

Contratações públicas como infraestrutura institucional: uma análise sob a ótica da ciência política

Public procurement as institutional infrastructure: an analysis from a political science perspective

Leandro de Castro Felippini

Juliana Beatriz Moraes Miura

Resumo:

O presente artigo tem por objetivo analisar as contratações públicas como elemento estruturante da infraestrutura institucional do Estado, a partir de uma abordagem teórica fundamentada na ciência política e no direito público, com ênfase em sua evolução histórica e normativa. Parte-se da premissa de que os sistemas de contratação pública não se limitam a instrumentos administrativos voltados à aquisição de bens e serviços, mas configuram arenas institucionais complexas, nas quais se articulam relações de poder, mecanismos de governança e estratégias de regulação indireta do mercado. A metodologia adotada consiste em revisão bibliográfica de caráter qualitativo, com base em referenciais do institucionalismo, da teoria do Estado e da governança pública. O estudo evidencia que as contratações públicas desempenham papel central na consolidação de capacidades estatais, influenciando a eficiência administrativa, a integridade institucional e o desenvolvimento socioeconômico. Conclui-se que o fortalecimento dos sistemas de contratação pública exige não apenas aperfeiçoamento normativo, mas também o desenvolvimento de capacidades institucionais e a incorporação de práticas de governança orientadas à transparência, à accountability e à inovação.

Palavras-chave: Contratações públicas; Infraestrutura institucional; Ciência política; Governança pública; Direito administrativo.

Abstract:

This article aims to analyze public procurement as a structuring element of the State's institutional infrastructure, based on a theoretical approach grounded in political science and public law, with emphasis on its historical and normative evolution. It is premised on the understanding that public procurement systems are not limited to administrative instruments aimed at the acquisition of goods and services, but rather constitute complex institutional arenas in which power relations, governance mechanisms, and strategies of indirect market regulation are articulated. The methodology adopted consists of a qualitative bibliographic review, based on theoretical frameworks from institutionalism, state theory, and public governance. The study demonstrates that public procurement plays a central role in consolidating state capacities, influencing administrative efficiency, institutional integrity, and socioeconomic development. It is concluded that strengthening public procurement systems requires not only normative improvement, but also the development of institutional capacities and the incorporation of governance practices oriented toward transparency, accountability, and innovation.

Keywords: Public procurement; Institutional infrastructure; Political science; Public governance; Administrative law.

1. Introdução

As contratações públicas constituem um dos principais instrumentos de atuação do Estado contemporâneo, sendo responsáveis pela operacionalização de políticas públicas e pela viabilização de serviços essenciais à coletividade. Tradicionalmente analisadas sob a ótica do direito administrativo, tais contratações vêm sendo progressivamente reinterpretadas à luz da ciência política, que as compreende como componentes centrais da infraestrutura institucional estatal.

Nesse sentido, o presente artigo propõe uma análise das contratações públicas como estruturas institucionais que transcendem a mera função aquisitiva, desempenhando papel relevante na organização do poder, na regulação econômica e na promoção de objetivos estratégicos do Estado. A partir de uma abordagem histórica e evolutiva, busca-se compreender como os sistemas de contratação pública foram se consolidando ao longo do tempo e quais são seus impactos na governança contemporânea.

A relevância do tema justifica-se pela centralidade das contratações públicas na gestão estatal, especialmente em contextos de crescente complexidade administrativa e de demandas sociais por maior transparência e eficiência. Ademais, a recente reformulação do marco legal brasileiro, com a promulgação da Lei nº 14.133/2021, reforça a necessidade de reflexões acadêmicas que articulem aspectos jurídicos e políticos desse fenômeno.

2. Referencial teórico: institucionalismo e governança pública

A análise das contratações públicas como infraestrutura institucional encontra respaldo nas teorias institucionalistas, que destacam o papel das instituições na organização da vida política e econômica. Segundo essa perspectiva, instituições são entendidas como conjuntos de regras formais e informais que estruturam os incentivos e orientam o comportamento dos agentes (NORTH, 1990).

