

# Compras Públicas e Desenvolvimento Regional sob o olhar do Controle Externo

Sebastião Helvecio Ramos de CASTRO<sup>1</sup>  
Instituto Rui Barbosa  
Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais  
Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil

## RESUMO

O terceiro milênio já está a caminho do término da sua segunda década e a constatação hodierna mais visível é que os principais problemas da nova época não podem ser compreendidos de modo fragmentado. As políticas públicas devem ser implementadas e avaliadas em visão sistêmica. No caso da presente investigação, necessário que se estabeleça uma comunicação, uma interlocução entre as aquisições públicas em ambiente federativo e se responda à questão sobre o papel do Controle Externo na efetivação do que a Constituição Federal determina a respeito, através da medição do impacto das compras públicas realizadas pelos municípios, pelo Estado e pelo Brasil. Será demonstrado que a ação do Tribunal do Estado de Minas Gerais (TCMG) no sentido de dar efetividade à Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, mostrou-se altamente exitosa, uma vez que o valor das compras realizadas pelos municípios mineiros, dentro do próprio Estado, de Microempresa (MPE) e Empresa de Pequeno Porte (EPP) saltou de R\$1,37251 bilhão (US\$ 370 milhões)<sup>2</sup> para R\$2,17514 bilhões (US\$ 587 milhões)<sup>2</sup>.

**Palavra Chaves:** Compras Públicas, Políticas Públicas, Controle Externo, Big Data.

## 1. INTRODUÇÃO

O terceiro milênio já está a caminho do término da sua segunda década e a constatação hodierna mais visível é que os principais problemas da nova época – ética, meio ambiente, bom governo, energia, segurança, previdência, estabilidade fiscal e financeira – não podem ser compreendidos de modo fragmentado: estão interconectados, são interdependentes, ou seja, devem ser alcançados pelo pensamento sistêmico e sustentável.

A etimologia da palavra **sistema** nos remete ao grego *syn* + *hístanai*, ou seja, colocar junto, fazer funcionar junto, e uma digressão histórica permite inferir que o bioquímico Lawrence Joseph Henderson (MD, Harvard Medical School, 1902) foi o primeiro cientista a utilizar o termo **sistema** para identificar organismos vivos e sistemas sociais. Desde então **sistema** significa uma totalidade integrada, cujas propriedades essenciais surgem das relações entre suas partes; e **pensamento sistêmico** passou a indicar a compreensão de um fenômeno a partir do contexto de um todo maior.

A literatura nos oferece também diversas concepções acerca do que seja o Estado – cito Bobbio et al.,1992; Dallari, 2005; Fukuyama, 2005 –, as quais não são o foco do presente trabalho, no entanto como referencial teórico será destacada a dicção de Dahl (1997), quando afirma que “o Estado democrático se funda em formas igualitárias de competição, massiva inclusão política e pleno exercício dos direitos de cidadania”.

Nessa esteira, as políticas públicas – que refletem o diálogo entre o Estado e a sociedade, sendo o orçamento público o sítio em que as prioridades são elencadas – devem ser implementadas e avaliadas sob a visão sistêmica. E no caso da presente investigação, necessário que se estabeleça uma comunicação, uma interlocução entre as aquisições públicas – bens, serviços, obras – e o desenvolvimento regional, em ambiente federativo, além de que se deve responder à questão essencial: o Controle Externo é capaz de dar efetividade aos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais os quais conformam as aquisições públicas do Brasil?

## 2. DESENVOLVIMENTO

A implementação de políticas públicas é alvo de estudos desde a publicação da obra memorial de Pressman & Wildavsky (1973, *Implementation*), que analisou medidas adotadas por administrações liberais estadunidenses nos anos sessenta do último século. Na referida obra os autores descrevem qualquer política pública como “hipótese que contenha condições iniciais e consequências previstas”. É clássica a análise do programa que visava a criação de empregos para grupos minoritários em Oakland, Califórnia. Uma das observações de Pressman e Wildavsky é que a fase da implementação não é um processo revolucionário, mas incremental ou evolucionário.

