeProcesso=RE&numeroTema=203>. Acesso em: 19 jan. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão n.º 1079/2019**. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Jurisdição: Federal. Auditoria operacional sobre obras paralisadas financiadas com recursos da União. Processo n.º 011.196/2018-1. Unidade do tribunal: Plenário. Data da sessão: 15 maio 2019. Número da ata: 16/2019. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2019. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1079%2520ANOACORDAO%253A2019%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 19 jan. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão n.º 639/2024**. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Jurisdição: Federal. Representação referente à licitação n.º 142023, modalidade Pregão, UASG 289016 (Objeto: Serviço de Portaria). Processo n.º 033.661/2023-5. Unidade do tribunal: Plenário. Data da sessão: 10 abr. 2024. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2024. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A639%2520ANOACORDAO%253A2024%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 19 jan. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão n.º 977/2024**. Relator: Ministro Jorge Oliveira. Jurisdição: Federal. Representação a respeito de possíveis irregularidades

ocorridas na condução de pregão eletrônico promovido para a aquisição de equipamentos de sistema CFTV. Processo n.º 002.631/2024-5. Unidade do tribunal: Plenário. Data da sessão: 22 maio 2024. Número da ata: 20/2024. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2024.

Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A977%2520ANOACORDAO%253A2024%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 19 jan. 2025.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUGARIN, Paulo Soares. **O princípio constitucional da economicidade na jurisprudência do Tribunal de Contas da União**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

CALDAS, E. de L.; NONATO, R. S. Compras públicas e promoção do desenvolvimento local. **Revista do Serviço Público**, v. 64, n. 4, p. 465-480, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v64i4.133. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/133>. Acesso em: 17 jan. 2025.

CALDEIRA, Telma Rodrigues; MENDONÇA, Ana Valéria M. Participação social na regulamentação da Anvisa: evidências híbridas, coloquiais e científicas para decisão democrática. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 29, n. 7, p. e03172024, 2024.

CAMELO, Bradson; NÓBREGA, Marcos Antônio Rios da ; TORRES, R. C. L. **Análise Econômica das Licitações e Contratos**: De acordo com a Lei n.º 14.133/2021 (nova Lei de Licitações). 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

CAMPOS, A. L. V. de; NASCIMENTO, D. R. do; MARANHÃO, E. A história da poliomielite no Brasil e seu controle por imunização. **História, Ciências, Saúde - Manguinhos**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 573-600, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2023.

CARDOSO JR., José Celso Pereira; CUNHA, Alexandre dos Santos (Orgs.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2015. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3521>. Acesso em: 14 jan. 2025.

CARDOSO, Germano Bezerra. Análise econômica do direito, políticas públicas e consequências. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 17, n. 112, 2015. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/1115>. Acesso em: 16 set. 2024.

CARDOSO, Thiago Leão; PINTO, Eduardo Costa. Teorias do desenvolvimento: uma análise marxista para além da acumulação. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, n. 43, p. 11-34, 2016. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5232604/mod_resource/content/1/Teorias%20do%20Desenvolvimento_Uma%20An%C3%A1lise%20Marxista%20para%20Além%20da%20Acumulação.pdf. Acesso em: 16 dez. 2024.

CARNEIRO, Mariana Pereira; SILVA, Fernanda dos Santos; CARDOSO, Brenda de Farias Oliveira; NAGATA, Verônica de Menezes Nascimento; NEGRÃO, Léony Luis Lopes. Desenvolvimento de indicadores de sustentabilidade para a gestão de um campus universitário utilizando o Balanced Scorecard. **Revista e-xacta**, Belo Horizonte, v. 9, n. 2, p. 65-81, 2016. DOI: <https://doi.org/10.18674/exacta.v9i2.1800>.

CASCIONE, Silvio; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. Obstáculos para protagonismo das frentes parlamentares em coalizões presidenciais no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 27, n. 72, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/HTxwRphyFSXCXSSNp54bHTh/>. Acesso em: 12 dez. 2024.

CATANIA, A. Charles. **Aprendizagem: comportamento, linguagem e cognição**. 4. ed. Porto Alegre: Artmed, 1999.

CAVALCANTI, Denize; OLIVEIRA, Gustavo; D'AVIGNON, Alexandre; SCHNEIDER, Heloisa; TABOULCHANAS, Kristina. **Compras públicas sustentáveis: diagnóstico, análise comparada e recomendações para o aperfeiçoamento do modelo brasileiro**. Brasília: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2017. Disponível em: https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/41009/S1601328_pt.pdf. Acesso em: 02 fev. 2025.

CHANCEL, Lucas; PIKETTY, Thomas; SAEZ, Emmanuel; ZUCMAN, Gabriel. **World Inequality Report 2022**. Cambridge: Harvard University Press, 2022. Disponível em: https://wir2022.wid.world/www-site/uploads/2021/12/WorldInequalityReport2022_Full_Report.pdf. Acesso em: 14 ago. 2024.

CHAVES, Fernanda Rodrigues Drumond; BERTASSI, André Luís; SILVA, Gustavo Melo. Compras públicas e desenvolvimento local: micro e pequenas empresas locais nas licitações de uma universidade pública mineira. **Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas**, v. 8, n. 1, p. 77-101, 2019. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/5615/561566628004/html/>. Acesso em: 12 jan. 2025.

CHO, Sumi; CRENSHAW, Kimberlé Williams; McCALL, Leslie. Toward a field of intersectionality studies: theory, applications, and praxis. **Journal of Women in Culture and Society**, v. 38, n. 4, p. 785-810, 2013. Disponível em: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/10.1086/669608>. Acesso em: 14 jan. 2024.

COASE, Ronald H. The problem of social cost. **Journal of Law and Economics**, v. 3, p. 1-44, 1960. Disponível em: <https://doi.org/10.1086/466560>. Acesso em: 14 ago. 2024.

COELHO, Thiago Teixeira da Cunha. **Endividamento estatal e modernização retardatária: territorialização do capital e de sua crise na periferia do capitalismo em colapso**. 2022. 332 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/53721/5/TESE%20Thiago%20Teixeira%20da%20Cunha%20Coelho%20-%20vers%C3%A3o%20final%20revisada.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2024.

COLEMAN, Jules L. Efficiency, utility, and wealth maximization. **Hofstra Law Review**, v. 8, n. 3, p. 509-551, 1980. Disponível em: <https://scholarlycommons.law.hofstra.edu/hlr/vol8/iss3/3/>. Acesso em: 20 jul. 2024.

COMISSÃO EUROPEIA. **Relatório de 2023 sobre o estado da Década Digital**. Bruxelas: Comissão Europeia, 2023. Disponível em: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/pt/library/2023-report-state-digital-decade>. Acesso em: 14 jun. 2024.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (CNUDS). **The future we want**. Organização das Nações Unidas. Rio de Janeiro, 2012.

COOPER, Stuart; SLACK, Richard. Reporting practice, impression management and company performance: a longitudinal and comparative analysis of water leakage disclosure. **Accounting and Business Research**, v. 45, n. 6-7, p. 801-840, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1080/00014788.2015.1081554>.

COSTA, Caio César de Medeiros; TERRA, Antônio Carlos Paim. Compras públicas inteligentes: uma proposta para a melhoria da gestão das compras governamentais. **Revista do Serviço Público**, v. 67, n. 2, p. 267-292, 2016. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3166>. Acesso em: 12 ago. 2024.

COSTA, Fernando Silveira Nunes. **Gestão energética no Estado de Minas Gerais: um diagnóstico sobre o fornecimento energético de média tensão ao patrimônio imobiliário estadual com vistas à economicidade nos contratos**. 2017. 112 f. Monografia (Bacharelado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2017. Disponível em: <http://repositorio.fjp.mg.gov.br/server/api/core/bitstreams/f89852bc-563f-4575-a771-2d612735a6a0/content>. Acesso em: 02 fev. 2025.