No âmbito das contratações públicas, tais regras manifestam-se por meio de normas jurídicas, procedimentos administrativos, práticas organizacionais e valores culturais que condicionam a atuação dos gestores públicos e dos agentes privados. Assim, o sistema de contratações pode ser compreendido como uma instituição complexa, que articula diferentes dimensões da ação estatal.

A literatura sobre governança pública também contribui para essa análise, ao enfatizar a importância de mecanismos de coordenação, controle e participação na gestão das políticas públicas. A governança, nesse contexto, refere-se à capacidade do Estado de formular e implementar políticas de forma eficaz, transparente e responsável (RHODES, 1996).

As contratações públicas inserem-se nesse campo como instrumentos fundamentais de governança, na medida em que envolvem decisões estratégicas sobre alocação de recursos, definição de prioridades e interação com o setor privado. Além disso, constituem espaços

privilegiados para a observação de fenômenos como corrupção, captura regulatória e accountability.

3. Evolução histórica das contratações públicas

A evolução das contratações públicas está intrinsecamente ligada ao desenvolvimento do Estado moderno. Em períodos anteriores à consolidação do Estado burocrático, predominavam práticas patrimonialistas, nas quais a distinção entre o público e o privado era pouco definida. Nesse contexto, as aquisições governamentais eram frequentemente realizadas de forma arbitrária, baseadas em relações pessoais e interesses particulares.

Com o advento do modelo burocrático, especialmente a partir das contribuições de Max Weber, consolidou-se a necessidade de formalização e racionalização dos procedimentos administrativos. A introdução de regras impessoais e de mecanismos de controle visava assegurar maior previsibilidade e legitimidade à atuação estatal.

No plano internacional, o fortalecimento das contratações públicas como campo normativo autônomo ocorre sobretudo no período pós-Segunda Guerra Mundial. A criação de organismos multilaterais e a intensificação da cooperação internacional contribuíram para a disseminação de princípios como transparência, competitividade e eficiência. Acordos internacionais, como o Government Procurement Agreement (GPA), reforçaram a dimensão global das contratações públicas, promovendo a abertura de mercados e a harmonização de práticas.

No Brasil, a evolução normativa das contratações públicas reflete as transformações institucionais do Estado. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu princípios fundamentais que orientam a administração pública, enquanto a Lei nº 8.666/1993 sistematizou o regime jurídico das licitações e contratos administrativos por quase três décadas. Mais recentemente, a Lei nº 14.133/2021 introduziu inovações significativas, incorporando conceitos de governança, gestão de riscos e planejamento estratégico.

4. Contratações públicas como infraestrutura institucional

A noção de infraestrutura institucional permite compreender as contratações públicas como elementos estruturantes do funcionamento estatal. Assim como a infraestrutura física é essencial para a atividade econômica, a infraestrutura institucional garante as condições necessárias para a coordenação das ações públicas e privadas.

Nesse contexto, as contratações públicas desempenham papel estratégico ao articular normas, organizações e processos que viabilizam a implementação de políticas públicas. Elas funcionam como interfaces entre o Estado e o mercado, influenciando a dinâmica econômica e social.

Do ponto de vista da ciência política, as contratações públicas podem ser analisadas como arenas de poder, nas quais diferentes atores disputam recursos e influenciam decisões. A forma como essas arenas são estruturadas — por meio de regras, procedimentos e mecanismos de controle — impacta diretamente a qualidade da governança e a efetividade das políticas públicas.

Além disso, as contratações públicas contribuem para a construção de capacidades estatais, entendidas como a habilidade do Estado de implementar políticas de forma eficiente e responsiva. Sistemas de contratação bem estruturados tendem a reduzir custos, aumentar a transparência e fortalecer a confiança nas instituições.