No presente estudo o recorte foi a verificação da efetividade de política pública estatuída na Constituição da República Federativa do Brasil (art. 170, IX; art. 179) e regulamentada por Lei Complementar (LC nº 123 de 14 de dezembro de 2006 e alterada pela LC nº 147 de 7 de agosto de 2014), aplicando-se o princípio da isonomia nas aquisições públicas para demonstrar que o tratamento diferenciado e privilegiado às microempresas (MPE) e empresas de pequeno porte (EPP) se relaciona com o princípio democrático.

O objeto de estudo é a medição do impacto das compras públicas realizadas pelas prefeituras mineiras após a decisão do Tribunal

<sup>1</sup> Doutor em Saúde Coletiva, Especialista em Gestão Pública, Especialista em Análise de Dados, Médico, Bacharel em Direito. Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Vice-Presidente de Relações Institucionais do Instituto Rui Barbosa.

<sup>2</sup> Cotação do Dólar em 06/02/2019, Banco Central do Brasil. ( www.bcb.gov.br)

de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) de aferir a efetividade da LC 123/2006, ou seja, medir o impacto (acréscimo ou decréscimo) de compras públicas realizadas pelo conjunto dos 853 municípios mineiros após o esforço realizado pelo TCEMG. O ano inicial de referência foi 2013, quando ocorreram encontros técnicos nas oito macrorregiões do Estado de Minas Gerais para fins de capacitação de servidores municipais e sensibilização de autoridades. No ano de 2015, quando os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio foram substituídos pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) – agora mais amplos e inclusivos, contemplando as dimensões econômica, social e ambiental – foram feitos levantamentos de dados a partir de Notas Fiscais Eletrônicas (NFs) e Relação Anual das Informações Sociais (RAIS), em banco de dados do TCEMG com cerca de 13 milhões de notas fiscais eletrônicas, utilizando-se a nova estrutura do Centro de Fiscalização Integrada – Suricato.

Os números envolvidos mostram a escala de grandeza do presente trabalho: de um lado, cerca de 9 milhões de NFEs; e de outro, 603.810 MEs e EPPs.

A relevância deste estudo também é realçada no cenário em que as avaliações de políticas públicas ainda são realizadas em pequena escala conforme atestam Claudia Trujillo e Gabriela Yarahuan em estudo introdutório da Antología sobre evaluación (2018), além da falta de definição precisa, indicada pela maioria dos autores, para conceituar Big Data.

Concorda-se que o termo pode ser compreendido como designação de um conjunto de tendências tecnológicas que permite nova abordagem para tratamento e exploração de grandes conjuntos de dados para fins de tomada de decisões. Zikopoulos *et al* (2012), em *Aproveitando o poder do Big Data*, concluem por sua caracterização em quatro aspectos: volume, velocidade, variedade e veracidade. McAfee e Brynjolfsson (2012) estimam um **volume** de 2,5 exabytes criados diariamente e fazem uma comparação avassaladora: a cada segundo na atualidade transitam pela internet mais dados do que o total que a mesma armazenava há vinte anos. A **velocidade** em que dados podem ser capturados e processados surpreende a cada momento. Salim Ismail (2015) registra em sua obra *Organizações Exponenciais* que Kurzweil identificou uma propriedade muito importante e fundamental da tecnologia: quando você muda para um ambiente baseado em informação, o ritmo de desenvolvimento entra em trajetória de crescimento exponencial e a relação preço/desempenho dobra a cada um ou dois anos. A **variedade** inclui características que não são alcançadas pelos sistemas convencionais e refere-se a movimento, temperatura, umidade. Atzori *et al* (2010), ao discorrerem sobre a internet das coisas, anunciam a possibilidade de integração de várias tecnologias e soluções de comunicação que distribuem inteligência para diferentes dispositivos que se beneficiam da interação e cooperação. O **V** de **veracidade** se relaciona com a assertiva de que os dados não são coisa perfeita, sendo necessário qualificá-los e daí a ponderação dos custos para vê-los bons e úteis. Finalmente, para aqueles que consideram os cinco **Vs**, inclui-se a validade dos dados, isto é, a vida útil que se relaciona com o tempo de que precisam para serem mantidos. Nessa esteira, adota-se a definição de que Big Data não se relaciona com uma quantidade específica de bytes, nem com o tempo necessário à análise: define-se Big Data como uma quantidade

de dados suficientemente grande que leve a uma mudança nas formas tradicionais de análise de dados.