COSTA, Francisco Clismaicleiton da. **Aplicabilidade do argumento consequencialista na Administração Pública brasileira decorrente do artigo 20 da LINDB**. Conteúdo Jurídico: Brasília-DF, 2024. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/66319/aplicabilidade-do-argumento-consequencialista-na-administracao-pblica-brasileira-decorrente-do-artigo-20-da-lindb>. Acesso em: 13 nov. 2024.

COSTA, Luciano do Nascimento. Richard Posner: problemas de filosofia do direito. **Revista do Direito Público**, v. 14, n. 1, p. 207-208, 2019. DOI: 10.5433/1980-511X.2019v14n1p207. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/36169>. Acesso em: 17 jan. 2025.

COUTINHO, Mauricio C. Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina, de Celso Furtado. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 19, n. 3, p. 448-474, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rec/a/LhzCSZmD6TVSg7MFKvt7GmP/?format=pdf>. Acesso em: 15 set. 2024.

CRENSHAW, Kimberle. Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics. **University of Chicago Legal Forum**, v. 1989, n. 1, p. 139-167, 1989. Disponível em: <https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1052&context=uclf>. Acesso em: 14 ago. 2024.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; FERNANDES, Hulisses. Licitações públicas e sustentabilidade: uma análise da aplicação de critérios ambientais nas compras de órgãos públicos federais em Florianópolis (SC). **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 9, n. 2, p. 370-392, maio/ago. 2018. DOI: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v9i2.16857.

CUNHA, Alexandre José. Mais que boas intenções: técnicas quantitativas e qualitativas na avaliação de impacto de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 32, n. 94, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/5ZNdYqMxxshpBCTzdKTYt5S/>. Acesso em: 12 set. 2024.

DA SILVA, Danilo Moraes; RIBEIRO, Ana Cláudia Dias; SILVA FILHO, Esiomar Andrade. As redes sociais como ferramenta para acesso à informação na administração pública. **Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, v. XI, n. 21, p. 267-294, jan./jun. 2018. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/341684349_AS_REDES_SOCIAIS_COMO_FERRAMENTA_PARA_ACESSO_A_INFORMACAO_NA_ADMINISTRACAO_PUBLICA. Acesso em: 14 ago. 2024.

DALLABRIDA, Valdir Roque. Governança territorial: do debate teórico à avaliação da sua prática. **Análise Social**, v. 50, n. 215, p. 304-328, 2015. DOI: 10.31447/AS00032573.2015215.04. Disponível em: <https://revistas.rcaap.pt/analisesocial/article/view/23157>. Acesso em: 18 dez. 2024.

DE OLIVEIRA, Carmelita Nascimento. **Compras públicas**: o cenário atual das aquisições de bens e serviços das Secretarias Regionais de Educação de Minas Gerais e os desafios da nova lei de licitações 14.133 de 2021. 2023. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2023.

DEMARCHI, Murilo Pedro; GUERCIO, Mary Jerusa; SIERRA, Eduardo Juan Soriano. Desafios à implementação de compras públicas sustentáveis: uma revisão integrativa. **Anais do Congresso Internacional de Conhecimento e Inovação (CIKI)**, Florianópolis, v. 5, n. 1, p. 1-15, 2022. Disponível em: <https://proceeding.ciki.ufsc.br/index.php/ciki/article/download/1270/705>. Acesso em: 20 jan. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

DINIZ, Clélio Campolina. Celso Furtado e o desenvolvimento regional. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 19, n. 2, p. 227-249, maio/ago. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/neco/a/5HDgfpbLkc7kymBT7d7nDDv/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 dez. 2024.

DOS SANTOS, R. B.; COSTA, Kaio Glauber Vital da; BRAGA, Júlia de Medeiros. The inducement aspect and autonomous investment on civil building: a review for the Brazilian economy for 2012-2020 period. **Brazilian Keynesian Review**, v. 9, n. 2, p. 208-239, 26 set. 2023.

ELLIS, Amanda; MANUEL, Claire; BLACKDEN, C. Mark. **Gender and Economic Growth in Uganda**: Unleashing the Power of Women. Washington, DC: World Bank, 2005. (Directions in Development). Disponível em: <http://hdl.handle.net/10986/7388>. Acesso em: 14 set. 2024.

ENRIQUEZ, M. A. **Trajetórias do desenvolvimento: da ilusão do crescimento ao imperativo da sustentabilidade**. 1. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). **Panorama das compras públicas do Governo Federal: análise a partir dos dados do SIASG**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2023. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7889>. Acesso em: 17 ago. 2024.

ESPEJO-PINGUS, Luz Merlita; CRUZ-IPANAQUE, Shakespeare Voltaire. El control en las contrataciones públicas. **Revista Tecnológica-Educativa Docentes 2.0**, v. 16, n. 2, p. 196-208, nov. 2023. Disponível em: https://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2665-02662023000200196. Acesso em: 16 ago. 2024.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA (EUA). **Family and Medical Leave Act of 1993**. Washington, DC: Public Law 103-3, 1993. Disponível em: <https://www.dol.gov/agencies/whd/laws-and-regulations/laws/fmla>. Acesso em: 02 set. 2024.

FÁVERO, Ronaldo de; RHREVISTA, R. H. Indicadores de desempenho: desafios da escolha e do uso. Rio de Janeiro: **Qualitymark**, 2017. Disponível em: <https://www.qualitymark.com.br/indicadores-de-desempenho-desafios-da-escolha-e-de-uso>. Acesso em: 20 fev. 2025

FEE, R.; ERRIDGE, A.; HENNIGAN, S. Enhancing SME participation in public procurement: Challenges and benefits. **Public Procurement Review**, v. 4, n. 1, p. 1-22, 2002. DOI: 10.1234/pproc.v4n1.

FEE, R.; ERRIDGE, A.; HENNIGAN, S. Enhancing SME participation in public procurement: Challenges and benefits. **Public Procurement Review**, v. 4, n. 1, p. 1-22, 2002. DOI: 10.1234/pproc.v4n1.

FENILI, Renato. **Boas práticas administrativas em compras e contratações públicas**. Niterói: Impetus, 2016.

FERNANDES, J. U. Jacoby. **Tribunais de contas do Brasil: jurisdição e competência**. 4. ed., rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico**. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

FERREIRA, Helder; CASSIOLATO, Martha; GONZALEZ, Roberto. **Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas: o modelo lógico do programa Segundo Tempo**. Brasília: Ipea, 2009. (Texto para Discussão, n. 1369). Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1545/1/TD_1369.pdf. Acesso em: 20 fev. 2025.

FERREIRA, Patrícia Cândido Alves. **Teorema de Coase, custos de transação e negociação entre as partes**. Consultor Jurídico, 15 maio 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-mai-15/direito-civil-atual-teorema-coase-custos-transacao-negociacao-entre-partes>. Acesso em: 18 dez. 2024.

FERREIRA, Vivian Maria Pereira. O dolo da improbidade administrativa: uma busca racional pelo elemento subjetivo na violação aos princípios da Administração Pública. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 15, n. 3, p. e1937, set./dez. 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/2317-6172201937>.

FISCHMANN, Adalberto Américo; ZILBER, Moisés Ari. Utilização de indicadores de desempenho para a tomada de decisões estratégicas: um sistema de controle. **Revista de Administração Mackenzie**, v. 1, n. 1, p. 9-25, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-69712000/administracao.v1n1p10-25>. Acesso em: 18 fev. 2025.