5. Governança, transparência e desafios contemporâneos

A governança das contratações públicas constitui elemento central para sua eficácia e legitimidade. Mecanismos como planejamento, gestão de riscos, controles internos e auditorias são fundamentais para prevenir irregularidades e assegurar a correta aplicação dos recursos públicos.

A transparência, por sua vez, desempenha papel crucial na promoção da accountability e no fortalecimento do controle social. A disponibilização de informações sobre processos licitatórios e contratos permite maior fiscalização por parte da sociedade e dos órgãos de controle.

A digitalização dos processos administrativos tem contribuído significativamente para o aprimoramento da governança das contratações públicas. Plataformas eletrônicas ampliam a

transparência, reduzem custos de transação e facilitam a participação de fornecedores, promovendo maior competitividade.

Entretanto, persistem desafios relevantes. A complexidade normativa pode dificultar a aplicação das regras, especialmente em contextos de baixa capacidade institucional. Além disso, a interação entre agentes públicos e privados pode gerar riscos de corrupção e captura regulatória, exigindo mecanismos robustos de controle e integridade.

6. Contratações públicas como instrumento de políticas públicas

As contratações públicas têm sido cada vez mais utilizadas como instrumentos de políticas públicas, indo além de sua função tradicional de aquisição de bens e serviços. O poder de compra do Estado pode ser mobilizado para promover objetivos estratégicos, como o desenvolvimento sustentável, a inovação tecnológica e a inclusão social.

Nesse sentido, observa-se a incorporação de critérios ambientais, sociais e de governança (ESG) nos processos licitatórios, bem como a adoção de políticas de incentivo à participação de pequenas e médias empresas. Tais iniciativas refletem uma visão mais ampla das contratações públicas, que as reconhece como ferramentas de intervenção estatal na economia.

Sob a perspectiva da ciência política, essa dimensão estratégica das contratações públicas evidencia seu papel na definição de agendas e na implementação de políticas públicas. Ao direcionar recursos e estabelecer condições para a participação no mercado, o Estado exerce influência significativa sobre o comportamento dos agentes econômicos.

7. Capacidades estatais e desempenho institucional nas contratações públicas

A análise das contratações públicas sob a ótica das capacidades estatais permite compreender como a estrutura administrativa influencia diretamente a qualidade das políticas públicas. Capacidades estatais referem-se ao conjunto de habilidades técnicas, organizacionais e políticas que permitem ao Estado formular e implementar decisões de maneira eficaz. No campo das contratações, essas capacidades se manifestam na aptidão dos órgãos públicos para planejar, executar e monitorar processos licitatórios com eficiência e conformidade normativa.

A literatura em ciência política destaca que Estados com maior capacidade institucional tendem a apresentar sistemas de contratação mais robustos, caracterizados por maior previsibilidade, menor incidência de irregularidades e melhor desempenho na entrega de bens e serviços. Nesse sentido, fatores como qualificação dos agentes públicos, estabilidade organizacional e disponibilidade de recursos tecnológicos são determinantes para o funcionamento adequado das contratações públicas.

No contexto brasileiro, observa-se significativa heterogeneidade nas capacidades institucionais entre diferentes entes federativos e órgãos da administração pública. Enquanto algumas instituições avançam na adoção de práticas modernas de governança e gestão de riscos, outras enfrentam limitações estruturais que comprometem a efetividade das contratações. Essa desigualdade impacta diretamente a qualidade dos serviços públicos e a eficiência do gasto estatal.

Dessa forma, o fortalecimento das contratações públicas como infraestrutura institucional passa necessariamente pelo investimento em capacidades estatais. Isso inclui a profissionalização da burocracia, a adoção de instrumentos de planejamento estratégico e o desenvolvimento de sistemas de informação integrados. Tais medidas contribuem para a consolidação de um ambiente institucional mais estável, eficiente e orientado a resultados.