Na presente pesquisa foi feito o cruzamento das Notas Fiscais Eletrônicas emitidas pelos jurisdicionados com o cadastro das microempresas e empresas de pequeno porte cadastradas na RAIS<sup>3</sup> e, conforme já foi dito, os números envolvidos mostram a escala de grandeza do trabalho: de um lado, cerca de 9 milhões de NFEs e de outro 603.810 MEs e EPPs.

### 3. CONCLUSÕES

A ação do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais no sentido de dar efetividade à LC nº 123/2006 mostrou-se altamente exitosa, conforme demonstrado no gráfico abaixo e notas.

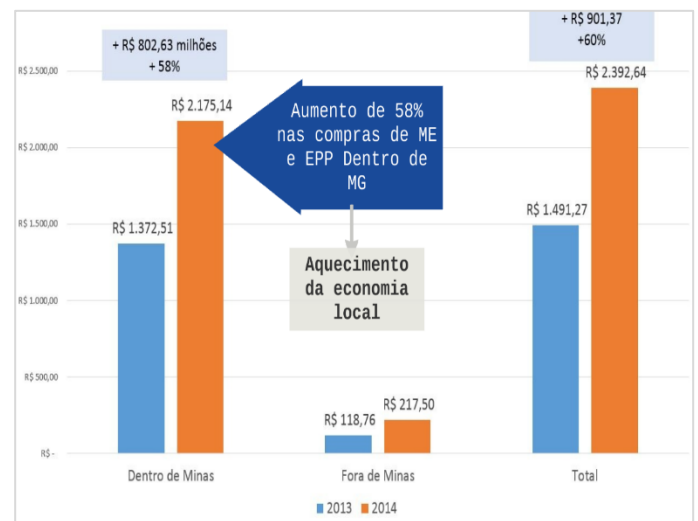


Figura 1: 1Compras dos Municípios Mineiros ME e EPP por localização Dentro x Fora de Minas Gerais – 2013 e 2014. / Fonte: Siace (2013/2014); Base de Notas Fiscais Eletrônicas do Banco de Dados do Tribunal de Contas de Minas Gerais e RAIS 2013/2014 Ministério do Trabalho.

- 3.1. Foram estabelecidas parcerias com a Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, com a Associação Mineira de Municípios, Serviço Brasileiro de Apoio as Micros e Pequenas Empresas;
- 3.2. Foram capacitados servidores municipais em todas as regiões do Estado de Minas Gerais;
- 3.3. Ocorreu aquecimento da economia local, com acréscimo de 58% nas compras de Microempresa e Empresa de Pequeno Porte no âmbito do Estado de Minas Gerais e de 60% no total deste tipo de aquisição pública;
- 3.4. Em termos nominiais, as compras realizadas de Microempresa e Empresa de Pequeno Porte, dentro do próprio Estado, pelo conjunto dos 853 municípios mineiros, saltou de R\$1,37251 bilhão (US\$ 370 milhões)<sup>4</sup> para R\$2,17514 bilhões (US\$ 587 milhões)<sup>5</sup>, ou seja, incremento de R\$802,63 milhões, (US\$ 217 milhões)<sup>5</sup>, 58% de acréscimo na economia local;

<sup>3</sup> RAIS – Relação Anual de Informações Sociais, 2014. Ministério do Trabalho.

<sup>4</sup> Cotação do Dólar em 06/02/2019, Banco Central do Brasil. (www.bcb.gov.br)

3.5. Em termos nominais as compras realizadas pelo conjunto dos 853 municípios mineiros de Microempresa e Empresa de Pequeno Porte passam de R\$118,76 milhões (US\$ 32 milhões)<sup>5</sup> para R\$217,50 milhões (US\$ 58 milhões)<sup>5</sup>;

3.6. O valor total de compras dos municípios mineiros passa de R\$1,49127 bilhão (US\$ 405 milhões)<sup>5</sup> para R\$2,39264 bilhões (US\$ 621 milhões)<sup>5</sup> com acréscimo de R\$901,37 milhões (US\$ 243 milhões)<sup>5</sup>, ou seja, 60% de aumento.

3.7. No presente momento estão sendo realizados estudos para avaliação do desenvolvimento regional, a partir do aumento da alocação de recursos no âmbito local.