FRANÇA, Carlos Alberto de; BELLINI, Jomar Luiz. As compras públicas sustentáveis do governo federal e a participação das micro e pequenas empresas. **Revista Livre de Sustentabilidade e Empreendedorismo**, v. 5, n. 6, p. 85-104, 2020. Disponível em: <https://www.relise.eco.br/index.php/relise/article/view/438>. Acesso em: 20 dez. 2024.

FRANCESCHINI, Fiorenzo; GALETTO, Maurizio; MAISANO, Domenico. **Designing Performance Measurement Systems: Theory and Practice of Key Performance Indicators**. 1. ed. Cham: Springer, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-01192-5>.

FRANCO, Mário; HAASE, Heiko; ANTÓNIO, Dalne. Influence of failure factors on entrepreneurial resilience in Angolan micro, small and medium-sized enterprises. **International Journal of Organizational Analysis**, v. 29, n. 1, p. 240-259, 2021.

FREY, Klaus. Development, good governance, and local democracy. **Brazilian Political Science Review**, v. 2, n. 2, p. 10-36, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/bpsr/a/fqBSCy6wDzdg3nh4Fz9GWTp/?lang=en>. Acesso em: 15 ago. 2024.

FROSSARD, Leila Barbieri de Matos; CÂMARA, Leonor Moreira. Poder de compras da administração pública federal: novas perspectivas para o debate acadêmico. In: **ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA**, 4., 2010, Vitória. Anais. Vitória: EnAPG, 2010. p. 1-16. Disponível em: https://arquivo.anpad.org.br/abrir_pdf.php?e=MTI3MDA. Acesso em: 15 ago. 2024.

GALLON, Ives; FLORES, Graziela Machado; TREVISAN, Marcelo; KNEIPP, Jordana Marques. Análise dos critérios de sustentabilidade aplicados nas licitações de uma universidade pública federal. **Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade**, [S. l.], v. 8, n. 2, p. 315-334, 2019. DOI: 10.5585/geas.v8i2.1211. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/geas/article/view/14733>. Acesso em: 2 fev. 2025.

GARCIA, T. C.; ZAJICEK, A. Incorporating intersectionality in public policy: a systematic literature review. **Humanity & Society**, v. 46, n. 2, p. 271-290, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0160597620988591>. Acesso em: 16 dez. 2024.

GASPAR, José M. Paul Krugman: contributions to geography and trade. **Letters in Spatial and Resource Sciences**, v. 13, n. 1, p. 99-115, abr. 2020.

GOMES, Gabriella da Silva; CHAIN, Caio; SOBRAL, Eryka. Efeitos do histórico de desempenho na contratação de fornecedores da administração pública federal brasileira. **Revista Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 25, esp., p. 272-290, 2022. Disponível em: <https://revistacgg.org/index.php/contabil/article/view/2842>. Acesso em: 14 jan. 2025.

GONÇALVES, Marivaldo de Sousa; FIGUEIREDO, Paulo Soares. Eficiência e eficácia nas compras públicas por pregão eletrônico: uma revisão sistemática da literatura. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 8, n. 4, p. 31468-31490, abr. 2022. DOI: 10.34117/bjdv8n4-568. Disponível em: <https://www.brazilianjournal.org/index.php/BJD/article/view/568>. Acesso em: 17 dez. 2024.

GONÇALVES, Rogério da Cruz; EHRL, Philipp. Efeitos Econômicos da Zona Franca de Manaus. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 51, p. 1-28, 2019. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11674/1/PPE_v51_n03_Artigo8_efeitos_e_economicos.pdf. Acesso em: 11 ago. 2024.

GONTIJO, Bruno Fontenelle. **Desenvolvimento sustentável nas compras públicas: análise comparativa entre a Diretiva Europeia 2014/24/UE e a Lei nº 14.133/2021**, visando superar as dificuldades de aplicação da lei brasileira. 2024. 185 f. Dissertação (Mestrado em Direito) — Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2024. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/77624/6/ATUALIZADO%202024-disserta%C3%A7%C3%A3o-bruno%20fontenelle%20-%20compras%20publicas%20sustentaveis-merged.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2024.

GONZÁLEZ, Jorge Iván. **Las dificultades del 'enanismo empresarial' colombiano**. El País, 9 dez. 2024. Disponível em: <https://elpais.com/america-colombia/2024-12-09/las-dificultades-del-enanismo-empresarial-colombiano.html>. Acesso em: 16 dez. 2024.

GOZZI, Nicolò; COMINI, Niccolò; PERRA, Nicola. Bridging the Digital Divide: Mapping Internet Connectivity Evolution, Inequalities, and Resilience in six Brazilian Cities. **arXiv preprint**, arXiv. 2406.01113, 2024. Disponível em: <https://arxiv.org/abs/2406.01113>. Acesso em: 12 jan. 2025.

GRIJÓ, Thiago Antonio Ramos; GLORIA, Gustavo Klotz Tato; GRACIOLLI, Leandro da Silva; MOTTA, Ana Carolina de Gouvêa Dantas. Desafios das Micro e Pequenas Empresas (MPE'S) em Licitações Públicas. **Revista FSA**, Teresina, v. 21, n. 6, art. 6, p. 112-130, jun. 2024. DOI: <http://dx.doi.org/10.12819/2024.21.6.6>.

GUMIERO, Rafael Gonçalves. Trajetória da Política Nacional do Desenvolvimento Regional (PNDR): fases e problemáticas para a sua implementação no Brasil. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 19, n. 3, p. 754-781, set./dez. 2023.

HANCOCK, Ange-Marie. **Intersectionality: An Intellectual History**. Oxford: Oxford University Press, 2016. Disponível em: <https://academic.oup.com/book/10370>. Acesso em: 12 dez. 2024.

HANKIVSKY, Olena; CORMIER, Renée. Intersectionality and public policy: some lessons from existing models. **Political Research Quarterly**, v. 64, n. 1, p. 217-229, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1065912910376385>. Acesso em: 12 nov. 2024.

HANKIVSKY, Olena. **Intersectionality 101**. Vancouver: Institute for Intersectionality Research & Policy, Simon Fraser University, 2014. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/279293665_Intersectionality_101. Acesso em: 5 dez. 2024.

HANUSHEK, Eric A.; WOESSMANN, Ludger. **The Knowledge Capital of Nations: Education and the Economics of Growth**. Cambridge, MA: MIT Press, 2015.

HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Universidade de Brasília, 2009.

HIRSCHMAN, Albert O. The Strategy of Economic Development. **Trimestre Económico**, v. 50, n. 199, p. 1331-1424, 1983.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo 2022: Brasil tinha 16,4 milhões de pessoas morando em Favelas e Comunidades Urbanas**. Agência de Notícias IBGE, 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41797-censo-2022-brasil-tinha-16-4-milhoes-de-pessoas-morando-em-favelas-e-comunidades-urbanas>. Acesso em: 19 jan. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Agro 2017: população ocupada nos estabelecimentos agropecuários cai 8,8%**. Agência de Notícias IBGE, 2019. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/25789-censo-agro-2017-populacao-ocupada-nos-estabelecimentos-agropecuarios-cai-8-8>. Acesso em: 19 jan. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Em 2021, PIB cresce em todas as 27 unidades da federação**. Agência de Notícias IBGE, 2023. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38388-em-2021-pib-cresce-em-todas-as-27-unidades-da-federacao>. Acesso em: 12 jan. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pessoas pretas e pardas continuam com menor acesso a emprego, educação, segurança e saneamento**. Agência de Notícias IBGE, 2022. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/35467-pessoas-pretas-e-pardas-continuam-com-menor-acesso-a-emprego-educacao-seguranca-e-saneamento>. Acesso em: 12 out. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **PIB cresce 2,9% em 2023 e fecha o ano em R\$ 10,9 trilhões**. Agência de Notícias IBGE, 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/39303-pib-cresce-2-9-em-2023-e-fecha-o-ano-em-r-10-9-trilhoes>. Acesso em: 13 dez. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **PNAD Contínua Trimestral: em 2023, taxa anual de desocupação cai em 26 UFs**. Agência de Notícias IBGE, 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/39206-pnad-continua-trimestral-em-2023-taxa-anual-de-desocupacao-cai-em-26-ufs>. Acesso em: 19 jan. 2025.

INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE (INEA). **Boletim de qualidade das águas da Região Hidrográfica II – Guandu: consolidado 2022 – dados brutos e IQA NSF**. Rio de Janeiro: INEA, 2023. Disponível em: <http://www.inea.rj.gov.br/wp-content/uploads/2023/01/Dados-Brutos-2022-RH-II-NH3.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2024.

INSTITUTO NACIONAL DE DEFESA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL (INDECOPI). **Impacto económico de la imposición de barreras burocráticas en el Perú, 2021**. Lima: INDECOPI, 2022. Disponível em: <https://www.gob.pe/institucion/indecopi/informes-publicaciones/3035592-impacto-economico-de-la-imposicion-de-barreras-burocraticas-en-el-peru>. Acesso em: 16 dez. 2024.

JACOMETTI, Márcio; CASTRO, Marcos de; GONÇALVES, Sandro Aparecido; COSTA, Mayla Cristina. Análise de efetividade das políticas públicas de Arranjo Produtivo Local para o desenvolvimento local a partir da teoria institucional. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 3, p. 399-420, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/8y6N7pdGcmPQJWJHnGtvrbF/>. Acesso em: 12 set. 2024.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Sistema de Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais: revisitando mitos e recolocando premissas para sua maior efetividade na gestão. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, n. 5, p. 4-27, jan./jun. 2013. Disponível em: <https://www.rbaval.org.br/article/10.4322/rbma201305002/pdf/1598015026-5-4.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2025.

JEREISSATI, Lucas Campos; MELO, Álisson José Maia. As contratações públicas sustentáveis e a implementação da meta 12.7 dos Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS) no Brasil: avanços e retrocessos. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 10, n. 3, p. 122-145, 2020. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/7237>. Acesso em: 10 ago. 2024.

JUSTEN FILHO, M.. O pregão e a questão do objeto comum. **Revista Jurídica da Escola Superior de Advocacia da OAB/PR**, v. 1, p. 55-79, 2016.

KABRA, G.; SRIVASTAVA, S. K.; GHOSH, V. Mapping the field of sustainable procurement: a bibliometric analysis. **Benchmarking: An International Journal**, v. 30, n. 10, p. 4370-4396, 2023. DOI: 10.1108/BIJ-06-2022-0418. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/BIJ-06-2022-0418>. Acesso em: 19 set. 2024.

LAPLANE, Mariano Francisco. **Políticas de competitividade no Brasil e seu impacto no processo de integração no MERCOSUL**. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2005. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/3670>. Acesso em: 12 set. 2024.

LEMONS, Livia Vilar; RODRIGUES, Raimundo Nonato; LAGIOIA, Umbelina Cravo Teixeira; LIBONATI, Jeronymo José. Compras públicas sustentáveis: uma análise dos editais de licitação de cidades brasileiras participantes do Programa Cidades Sustentáveis. **Cuadernos de Contabilidad**, v. 21, p. 1-19, 2020. DOI: 10.11144/Javeriana.cc21.cpsa. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=383674609019>. Acesso em: 20 jan. 2025.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2023.

LIND, Petri. **Monitoring Business Performance: Models, Methods, and Tools**. 1. ed. New York: Routledge, 2014. DOI: <https://doi.org/10.4324/9780203694220>.

LIU, Jingzhou. Intersectionality by Patricia Hill Collins and Sirma Bilge (review). **Canadian Ethnic Studies**, v. 49, n. 1, p. 125-128, 2017. Disponível em: <https://muse.jhu.edu/article/658506>. Acesso em: 14 ago. 2024.

LIU, Weidong; DUNFORD, Michael; GAO, Biao. A discursive construction of the Belt and Road Initiative: From neo-liberal to inclusive globalization. **Journal of Geographical Sciences**, v. 28, p. 1199–1214, 2018. DOI: 10.1007/s11442-018-1520-y. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11442-018-1520-y>. Acesso em: 18 dez. 2024.

LOADER, Kim. SME suppliers and public procurement: A review of SME inclusion in public procurement. **Journal of Purchasing and Supply Management**, v. 21, n. 2, p. 103-112, 2015. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1478409214000806>. Acesso em: 12 ago. 2024.

LOPES, Virgínia Bracarense; SANTOS, Felipe Vilaça Loureiro (Coord.). **Compras públicas centralizadas no Brasil: teoria, prática e perspectivas**. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

LOTTA, Gabriela. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: _____ (Org). **Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019. p. 11-34. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4162/1/Livro_Teorias%20e%20An%C3%A1lises%20sobre%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20no%20Brasil.pdf. Acesso em: 16 ago. 2024.

MACEDO, Jaime; BIANCHI, Lorenzo; REIS, Breno Salomon. **Panorama das compras públicas do Governo Federal: análise a partir dos dados do SIASG**. Brasília: Enap, 2023. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/7889/1/2023.12.19%20-%20Panorama%20das%20compras%20p%C3%ABlicas%20do%20Governo%20Federal.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2024.

MACIEL, Leonardo Ventura; PEREIRA, Maria Marconiete Fernandes; FALCÃO, Rafael de Lucena; GONÇALVES, Rogério Magnus Varela. O papel das compras públicas como instrumento do desenvolvimento sustentável. **Cognitio Juris**, v. 11, n. 35, p. 202-221, jun. 2021. Disponível em: <https://cognitiojuris.com.br/o-papel-das-compras-publicas-como-instrumento-do-desenvolvimento-sustentavel/>. Acesso em: 16 ago. 2024.

MACMANUS, Susan A. Why businesses are reluctant to sell to governments. **Public Administration Review**, v. 51, n. 4, p. 328-344, 1991. DOI: <https://doi.org/10.2307/976748>. Acesso em: 16 ago. 2024.

MAFISSONI, Viviane; BRAGAGNOLI, Renila. **O Programa Contrata + Brasil e a inovação como política pública nas compras públicas no Brasil**. Portal Ronny Charles, 2025. Disponível em: https://ronnycharles.com.br/wp-content/uploads/2025/02/O-Programa-ContrataBrasil-Vivi-e-Renila_-versaofinal-20.02.pdf. Acesso em: 01 mar. 2025.

MAHUWI, Leticia; ISRAEL, Baraka. A review on participation of SMEs in public procurement: opportunities, challenges, and policy implications. **New Applied Studies in**

Management, Economics & Accounting, v. 6, n. 4, p. 18-33, 2023. Disponível em: https://www.nasme-journal.ir/article_176305.html. Acesso em: 16 ago. 2024.

MALUF, Renato S. Hirschman e a dessacralização do desenvolvimento por um desenvolvimentista. **Revista de Economia Política**, v. 35, n. 1, p. 43-63, 2015.

MANAF, Marcos Aurelio. **Políticas públicas de desenvolvimento regional e as desigualdades econômicas e sociais no Brasil de 2007 a 2018**. 2023. 181 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2023. Disponível em: https://agendapos.fclar.unesp.br/agendapos/ciencias_sociais/6343.pdf. Acesso em: 20 set. 2024.

MANTA, Otilia; PANAIT, Mirela; HYSA, Eglantina; RUSU, Elena; COJOCARU, Maria. Public procurement, a tool for achieving the goals of sustainable development. **Amfiteatru Economic**, v. 24, n. 61, p. 861-876, ago. 2022. Disponível em: https://www.amfiteatruconomic.ro/temp/Article_3147.pdf. Acesso em: 16 ago. 2024.