8. Controle, accountability e participação social nas contratações públicas

O controle das contratações públicas constitui um dos pilares fundamentais para a legitimidade da atuação estatal, especialmente em regimes democráticos. A accountability, entendida como a obrigação de prestar contas e se submeter à fiscalização, assume papel central na regulação das relações entre Estado, mercado e sociedade. No âmbito das contratações públicas, esse princípio se materializa por meio de mecanismos institucionais de controle interno e externo.

Os órgãos de controle, como tribunais de contas e controladorias, desempenham função essencial na supervisão dos processos licitatórios e contratuais, atuando na prevenção e correção de irregularidades. Além disso, o fortalecimento de práticas de auditoria e monitoramento contínuo contribui para a redução de riscos e para o aprimoramento da gestão pública. Esses

mecanismos, no entanto, devem ser equilibrados de modo a não comprometer a eficiência administrativa com excessiva burocratização.

A participação social também emerge como elemento relevante na governança das contratações públicas. A ampliação do acesso à informação e o uso de tecnologias digitais têm possibilitado maior envolvimento da sociedade civil no acompanhamento das ações governamentais. Iniciativas como portais de transparência e dados abertos permitem que cidadãos, pesquisadores e organizações da sociedade civil atuem como agentes de controle, fortalecendo a dimensão democrática da gestão pública.

Entretanto, a efetividade da participação social depende da qualidade e da acessibilidade das informações disponibilizadas, bem como da capacidade da sociedade de interpretá-las e utilizá-las. Assim, a promoção de uma cultura de transparência e o incentivo à educação cívica são fundamentais para consolidar um sistema de contratações públicas mais aberto, responsável e alinhado aos princípios democráticos.

9. Economia política das contratações públicas e dinâmica de interesses

A análise das contratações públicas sob a perspectiva da economia política permite compreender como interesses econômicos e estruturas de poder influenciam a tomada de decisão estatal. Nesse sentido, as contratações públicas não são apenas instrumentos técnicos, mas arenas onde se manifestam disputas entre diferentes grupos, como empresas, burocracias estatais e atores políticos. Essas interações moldam tanto o desenho institucional quanto os resultados concretos das políticas públicas.

A literatura em economia política destaca que a alocação de recursos públicos por meio de contratos pode refletir não apenas critérios de eficiência, mas também relações de influência e barganha política. Fenômenos como clientelismo, lobby e captura do Estado podem se manifestar nos processos licitatórios, especialmente em contextos de baixa transparência e fragilidade institucional. Assim, as contratações públicas tornam-se espaços privilegiados para a análise da relação entre Estado e interesses privados.

No contexto contemporâneo, observa-se uma crescente sofisticação dessas dinâmicas, com a atuação de grandes grupos econômicos capazes de influenciar tanto a formulação de normas quanto sua implementação. Ao mesmo tempo, mecanismos institucionais mais robustos

— como regras de compliance, governança e controle — buscam mitigar esses riscos, promovendo maior equilíbrio entre os diferentes interesses envolvidos.

Dessa forma, compreender as contratações públicas a partir da economia política contribui para uma visão mais realista e crítica da atuação estatal. Tal abordagem evidencia que o fortalecimento institucional não depende apenas de normas formais, mas também da capacidade de limitar a influência indevida de interesses particulares, assegurando que os processos decisórios estejam orientados pelo interesse público.

10. Inovação, transformação digital e futuro das contratações públicas

A incorporação de tecnologias digitais tem promovido transformações significativas nas contratações públicas, redefinindo processos, ampliando a transparência e alterando a forma de interação entre Estado e mercado. A digitalização não apenas automatiza procedimentos, mas também introduz novas possibilidades de gestão baseada em dados, contribuindo para maior eficiência e controle das contratações.

