

COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS NO BRASIL: ANÁLISE DOCUMENTAL DA IMPLEMENTAÇÃO SOB OS PARADIGMAS GERENCIAL E PÓS-GERENCIAL

1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública contemporânea exerce papel estratégico na promoção do desenvolvimento sustentável, especialmente por meio de suas decisões de contratação, que influenciam padrões de produção e consumo (BRAMMER; WALKER, 2011). No Brasil, as compras governamentais movimentaram cerca de R\$ 600 bilhões em 2024, representando aproximadamente 12% do PIB (BRASIL, 2025), o que confere ao Estado uma capacidade singular de induzir práticas socioambientais no mercado.

As compras públicas sustentáveis (CPS) emergem como instrumento de política pública capaz de integrar critérios ambientais, sociais e econômicos aos processos de aquisição governamental. Contudo, sua implementação apresenta variações significativas entre países, organizações e projetos, atribuídas a fatores institucionais e gerenciais (GRANDIA; STEIJN; KUIPERS, 2015; GRANDIA; VONCKEN, 2019). No Brasil, a operacionalização das CPS exige articulação entre dispositivos legais, capacidades administrativas e resposta do mercado fornecedor, em uma lógica interdependente e multidimensional (FREITAS; VILLAC, 2020).

A adoção das CPS ocorre em um cenário de coexistência entre paradigmas administrativos. Desde a Reforma do Aparelho do Estado (1995), o país incorporou os princípios do gerencialismo, orientado pela eficiência e racionalização de recursos (BRESSER-PEREIRA, 1996; PAULA, 2005). Embora tenha promovido avanços na modernização administrativa, esse modelo impõe desafios à incorporação de critérios socioambientais, que nem sempre se alinham às métricas tradicionais de desempenho. Em resposta, emergem abordagens pós-gerenciais, que valorizam a participação cidadã, a transparência e a produção de valor público (DENHARDT, 2012; SECCHI, 2009; BATISTA; GURGEL JÚNIOR; MEDEIROS, 2025).

Apesar da crescente normatização das CPS, especialmente com a promulgação da Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021), a literatura aponta lacunas relevantes. Estudos recentes identificam obstáculos relacionados à capacidade institucional, à formação dos agentes públicos e à ausência de indicadores robustos para mensuração da efetividade das CPS (JEREISSATI; MELO, 2021; SILVA; COHEN, 2023).

Pesquisas empíricas revelam que, embora haja compromisso individual moderado com as CPS, os compromissos organizacional e político são significativamente menores (INGLAT *et al.*, 2024). A percepção dos próprios agentes indica que fatores como capacitação técnica, disponibilidade de recursos, fiscalização e controle são importantes para elevar o compromisso com as CPS (CABRAL *et al.*, 2025).

Diante desse cenário, este estudo propõe analisar as CPS à luz da gestão pública brasileira, buscando responder à seguinte questão de pesquisa: como o gerencialismo e o pós-gerencialismo influenciam a implementação das CPS no Brasil?

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A gestão das CPS no Brasil insere-se em um campo paradigmático da administração pública, marcado pela tensão entre os modelos gerencial e pós-gerencial. O gerencialismo, consolidado com a Reforma do Estado de 1995, introduziu uma racionalidade técnico-instrumental voltada à eficiência, controle de resultados e racionalização dos recursos públicos (BRESSER-PEREIRA, 1996; SECCHI, 2009). Inspirado em experiências internacionais, como as reformas no Reino Unido e nos EUA (HOOD, 1991), esse modelo promoveu avanços na profissionalização, na descentralização administrativa e na adoção de indicadores de desempenho, mas também revelou limitações estruturais, como a despolitização das decisões e a fragilização da dimensão ética (PAULA, 2005; DRUMOND; SILVEIRA; SILVA, 2014).

Em contraponto, o pós-gerencialismo emerge como uma reconfiguração crítica, incorporando valores democráticos, participação cidadã e produção de valor público como fundamentos da ação estatal (DENHARDT, 2012; BATISTA; GURGEL JÚNIOR; MEDEIROS, 2025). Essa abordagem não representa uma ruptura, mas uma evolução dialética que busca superar os limites do gerencialismo, sem renunciar à eficiência, mas subordinando-a a princípios coletivos mais amplos. Modelos como a gestão social (TENÓRIO, 1998; DOWBOR, 2001) ou societal (PAULA, 2005), o novo serviço público (DENHARDT; DENHARDT, 2000) e a governança pública (SMITH, 2010; SECCHI, 2009) exemplificam essa transição, propondo uma administração menos hierárquica e mais colaborativa.