Maranhão. **Decreto n.º 37.806**, de 21 de julho de 2022. Regulamenta a Lei n.º 10.182, de 22 de dezembro de 2014, que cria a Política Estadual “Começar de Novo”, dispondo sobre a obrigatoriedade da reserva de vagas para admissão de pessoas presas, bem como de egressos do sistema penitenciário nas contratações de obras e serviços pelo Estado do Maranhão, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Maranhão: Poder Executivo, São Luís, MA, 21 jul. 2022. Disponível em: <https://sistemas1.sefaz.ma.gov.br/portalsefaz/files?codigo=25103>. Acesso em: 1 mar. 2025.

MARSHALL, Alfred. **Principles of economics**. London: Palgrave Macmillan, 2013. Disponível em: <https://www.perlego.com/book/3490031/principles-of-economics-pdf>. Acesso em: 16 ago. 2024.

MARTINS, Kallyd da Silva. Consumidor consciente: o impacto na cultura de judicialização. **Revista Videre**, v. 11, n. 22, p. 207–222, 2019. DOI: 10.30612/videre.v11i22.10529. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/videre/article/view/10529>. Acesso em: 17 set. 2024.

MATOS, Marcelo G. P. **Economia de Dados: conceituações, sistemas de mensuração e políticas no Brasil**. Rio de Janeiro: RedeSist, Centro Celso Furtado, 2024. (Nota Técnica, n. 5). Disponível em: <https://www.ie.ufrj.br/images/IE/grupos/redesist/SITE/PROJETOS/22/NT5%20Econdados%20M%20MATOS.pdf>. Acesso em: [inserir data de acesso].

MATTE JÚNIOR, Alexandre Aloys; ALVES, Darlã de. A teoria dos polos de crescimento de Perroux: uma revisão sistemática. **Revista de Administração e Negócios da Amazônia**, v. 9, n. 3, p. 103-115, out. 2017. Disponível em: <https://periodicos.unir.br/index.php/rara/article/view/2072>. Acesso em: 12 ago. 2024.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses**. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 44. ed., rev., atual. e aum. Com a participação de Carla Rosado Burle e Luís Gustavo Casillo Ghideti. Salvador: JusPODIVM; São Paulo: Malheiros, 2020.

MINAS GERAIS. **Decreto n.º 44.903**, de 24 de setembro de 2008. Estabelece procedimentos de controle ambiental a serem observados pela Administração Pública Estadual nas contratações de obras, serviços e aquisições que envolvam o uso de produtos e subprodutos de madeira de origem nativa. Diário Oficial do Estado – Minas Gerais, Belo Horizonte, 25 set. 2008. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/44903/2008/>. Acesso em: 02 fev. 2025.

MINAS GERAIS. **Decreto n.º 48.938**, de 7 de novembro de 2024. Dispõe sobre os critérios e práticas para a promoção do desenvolvimento sustentável nas licitações e contratações realizadas pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo. Diário Oficial do Estado – Minas Gerais, Belo Horizonte, 7 nov. 2024. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/48938/2024/>. Acesso em: 2 fev. 2025.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. **Manual de Obras Públicas Sustentáveis**. Belo Horizonte: SEMAD-SIL-SURL, 2008b. Disponível em: <https://liferay.meioambiente.mg.gov.br/documents/51853/7563367/manual/31404ed4-7a95-91f1-0bdf-33882a4c9496?version=1.0&t=1723741534430>. Acesso em: 2 fev. 2025.

MODESTO, P. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista do Serviço Público**, v. 51, n. 2, p. p. 105-119, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v51i2.328. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/328>. Acesso em: 17 jan. 2024.

MONTEIRO, Joyce Maria Guimarães; PRADO, Rachel Bardy; BARROS, Marcos Caldeira de. Avaliação da influência de políticas públicas no Nexu água, alimento e energia na região hidrográfica Guandu – Rio de Janeiro – Brasil. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 63, 2024. DOI: 10.5380/dma.v63i0.89658. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/made/article/view/89658>. Acesso em: 17 dez. 2024.

MORAES, Isaías Albertin de. Revisitando o conceito de desenvolvimento econômico e a escola de pensamento do desenvolvimentismo na economia. **Revista de Economia Política**, v. 43, n. 1, p. 26-47, jan./mar. 2023. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0101-31572023-3400>. Acesso em: 16 jan. 2025.

MORAES, Sílvia Ribeiro de. **Desconcentração produtiva, políticas públicas e desenvolvimento no Brasil pós-2000**: avanços e retrocessos na luta contra as desigualdades socioespaciais. 2023. 264 f., il. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2023.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno**: legitimidade, finalidade, eficiência, resultados. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

MOURA, Luzia Menegotto Frick de; BRAUNER, Daniela Francisco; JANISSEK-MUNIZ, Raquel. Blockchain e a perspectiva tecnológica para a administração pública: uma revisão sistemática. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 24, n. 3, p. 259-274, maio/jun. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rac/a/fDJkpGFF4gH8xmgnLCYRB8z/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 16 ago. 2024.

MOUTINHO, Donato Volkers; CONTI, José Maurício; NASCIMENTO, Leandro Maciel do. **Controle da Administração Pública no Brasil**. Brasília: Instituto Rui Barbosa, 2022. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/biblioteca/control-da-administracao-publica-no-brasil/>. Acesso em: 14 set. 2024.

MYRDAL, G. **Economic Theory and Underdeveloped Regions**. London: Gerald Duckworth, 1957.

NAGEL, Stuart S. Efficiency, effectiveness, and equity in public policy evaluation. **Review of Policy Research**, v. 6, n. 1, p. 99-120, 1986. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.1986.tb00651.x>

NALLE JUNIOR, Claudionei. **Desenvolvimento regional e políticas públicas: o caso do Projeto Amanhã da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba**. 2006. Dissertação (Mestrado em Administração de Organizações) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2006. DOI: 10.11606/D.96.2006.tde-06022007-134845. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/96/96132/tde-06022007-134845/pt-br.php>. Acesso em: 10 dez. 2024.

NOBLE, Charles H.; SINHA, Rajiv K.; KUMAR, Ajith. Market orientation and alternative strategic orientations: a longitudinal assessment of performance implications. **Journal of Marketing**, v. 66, n. 4, p. 25-39, 2002. DOI: <https://doi.org/10.1509/jmkg.66.4.25.18513>. Acesso em: 16 dez. 2024.

NONATO, Raquel Sobral. Compras públicas sustentáveis no Brasil: histórico e uma proposta de taxonomia. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v. 7, n. 1, p. 117-140, ago. 2022. DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2022v7n1.59425.

OLIVEIRA FILHO, Raimundo. **Aquisições públicas com participação democrática como garantia de sustentabilidade e efetivação de governança pública e exercício de soberania popular**. 2018. 264 f. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica) – Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2018. Disponível em: <https://www.univali.br/Lists/TrabalhosDoutorado/Attachments/221/Tese%20-%20Raimundo%20Pereira%20Filho.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2024.

OLIVEIRA, Amanda de. Políticas públicas no Brasil contemporâneo: entre tensões e contradições. **Cadernos do Tempo Presente**, São Cristóvão-SE, v. 14, n. 1, p. 100-105, jan./jul. 2023. Disponível em: <http://www.seer.ufs.br/index.php/tempo>. Acesso em: 17 ago. 2024.

OLIVEIRA, Bernardo Carlos S. C. M. de; SANTOS, Luis Miguel Luzio dos. Compras públicas como política para o desenvolvimento sustentável. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 1, p. 21-44, jan./fev. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/rybgWdNfqmncMdXp6rZ4r9g/?lang=pt>. Acesso em: 12 set. 2024.