O trabalho do TCEMG, realizado mediante uso do Big Data e da avaliação de políticas públicas no Centro de Fiscalização Integrada – Suricato, é resultante da visível percepção dos órgãos de controle de que há necessidade de se priorizar a qualidade do gasto público, com a medição dos resultados das respectivas políticas e dos impactos na vida dos cidadãos, estabelecendo racionalidade entre a despesa pública e a melhoria da qualidade de vida.

O tema é relevante para o Brasil, enquanto República Federativa, e para todos os brasileiros, sendo necessária uma visão de desenvolvimento para enfrentar assimetrias e desigualdades em nossa federação. Que a leitura desta pesquisa possa estimular a compreensão de que a avaliação a partir de informações prestadas exclusivamente pelos próprios gestores avaliados pode induzir a equívocos, já que podem relatar o que se espera e não, obrigatoriamente, o que realmente está acontecendo no âmbito da gestão; melhor gestão pública; a academia a vir ao debate do que é o verdadeiro desenvolvimento.

#### 4. BIBLIOGRAFIA

[1] ATZORI, L; IERA, A, MORABITO, G. The Internet of Things: A survey. Journal Computer Networks: The International Journal of Computer and Telecommunications Networking, vol. 54, n. 15,2010.

[2] BRASIL, Ministério da Fazenda. Ajuste SINIEF 07/05 e alterações, de 6 de outubro de 2007. Institui nacionalmente a Nota Fiscal Eletrônica e o Documento Auxiliar da Nota Fiscal Eletrônica – DANFE. Disponível em: <http://www.nfe.fazenda.gov.br/portal/principal.aspx> <http://www.nfe.fazenda.gov.br/portal/perguntasFrequentes.aspx?tipoConteudo=47F1o72z99s>. Acesso em 10 de janeiro de 2019.

[3] BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política. 4 ed. Brasília. Universidade de Brasília, 1992.

[4] CAPRA, Fritjof. A visão sistêmica da vida: uma concepção

unificada e suas implicações filosóficas, políticas, sociais e econômicas / Fritjof Capra, Pier Luigi Luisi; tradução Mayra Teruya Eichemberg e Newton Roberval Eichemberg – São Paulo: Cultrix, 2014.

[5] CASTRO, Sebastiao Helvecio Ramos de. O uso de big data e a avaliação de políticas públicas. 2018. Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Análise de Dados Aplicadas ao Controle Externo. Escola de Contas e Capacitação Professor Pedro Aleixo. Belo Horizonte, 2018

[6] COMBA, Mario E. & TREUMER, Steen. Editors. Award of Contracts in EU Procurements. DJOF Publishing, Copenhagen, 2013.

[7] DAHL, Robert. Poliarquia: participação e oposição. São Paulo: Edusp, 1997.

[8] DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do Estado. 25 ed. São Paulo. Saraiva,2005.

[9] FUKUYAMA, Francis. Construção dos Estados: Governo e organização no século XXI. Rio de Janeiro. Rocco, 2005.

[10] ISMAIL Salim, MALONE, Michel S., GEEST, Yuri Van. Organizações Exponenciais. Por que elas são 10 vezes melhores, mais rápidas e mais baratas que a sua (e o que fazer a respeito). Edição digital. HSM do Brasil, 2015.

[11] MCAFEE, A; BRYNJOLFSSON, E. Big Data: The Management Revolution. Harvard Business Review, edição de outubro de 2012.

[12] PARDO, Maria del Carmen; LAGUNA, Mauricio I. Dussauge & CEJUDO, Guillermo M. Editores. Implementación de Políticas Públicas: Uma antología. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2018.

[13] PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY Aaron. Implementation. University of California Press, 1973.

[14] TRUJILLO, Claudia Maldonado & YARAHUÁN, Gabriela Pérez. Compiladoras. Antología sobre Evaluación – La construcción de una disciplina. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas: Centro CLEAR para America Latina, 2018.

[15] ZIKOPOULOS, P; DE ROOS, D; PARASURAMAN, K; DEUTSH, T; GILES, J; COORIGAN, D. Harness the power of Big Data – The IBM Big Data Platform. Emeryville: MCGraw-Hill Osborne Media, 2012.