A coexistência entre essas racionalidades na administração pública brasileira é marcada por sobreposições e disputas. O cidadão, antes visto como “cliente” (gerencialismo), passa a ser concebido como “parceiro” da gestão pública (pós-gerencialismo), exigindo práticas deliberativas, coprodução de políticas e transparência institucional (BATISTA; GURGEL JÚNIOR; MEDEIROS, 2025). Nesse contexto, as CPS representam um objeto privilegiado de análise, pois demandam articulação entre eficiência administrativa e responsabilidade socioambiental.

A literatura especializada aponta que a efetividade das CPS depende da superação da lógica instrumental tradicional, exigindo uma racionalidade substantiva que incorpore critérios ético-normativos às decisões públicas (SANTOS, 2016). Essa perspectiva amplia o debate sobre o papel do Estado como indutor de práticas sustentáveis, exigindo arranjos institucionais adequados, capacidade técnica, governança interinstitucional e compromisso político com a transformação social.

Além disso, o conceito de CPS é multifacetado e exige abordagem sistêmica. Segundo UNEP (2021), trata-se de um processo que visa gerar valor ao longo da vida útil dos bens e serviços adquiridos, minimizando impactos ambientais e promovendo benefícios sociais e econômicos. No Brasil, a Nova Lei de Licitações e instrumentos como os Planos de Logística Sustentável (PLS) e a Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P) reforçam o caráter normativo e estratégico das CPS, alinhando-as aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), especialmente à meta 12.7.

Portanto, compreender as CPS à luz dos paradigmas da gestão pública é essencial para revelar suas potencialidades e limitações como política pública. Trata-se de um campo teórico fértil, que articula administração, sustentabilidade, governança e inovação institucional, e que exige uma abordagem crítica e multidimensional da transformação do Estado.

3 METODOLOGIA

Este estudo adota uma abordagem qualitativa de natureza documental, adequada à investigação de fenômenos complexos e contextualizados na administração pública (MINAYO, 2009). A pesquisa documental permite acessar práticas institucionais, discursos normativos e registros empíricos consolidados ao longo do tempo, revelando não apenas o conteúdo explícito dos documentos, mas também suas omissões e silêncios (EVANGELISTA, 2012).

O corpus documental abrange o período de 2014 a março de 2025, com foco na esfera federal da administração pública brasileira. Foram selecionados documentos segundo critérios de relevância, credibilidade, representatividade e aderência ao objeto de estudo (CELLARD, 2008), contemplando cinco funções institucionais (Quadro 1): gestão, consultoria jurídica, controle interno, controle externo e controle social. Essa diversidade de fontes permitiu uma análise plural e integrada da implementação das CPS.

Quadro 1 – *Corpus* documental da pesquisa

Função	Fonte	Documentos selecionados
Gestão institucional	Ministério da Gestão	Cadernos de Logística, Relatórios de Gestão, Resoluções e atas da CICS.
Consultoria jurídica	Advocacia-Geral da União	Guias Nacionais de Contratações Sustentáveis.

Controle interno	Controladoria-Geral da União	Relatório de Avaliação.
Controle externo	Tribunal de Contas da União	Cartilha, Sumário Executivo Sustentabilidade na Administração Pública Federal e Acórdãos.
Controle social	GT para Agenda 2030	Relatórios Luz.

Fonte: elaboração própria.

A análise foi estruturada em duas etapas: (i) análise preliminar, voltada à compreensão do contexto de produção, autoria e lógica interna dos documentos; e (ii) análise propriamente dita, dedicada à extração de informações significativas e à articulação com o referencial teórico (CELLARD, 2008; CECHINEL et al., 2016). Para garantir rigor metodológico, adotou-se uma postura crítica e reflexiva, reconhecendo as limitações da pesquisa documental, como a impossibilidade de interação direta com as fontes e a discussão sobre representatividade (GUBA; LINCOLN, 1981; ALVES et al., 2021).