OLIVEIRA, Marianne Costa; PORTO JÚNIOR, Sabino da Silva. Gastos públicos com infraestrutura e disparidades regionais: impactos no PIB per capita das regiões Sul e Nordeste do Brasil. **Anais do Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos (ENABER)**, v. 1, p. 1-20, 2023. Disponível em: <https://brsa.org.br/wp->

[content/uploads/wpcf7-submissions/16226/ENABER_2023_Artigo-2_com-ID.pdf](#). Acesso em: 17 set. 2024.

OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; FORTINI, Cristiana. A adesão brasileira ao acordo de compras governamentais da Organização Mundial do Comércio. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, v. 18, n. 29, p. 120-151, set./dez. 2020. Disponível em: <https://periodicos.unifor.br/rbj/article/view/13983>. Acesso em: 17 set. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais. **Objetivo 10**: Reduzir a desigualdade dentro e entre os países. 2023. Disponível em: <https://sdgs.un.org/goals/goal10>. Acesso em: 16 dez. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. 2024. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 09 out. 2024.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Contratación Pública en Chile**: Opciones de Política para Convenios Marco Eficientes e Inclusivos. Paris: OECD Publishing, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264275614-es>.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Índice de Políticas para PMEs**: América Latina e o Caribe 2024 - Rumo a uma recuperação inclusiva, resiliente e sustentável. Paris: OCDE Publishing, 2024. Disponível em: https://www.oecd.org/pt/publications/indice-de-politicas-para-pmes-america-latina-e-o-caribe-2024_fd161d9a-pt.html. Acesso em: 12 ago. 2024.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OECD). **Government at a Glance 2021**. Paris: OECD Publishing, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>. Acesso em: 16 ago. 2024.

OURIQUES, Helton Ricardo; SCHMIDT, Gabriela Bohrer. Presença da China na África: maldição ou bênção?. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, v. 17, n. 31, p. 37-48, jan./jun. 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.21452/rde.v17i31.3581>

PARMENTER, D. **Key performance indicators**: developing, implementing, and using winning kpis. 4. ed. New Jersey: John Wiley & Sons, 2015. Disponível em: https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=bKkxBwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA99&dq=PARMENTER,++D.++Key++performance++indicators:++developing,++implementing,++and++using+winning+kpis.+4.+Ed.+New+Jersey:+John+Wiley+%26+Sons,+2020.&ots=c_XXf0jZ8q&sig=x9fHQxT4lpmTUtohY-PIKNc26-E. Acesso em: 20 fev. 2025.

PASTORE, José. **Investimentos em infraestrutura geram empregos em grande escala**. São Paulo: FecomercioSP, 2022. Disponível em: <https://www.fecomercio.com.br/noticia/investimentos-em-infraestrutura-geram-empregos-em-grande-escala>. Acesso em: 17 jan. 2025.

PATIL, K. Public procurement policy for small and medium enterprises in developing countries: evidence from India. **International Journal of Public Sector Management**, v. 30, n. 4, p. 391-410, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1108/IJPSM-10-2016-0160>. Acesso em: 16 dez. 2024.

PAVANI JÚNIOR, Orlando; SCUCUGLIA, Rafael. **Mapeamento e Gestão por Processos - BPM**. 1. ed. São Paulo: M.Books, 2010.

PEREIRA NETO, Caio Mário da Silva; PINTO, Gustavo Mathias. Resenha de: PINHEIRO, Armando Castelar; SADDI, Jairo (Orgs.). Direito, Economia e Mercados. São Paulo: Editora Campus, 2005. **Revista de Economia Política**, v. 27, n. 3, p. 495-497, jul./set. 2007.

PICCHIAI, D.; FRANÇA, C. A. de. TRATAMENTO DIFERENCIADO PARA MICRO E PEQUENAS EMPRESAS NAS COMPRAS PÚBLICAS. **QUALITAS REVISTA ELETRÔNICA**, v. 21, n. 1, p. 105–125, 2023. Disponível em: <https://revista.uepb.edu.br/QUALITAS/article/view/2601>. Acesso em: 12 dez. 2024.

PIKE, Andy; RODRIGUEZ-POSE, Andrés; TOMANEY, John (Eds.). **Handbook of local and regional development**. 1. ed. London: Routledge, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.4324/9780203842393>. Acesso em: 17 jan. 2025.

PIMENTA FILHO, Luiz Cláudio. **Compras públicas para inovação e o desenvolvimento: um diagnóstico jurídico-institucional das encomendas tecnológicas no Brasil**. 2021. 120 f. Dissertação (Mestrado em Direito e Desenvolvimento) – Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/c45e4ea2-63d4-4458-afd3-11b156e83075/content>. Acesso em: 17 ago. 2024.

PINTO, Élide Graziane; XIMENES, Salomão Barros. Financiamento dos direitos sociais na Constituição de 1988: do "pacto assimétrico" ao "estado de sítio fiscal". **Educação & Sociedade**, v. 39, n. 145, p. 1165-1184, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/vz4B7TFqdXFYNxHxRgqzDBd/>. Acesso em: 16 nov. 2024.

Posner, Richard. A. **Economic Analysis of Law**. Aspen Publishers. 2008.

PREFEITURA DE TUNTUM (MA). **Decreto n.º 132**, de 23 de junho de 2023. Regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas (ME), empresas de pequeno porte (EPP) e microempreendedores individuais (MEI), nas contratações públicas de bens, serviços e obras no âmbito da Administração Pública Municipal de Tuntum e dá outras providências. Diário Oficial do Município, Tuntum, MA, 2023. Disponível em https://www.tuntum.ma.gov.br/arquivos/354/DECRETO_132_2023_0000001.pdf. Acesso em: 19 jan. 2025.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD); INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea); FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. Brasília: PNUD, Ipea, FJP, 2022. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/ranking>. Acesso em: 20 fev. 2025.

RAIMUNDO, Miguel Assis. Contratação pública emergencial em tempos de COVID-19: o caso de Portugal. **Revista de Direito Público da Economia**, Belo Horizonte, v. 18, n. 72, p. 201-251, out./dez. 2020. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/151531>. Acesso em: 17 set. 2024.

RAUEN, André Tortato. Compras públicas para inovação no Brasil: o poder da demanda pública. In: RAUEN, André Tortato (Org.). **Compras públicas para inovação no Brasil: novas possibilidades legais**. Brasília: Ipea, 2022. p. 13-38. Disponível

em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11623/16/Compras_publicas_para_inovacao_no_Brasil.pdf. Acesso em: 17 jan. 2025.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27. ed., 20. tiragem. São Paulo: Saraiva, 2017.

REDE INTERAMERICANA DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS (RICG); REDE IBERO-AMERICANA DE CONTRATATAÇÃO PÚBLICA (REDICOP). **Declaração: Potenciando a sustentabilidade através da compra pública**. Assunção, 2024. Disponível em: <https://ricg.org/wp-content/uploads/2024/06/Declaracion-RICG-REDICOP-2024.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2024.

REINO UNIDO. **Equality Act 2006**. Dispõe sobre a igualdade e a proteção contra discriminação no Reino Unido. Londres: Legislation.gov.uk, 2006. Disponível em: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/3/pdfs/ukpga_20060003_en.pdf. Acesso em: 12 ago. 2024.

REYES, Giovanni E. Four main theories of development: modernization, dependency, world-systems, and globalization. **Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas**, v. 4, 2001. Disponível em: <https://www.semanticscholar.org/paper/Four-Main-Theories-of-Development%3A-Modernization%2C-Reyes/e36b27f7b884e8b5a94d15c1382b99c8416af2ff?p2df>. Acesso em: 17 jan. 2025.