A categorização analítica foi fundamentada em cinco dimensões da gestão pública: estrutura organizacional, gestão por resultados, profissionalização, tecnologia e inovação na gestão, e responsabilidade e participação. Cada uma desdobrada em diretrizes operacionais específicas extraídas da literatura sobre gerencialismo (HOOD, 1991; BRESSER-PEREIRA, 1996) e pós-gerencialismo (DOWBOR, 2001; TENÓRIO, 1998; PAULA, 2005; SECCHI, 2009; SMITH, 2010; DENHARDT, 2012), que orientaram a meta-análise dos documentos. Cabe destacar que a categorização adotada, embora fundamentada em referenciais teóricos consolidados, não pretende ser exaustiva.

Essa abordagem metodológica permitiu identificar convergências e dissonâncias entre os discursos normativos e as práticas efetivas, revelando o grau de institucionalização das CPS e suas interfaces com os modelos de gestão pública.

3 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A análise documental revelou que, embora as CPS tenham avançado em termos normativos e operacionais, sua institucionalização como política pública permanece marcada por assimetrias, fragmentações e baixa articulação entre os atores envolvidos. A investigação, estruturada em cinco dimensões da gestão pública, permitiu identificar o grau de consolidação das diretrizes operacionais associadas aos paradigmas gerencial e pós-gerencial (Quadro 2).

Na **estrutura organizacional**, observam-se avanços significativos na eficiência e na digitalização dos processos, com destaque para o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e o sistema ComprasGov. No entanto, diretrizes como descentralização administrativa e autonomia gerencial ainda enfrentam obstáculos, refletindo uma lógica centralizadora que limita a flexibilidade institucional, como proposta pela literatura pós-gerencial (SECCHI, 2009; TENÓRIO, 2005).

A **gestão por resultados** é a dimensão mais fragilizada. A ausência de metas claras, indicadores de desempenho e mecanismos de avaliação compromete a capacidade da administração pública de mensurar os impactos das CPS. Essa lacuna revela uma desconexão entre os instrumentos gerenciais e os objetivos substantivos da sustentabilidade, como equidade, inclusão e valor público (DENHARDT, 2012; SANTOS, 2016).

A **profissionalização** dos agentes públicos é reconhecida como essencial, mas permanece parcialmente consolidada. Embora haja iniciativas de capacitação promovidas, como trilhas de aprendizagem e certificações, os dados documentais apontam escassez de pessoal especializado e ausência de planos estruturados de formação contínua (GRANDIA, 2016; SILVA; COHEN, 2023).

A dimensão **tecnologia e inovação na gestão** é a mais consolidada, evidenciando esforços estruturantes. A digitalização dos processos e a integração de sistemas têm promovido ganhos de eficiência e rastreabilidade. Contudo, a descontinuidade de iniciativas anteriores e a baixa integração com práticas sustentáveis revelam que a inovação ainda não está plenamente orientada à produção de valor público (BATISTA; GURGEL JÚNIOR; MEDEIROS, 2025).

Por fim, a **responsabilidade e participação** apresenta avanços normativos, como a criação da Comissão Interministerial de Contratações Públicas para o Desenvolvimento Sustentável (CICS), mas os mecanismos de controle social, transparência e coprodução das políticas ainda são frágeis e pouco institucionalizados. A literatura pós-gerencial defende que a efetividade das CPS depende da deliberação democrática e da articulação entre Estado e sociedade (DENHARDT; DENHARDT, 2000; SMITH, 2010).

Quadro 2 – Síntese da gestão das CPS na administração pública federal

Dimensão	Diretriz operacional	Status	Avaliação sintética
Estrutura organizacional	Eficiência e eficácia operacionais	✓	Presença consistente nos documentos e práticas institucionais.
	Reengenharia de processos	⚠	Avanços normativos, mas implementação limitada.
	Descentralização administrativa	⚠	Reconhecimento formal, porém com baixa articulação prática.
	Autonomia gerencial	⚠	Incentivada, mas não institucionalizada.
Gestão por resultados	Definição de metas	✗	Ausência de metas claras e obrigatórias.
	Indicadores de desempenho	✗	Lacunas significativas na mensuração dos impactos.
	Avaliação dos resultados	✗	Falta de mecanismos sistemáticos de monitoramento.
Profissionalização	Capacitação e desenvolvimento	⚠	Iniciativas pontuais, com desafios de escala e efetividade.
Tecnologia e inovação na gestão	Ferramentas tecnológicas	✓	Modernização consolidada e integrada.
	Inovação	⚠	Avanços pontuais, sem evidência de transformação estrutural.
Responsabilidade e participação	Participação colaborativa	⚠	Mecanismos frágeis e pouco institucionalizados.
	Transparência e prestação de contas	⚠	Normatizada, mas com falhas na divulgação e controle.
	Criação de valor público	⚠	Reconhecida, mas depende de maior compromisso institucional.