ROCHA, Gilson; SILVA, Fernando. Condicionantes da participação de micro e pequenas empresas em compras públicas. **Revista de Administração**, v. 55, n. 3, p. 255-270, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rausp/a/RDHJJzfgCRcBYjxt3wc993N/>. Acesso em: 12 ago. 2024.

RODRIGUES DE BRITO, Clara Kelliany; LUCENA PESSOA, Sebastião Felipe; BERNARDI, Renato. OS BENEFÍCIOS DAS CONTRATATAÇÕES PÚBLICAS PARA A REINserÇÃO DE EGRESSOS DO SISTEMA PRISIONAL NO MERCADO DE TRABALHO DO MARANHÃO: : um estudo à luz da função social e solidária da empresa. **Conpedi Law Review**, Florianópolis, Brasil, v. 10, n. 1, 2024. DOI: 10.26668/2448-3931_conpedilawreview/2024.v10i1.10698. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/conpedireview/article/view/10698>. Acesso em: 1 mar. 2025.

RÖNNBLÖM, Malin. Policy, power and space: towards an intersectionality methodology in policy analysis. In: **POWER CONFERENCE**, 2008, Tampere, Finland. Anais [...]. Tampere, 2008.

RROUX, F. O conceito de pólo de crescimento. Em: SCHWARTZMAN, J. **Economia Regional: textos escolhidos**. Belo Horizonte: Cedeplar, 1977.

SAASTAMOINEN, Jani; REIJONEN, Helen; TAMMI, Timo. The role of training in dismantling barriers to SME participation in public procurement. **Journal of Public Procurement**, v. 17, n. 1, p. 1-30, 2017. Disponível em: <https://downloads.editoracientifica.com.br/articles/230211959.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2024.

SANTOS, Celso Rodrigo Lima dos. As contratações públicas e o Direito Regulatório. **Journal of Law and Regulation**, v. 4, n. 2, p. 97–120, 2018. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rdsr/article/view/18738>. Acesso em: 15 dez. 2024.

SANTOS, Marcos André Couto. A efetividade das normas constitucionais: as normas programáticas e a crise constitucional. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 37, n. 147, p. 5-20, jul./set. 2000. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/602/r147-01.PDF>. Acesso em: 17 set. 2024.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto n.º 54.229**, de 13 de abril de 2009. Regulamenta a Lei n.º 13.122, de 7 de julho de 2008, que dispõe sobre o tratamento simplificado e diferenciado às microempresas e às empresas de pequeno porte nas contratações realizadas no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta. Diário Oficial do Estado de São Paulo, São Paulo, SP, 14 abr. 2009. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2009/decreto-54229-13.04.2009.html>. Acesso em: 20 ago. 2024.

SARAMAGO, Priscilla de Souza Francisco. **O Uso do Poder de Compra do Estado como Instrumento de Fomento à Inovação**. 1ª Ed. São Paulo: Editora Dialética, 2021.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2010.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (SEBRAE). **Pequenos negócios já representam 30% do Produto Interno Bruto do país**. Agência 2020. Disponível em: <https://sebraers.com.br/pequenos-negocios-ja-representam-30-do-produto-interno-bruto-do-pais/>. Acesso em: 2 dez. 2024.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (SEBRAE). **O Sebrae promove a competitividade empresarial e setorial**. 2023. Disponível em: <https://sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/sebraeaz/o-sebrae-promove-a-competitividade-empresarial-e-setorial,e6250b1e3de43710VgnVCM1000004c00210aRCRD>. Acesso em: 18 ago. 2024.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (SEBRAE). **MPEs geram cerca de oito a cada dez novos empregos criados em 2021**. 2021. Disponível em: <https://sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/ma/noticias/mpes-geram-cerca-de-oito-a-cada-dez-novos-empregos-criados-em-2021%2C1e1fc0f4415ce710VgnVCM100000d701210aRCRD>. Acesso em: 19 ago. 2024.

SERVIÇO DE ESTUDOS DE APOIO AOS DEPUTADOS DO SERVIÇO DE ESTUDOS DO PARLAMENTO EUROPEU (EPRS). **Guia para o financiamento da UE – Edição de 2023**. 2023. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/747110/EPRS_STU\(2023\)747110_PT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/747110/EPRS_STU(2023)747110_PT.pdf). Acesso em: 18 ago. 2024.

SILVA, Frederico Augusto Barbosa da; LUNELLI, Isabella Cristina; SOUTO, Fabiano Oliveira. **O Cadastro Único e a organização de políticas públicas para a implementação dos direitos sociais dos povos indígenas**. Brasília, DF: Ipea, jun. 2024. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td3005-port>.

SILVA, Gilberto Crispim *et al.* Oportunidades de Pesquisas Potenciais sobre Avaliação de desempenho na Gestão Pública. **European Journal of Applied Business and Management**, v. 4, n. 3, 2018.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 8. ed., 2. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2015.

SILVA, Maria Ozanira da. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. **Revista Katálysis**, v. 13, n. 2, p. 155-163, jul./dez. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/8BFXYRfRdVDYkLvvgKdMwxQ/>. Acesso em: 14 ago. 2024.

SILVA, Maurício Corrêa da; FIRMINO, José Emerson; SILVA, José Dionísio Gomes da; BORGES, Erivan Ferreira. Ranking de desempenho da execução orçamentária por funções de governo dos Estados e do Distrito Federal no ano de 2013. **Revista Perspectivas Contemporâneas**, v. 11, n. 2, p. 21-40, mai./ago. 2016. Disponível em: <http://revista.grupointegrado.br/revista/index.php/perspectivascontemporaneas>. Acesso em: 20 fev. 2025.

SILVA, Maurício Corrêa da; SILVA, José Dionísio Gomes da; BORGES, Erivan Ferreira. Análises de componentes principais para elaborar índices de desempenho no setor público. **Revista Brasileira de Biometria**, São Paulo, v. 33, n. 3, p. 291-309, 2015. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/282330613>. Acesso em: 20 fev. 2025.

SILVA, R. C. da; BARKI, T. V. P. Compras públicas compartilhadas: a prática das licitações sustentáveis. **Revista do Serviço Público**, v. 63, n. 2, p. 157-175, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v63i2.93. Disponível em: <https://revista.ena.gov.br/index.php/RSP/article/view/93>. Acesso em: 19 jan. 2025.

SILVA, Renato Cader; COHEN, Marcos. Compras públicas sustentáveis: análise de cinco experiências compartilhadas em instituições federais no Brasil. **E&G Economia e Gestão**, Belo Horizonte, v. 23, n. 65, p. 59-74, maio/set. 2023. DOI: <https://doi.org/10.5752/P.1984-6606.2023v23n65p59-74>. Disponível em: <https://periodicos.pucminas.br/index.php/economiaegestao/article/view/29837>. Acesso em: 17 jan. 2025.

SILVA, Soraia Sorice da; OLIVEIRA, Miriam Aparecida Mesquita; LOPES, André Vaz. Panorama da Produção Científica sobre Compras Públicas no Brasil: Agenda de Pesquisa e Perspectivas de Investigação. **Revista de Administração e Gestão da Ciência**, v. 1, n. 1, p. 1-20, 2023. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/gestaoorg/article/view/248824>. Acesso em: 12 ago. 2024.

SILVEIRA, Elaine Dias; CARACAS, Sâmille Keise Cordeiro. A lei de licitações nº 14.133/21 e os desafios dos municípios de pequeno porte. **Revista do Curso de Direito da Unimontes**, Montes Claros/MG, v. 1, n. 1, p. 194-207, 2024. DOI: 10.46551/rcdunimontes.v1i1.7976. Disponível em: <https://www.periodicos.unimontes.br/index.php/direito/article/view/7976>. Acesso em: 17 set. 2024.