Legenda: ✓ Consolidada – presença consistente nos documentos e evidências práticas.

⚠ Parcial – reconhecimento formal, mas com implementação limitada ou fragmentada.

✗ Fragilizada – ausência de normativos ou evidências de aplicação prática.

Fonte: elaboração própria com base nos documentos analisados.

Essa análise revela que o avanço das CPS no Brasil exige mais do que instrumentos legais e tecnológicos: demanda uma transformação institucional que articule racionalidades distintas, promova governança colaborativa e incorpore a sustentabilidade como valor transversal. Evidenciando que as CPS são um campo estratégico para a transição paradigmática da gestão pública.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise das CPS à luz dos paradigmas gerencial e pós-gerencial revela que, embora haja avanços normativos e operacionais, sua institucionalização como política pública ainda é marcada por fragmentações, assimetrias e baixa integração entre os atores. A investigação documental evidencia que as CPS não podem ser compreendidas apenas como um conjunto de procedimentos administrativos, mas como uma política complexa, interdependente e multidimensional.

A consolidação das CPS requer uma transformação institucional que articule racionalidades distintas — a eficiência e o controle do gerencialismo com a participação, a transparência e a produção de valor público do pós-gerencialismo. Essa articulação é essencial

para que as CPS deixem de ser iniciativas pontuais e passem a integrar a cultura organizacional da administração pública federal brasileira.

Os achados indicam que as diretrizes mais consolidadas estão relacionadas à eficiência operacional e ao uso de ferramentas tecnológicas na gestão, refletindo a força do paradigma gerencial. Por outro lado, as diretrizes mais fragilizadas — como definição de metas, indicadores de desempenho e avaliação dos resultados — revelam a ausência de uma lógica estratégica e substantiva orientada à sustentabilidade.

Do ponto de vista prático, o estudo aponta caminhos para o aprimoramento das CPS: ampliar a formação dos agentes públicos, fortalecer os mecanismos de monitoramento e avaliação, consolidar práticas de governança colaborativa e incorporar a sustentabilidade como valor transversal. A construção dessa cultura institucional demanda tempo, recursos e compromisso, sendo condição fundamental para que as CPS cumpram seu papel estratégico na promoção do desenvolvimento sustentável nacional.

Sob o ponto de vista teórico, a pesquisa contribui para o aprofundamento da compreensão das CPS e do debate sobre a transição paradigmática da gestão pública brasileira. Ao evidenciar as tensões entre os modelos gerencial e pós-gerencial, o estudo posiciona as CPS como objeto privilegiado para compreender os desafios contemporâneos da administração pública.

REFERÊNCIAS

ALVES, L. H.; SARAMAGO, G.; VALENTE, L. de F.; SOUSA, A. S. Análise documental e sua contribuição no desenvolvimento da pesquisa científica. **Cadernos da FUCAMP**, Monte Carmelo, v. 20, n. 43, p. 51–63, 2021.

BATISTA, M. A. C.; GURGEL JÚNIOR, G. D.; MEDEIROS, K. R. de. Nova gestão pública para pós-nova gestão pública: contribuições ao processo de transição. **Administração de Empresas em Revista**, v. 1, n. 38, p. 27–52, 2025.

BRAMMER, S.; WALKER, H. Sustainable procurement in the public sector: an international comparative study. **International journal of operations & production management**, v. 31, n. 4, p. 452-476, 2011.

BRASIL. **Com R\$ 144 bilhões investidos em compras públicas este ano, Sudeste sedia oficina que vai redesenhar contratações no país**. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2025/maio/com-r-144-bilhoes-investidos-em-compras-publicas-este-ano-sudeste-sedia-oficina-que-vai-redesenhar-contratacoes-no-pais>. Acesso em: 01 jul. 2025.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma da administração pública. In: BRESSER-PEREIRA, L. C. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**. São Paulo: Editora 34, 1996. p. 269-294.