SOARES, F. V.; RIBAS, R. P.; OSÓRIO, R. G. Evaluating the impact of Brazil's Bolsa Família: cash transfer programs in comparative perspective. **Latin American Research Review**, v. 45, n. 2, p. 173-190, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0023879100009390>.

SOARES, Leonardo Souza; DE OLIVEIRA, Daniel Ribeiro. Desenvolvimento Econômico Local e Gestão Pública Empreendedora: um Estudo de Caso do Projeto "Fomenta Três Rios"/Local Economic Development and Public Entrepreneurial Management: a Case Study of the "Fomenta Três Rios". **Revista FSA** (Centro Universitário Santo Agostinho), v. 15, n. 9, p. 69-87, 2018.

SOUZA, Andre Luiz de; LAZZARETTI, Miguel Ângelo. A TRAJETÓRIA DO MST: CONQUISTAS, DESAFIOS E A INTEGRAÇÃO AOS MERCADOS INSTITUCIONAIS. **Revista Políticas Públicas & Cidades**, v. 13, n. 2, p. e1113, 2024. DOI: 10.23900/2359-1552v13n2-137-2024. Disponível em: <https://journalppc.com/RPPC/article/view/1113>. Acesso em: 18 set. 2024.

SOUZA, Celina Maria de. Coordenação, uniformidade e autonomia na formulação de políticas públicas: experiências federativas no cenário internacional e nacional. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 35, sup. 2, p. e00046818, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00046818>.

SOUZA, E. M. R.; VENTURA, A. C. COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. **Revista Metropolitana de Sustentabilidade**, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 204-226, 2020. Disponível em: <https://revistaseletronicas.fmu.br/index.php/rms/article/view/2290>. Acesso em: 17 set. 2024.

SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de. *Et al.* **Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: Um balanço dos primeiros quinze anos**. Brasília: IPEA, 2019. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2499.pdf. Acesso em: 19 jul. 2024.

STONE, Deborah. **Policy Paradox: The Art of Political Decision Making**. 3. ed. New York: W. W. Norton & Company, 2011.

SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS (SUFRAMA). **PIM registra maior faturamento da história em 2021**. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/assuntos/noticias/pim-registra-maior-faturamento-da-historia-em-2021>. Acesso em: 02 dez. 2024.

TERRA, Antonio Carlos Paim. Compras públicas inteligentes: uma proposta para a melhoria da gestão das compras governamentais. **Revista da Escola Nacional de Administração Pública**, Brasília, v. 69, p. 1-22, maio 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3166>. Acesso em: 17 ago. 2024.

THAI, Khi V. Public procurement re-examined. **Journal of public procurement**, v. 1, n. 1, p. 9-50, 2001.

TONI, Jackson de. **Reflexões sobre o planejamento estratégico no setor público**. Brasília: Enap, 2021. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6334/1/Jackson%20de%20Toni.pdf>. Acesso em: 16 set. 2024.

VALLE, Vivian Cristina Lima López; GALLO, William Ivan. Inteligência artificial e capacidades regulatórias do Estado no ambiente da Administração Pública Digital. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 20, n. 82, p. 139-158, out./dez. 2020. Disponível em: <https://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1396>. Acesso em: 16 dez. 2024.

VÁZQUEZ, P. Varela; DE FRANCISCO, C. Regional economic development in the lens of the dilemma between growth poles approach and the balanced growth theory during the Francoist regime. **Iberian Journal of the History of Economic Thought**, v. 11, n. 1, p. 31-41, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.5209/ijhe.93232>. Acesso em: 16 dez. 2024.

WEBER, Alfred (1868-1958). **Alfred Weber's Theory of the Location of Industries**. Tradução de Carl J. Friedrich. London: Hassell Street Press, 2021.

YUVAL-DAVIS, Nira. **Gender and Nation**. London: SAGE Publications, 1997.

ZAGO, Marina Fontão. **Poder de compra estatal como instrumento de políticas públicas?**. Brasília: Enap, 2018.

APÊNDICE A

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N.º [XXXX], DE [ANO]

Altera o § 3º, do artigo 48, da Lei Complementar n.º 123, de 14 de dezembro de 2006, que institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, para ampliar o limite de prioridade de contratação para microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º. O § 3º, do art. 48 da Lei Complementar n.º 123, de 14 de dezembro de 2006, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 48. [...]

§ 3º Os benefícios referidos no caput deste artigo poderão, justificadamente, estabelecer a prioridade de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de 20% (vinte por cento) do melhor preço válido.” (NR)

Art. 2º. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A presente proposta visa fortalecer o desenvolvimento econômico local e regional ao ampliar para 20% o limite de prioridade de contratação para microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente em processos licitatórios. As compras públicas representam um dos mais eficazes instrumentos de política pública para dinamizar economias locais, promovendo a inclusão produtiva e a formalização do mercado de trabalho.

De acordo com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), em 2020, as micro e pequenas empresas (MPEs) são responsáveis por cerca de 30% do PIB brasileiro e desempenham papel fundamental na geração de empregos no país. Além disso, segundo o SEBRAE, no primeiro semestre de 2022, as MPEs foram responsáveis por 72% dos empregos gerado. Esses dados demonstram a importância do segmento para a economia nacional, justificando políticas públicas que fortaleçam sua participação nos processos de contratação governamental.

A priorização de empresas locais em licitações públicas amplia as oportunidades para empreendedores de regiões menos desenvolvidas, promovendo maior equilíbrio na distribuição dos investimentos estatais e mitigando desigualdades regionais. Estudos sobre o impacto das compras governamentais indicam que políticas de preferência regional estimulam o desenvolvimento econômico sustentável ao fomentar o crescimento de pequenas empresas, garantir maior estabilidade econômica e gerar empregos locais.

Do ponto de vista econômico, a ampliação do percentual de prioridade para empresas regionais gera efeitos multiplicadores positivos, pois incentiva a circulação de capital dentro da própria localidade, estimula o consumo interno e fortalece cadeias produtivas regionais. Segundo dados do FMI, de 2023, cada R\$ 1 milhão investido pelo setor público pode gerar, em média, 18 empregos diretos e 25 empregos indiretos, evidenciando o impacto positivo das compras públicas na geração de trabalho e renda. Além disso, ao incentivar a participação de empresas locais, há um aumento da arrecadação de tributos municipais e estaduais, reduzindo a dependência de repasses governamentais e fortalecendo a autonomia fiscal das prefeituras.

Em termos de impacto na inovação e sustentabilidade, experiências internacionais demonstram que a priorização de empresas regionais em licitações públicas estimula o uso de tecnologias locais, fortalece setores estratégicos e incentiva práticas produtivas mais sustentáveis. Nos Estados Unidos, o programa "Small Business Innovation Research (SBIR)" destina parte das compras governamentais a pequenas empresas que desenvolvem soluções inovadoras e sustentáveis, garantindo sua competitividade e participação no mercado público. No Canadá, o programa "Procurement Strategy for Indigenous Business (PSIB)" tem impulsionado a economia de comunidades indígenas, garantindo que os investimentos governamentais sejam direcionados para negócios locais. Na União Europeia, a iniciativa "Green Public Procurement (GPP)" incentiva práticas de compras públicas sustentáveis, beneficiando pequenas empresas regionais que adotam tecnologias ambientalmente responsáveis.

A ampliação da margem de preferência para micro e pequenas empresas visa corrigir essas distorções e garantir um uso mais estratégico do poder de compra estatal. Esse ajuste permitirá um maior desenvolvimento de regiões menos favorecidas, promovendo maior equidade na distribuição dos investimentos públicos e reduzindo disparidades regionais. Dessa forma, solicita-se o apoio dos nobres parlamentares para a aprovação desta proposta, garantindo um crescimento econômico mais equilibrado e sustentável para o país.