CABRAL, V. N.; INGLAT, L. P. da S.; CASTRO, B. S.; GUERRIERI, D. C. Analysis of Commitment to the Implementation of Sustainable Public Procurement in Brazil. **Journal of Sustainable Development**, Vol. 18, n. 3, p. 204-217, 2025.

CECHINEL, A.; FONTANA, S. A. P.; DELLA, K. G. P.; PEREIRA, A. S.; PRADO, S. S. Estudo/análise documental: uma revisão teórica e metodológica. **Criar Educação**, v. 5, n. 1, 2016.

CELLARD, A. A Análise Documental. In: POUPART, J. et al. (Orgs.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. p. 295-316.

DENHARDT, R. B. **Teorias da administração pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J. V. The new public service: serving rather than steering. **Public Administration Review**, v. 60, n. 6, p. 549-559, 2000.

DOWBOR, L. Gestão social e transformação da sociedade. **Economia social no Brasil**. São Paulo: Ed. Senac, p. 17-41, 2001.

DRUMOND, A. M.; SILVEIRA, S. de F. R.; SILVA, E. A. Predominância ou coexistência?: modelos de administração pública brasileira na Política Nacional de Habitação. **Revista de administração pública**, v. 48, p. 3-25, 2014.

EVANGELISTA, O. Apontamentos para o trabalho com documentos de política educacional. In: ARAUJO, R. M. L.; RODRIGUES, D. S. (Orgs.). **A pesquisa em trabalho, educação e políticas educacionais**. Campinas, SP: Alínea, 2012. p. 52-71.

FREITAS, J.; VILLAC, T. Sustainable Public Procurement: Concept and Principles. In: LEAL FILHO, W.; AZUL, A. M.; BRANDLI, L.; ÖZUYAR, P. G.; WALL, T. (ed.). **Responsible Consumption and Production**. Encyclopedia of the UN Sustainable Development Goals. Cham: Springer, 2020. p. 796-804.

GRANDIA, J.; STEIJN, B.; KUIPERS, B. It is not easy being green: Increasing sustainable public procurement behaviour. **Innovation**, v. 28, p. 243–260, 2015.

GRANDIA, J.; VONCKEN, D. Sustainable Public Procurement: The impact of ability, motivation, and opportunity on the implementation of different types of sustainable public procurement. **Sustainability**, v. 11, n. 19, p. 5215, 2019.

GUBA, E. G.; LINCOLN, Y. S. **Effective evaluation: Improving the usefulness of evaluation results through responsive and naturalistic approaches**. San Francisco: Jossey-Bass, 1981.

HOOD, C. A public management for all seasons?. **Public Administration**, v. 69, n. 1, p. 3–19, 1991.

INGLAT, L. P. da S.; CABRAL, V. N.; CASTRO, B. S. de; GUERRIERI, D. C. Sustentabilidade e compras públicas sustentáveis: uma avaliação do compromisso individual, organizacional e político na administração pública brasileira. **Revista de Gestão Social e Ambiental**, v. 18, n. 3, e07200, 2024.

JEREISSATI, L.; MELO, A. 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, 2020.

MINAYO, M. C. D. S. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Rio de Janeiro, RJ: Vozes, 2009.

SANTOS, M. A. E. dos. **A percepção de agentes de contratações públicas sobre as compras públicas sustentáveis**. 2016. 85 f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Desenvolvimento Regional) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Francisco Beltrão, 2016.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, p. 347-369, 2009.

SILVA, R. C.; COHEN, M. Compras públicas sustentáveis: análise de cinco experiências compartilhadas em instituições federais no Brasil. **Revista Economia & Gestão**, v. 23, n. 65, p. 59–74, 2023.

SMITH, A. Governança de múltiplos níveis: o que é e como pode ser estudada. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (org.). **Administração pública: coletânea**. São Paulo: Editora Unesp; Brasília, DF: Enap, 2010. cap. 28, p. 619-635.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de administração pública**, v. 32, n. 5, p. 7 a 23-7 a 23, 1998.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP). **Sustainable Public Procurement How to Wake the Sleeping Giant! Introducing the United Nations Environment Programme's Approach**. 2021.