Nesse contexto, ferramentas como inteligência artificial, big data e análise preditiva vêm sendo utilizadas para aprimorar o planejamento das contratações, identificar riscos e monitorar a execução contratual. Essas inovações permitem maior capacidade de antecipação de problemas e de tomada de decisão baseada em evidências, fortalecendo a governança pública. Além disso, plataformas eletrônicas ampliam o acesso de fornecedores, promovendo maior competitividade e inclusão.

Entretanto, a transformação digital também impõe novos desafios institucionais. A dependência de sistemas tecnológicos exige investimentos contínuos em infraestrutura e capacitação, bem como a adoção de mecanismos de segurança da informação e proteção de dados. Ademais, há o risco de reprodução de desigualdades, caso determinados atores não tenham acesso ou capacidade para participar desses ambientes digitais.

Por fim, o futuro das contratações públicas tende a ser marcado pela integração entre inovação tecnológica e princípios de governança. A consolidação de modelos mais inteligentes, transparentes e orientados a resultados dependerá da capacidade do Estado de adaptar suas instituições às novas demandas, promovendo não apenas eficiência, mas também equidade e legitimidade nos processos de contratação.

11. Considerações finais

A análise das contratações públicas como infraestrutura institucional, desenvolvida ao longo deste artigo, permitiu evidenciar a complexidade e a centralidade desse fenômeno na organização do Estado contemporâneo. Longe de se restringirem a instrumentos operacionais de aquisição de bens e serviços, as contratações públicas configuram-se como arenas institucionais multifacetadas, nas quais se articulam dimensões jurídicas, políticas, econômicas e tecnológicas. Tal perspectiva amplia significativamente o escopo analítico tradicional do direito administrativo, incorporando contribuições relevantes da ciência política e da teoria institucional.

A abordagem teórica adotada, fundamentada no institucionalismo e na governança pública, demonstrou que os sistemas de contratação pública exercem papel decisivo na estruturação das capacidades estatais e na coordenação das relações entre Estado e mercado. Nesse sentido, a qualidade dessas instituições influencia diretamente o desempenho governamental, a eficiência do gasto público e a legitimidade das políticas públicas. Ademais, a análise da economia política das contratações evidenciou que tais sistemas são permeados por disputas de poder e interesses, exigindo arranjos institucionais capazes de mitigar riscos de captura e promover decisões orientadas ao interesse público.

Os resultados da pesquisa também indicam que o fortalecimento das contratações públicas depende de um conjunto articulado de fatores, incluindo o desenvolvimento de capacidades estatais, o aprimoramento dos mecanismos de controle e accountability, e a ampliação da participação social. A incorporação de práticas de governança, aliada à transparência e ao uso de tecnologias digitais, contribui para a construção de sistemas mais eficientes, íntegros e responsivos. Nesse contexto, a transformação digital emerge como vetor estratégico, capaz de redefinir padrões de gestão, ampliar o acesso à informação e promover maior racionalidade nas decisões públicas.

Entretanto, persistem desafios relevantes que limitam o pleno potencial das contratações públicas como infraestrutura institucional. A heterogeneidade das capacidades administrativas, a complexidade normativa e os riscos associados à interação entre agentes públicos e privados continuam a demandar atenção. Além disso, a adoção de inovações tecnológicas exige não

apenas investimentos materiais, mas também mudanças culturais e institucionais que garantam sua efetividade e inclusão.

Diante desse cenário, conclui-se que o aprimoramento das contratações públicas requer uma abordagem integrada, que combine aperfeiçoamento normativo, fortalecimento institucional e inovação contínua. Mais do que instrumentos administrativos, as contratações públicas devem ser compreendidas como elementos estruturantes da governança estatal, fundamentais para a promoção do desenvolvimento socioeconômico e para a consolidação de Estados mais democráticos, eficientes e orientados ao interesse público.

Bibliografia

- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 22 jun. 1993.
- BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 abr. 2021.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34, 1998.
- DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, v. 48, n. 2, p. 147–160, 1983.
- FIANI, Ronaldo. Cooperação e conflito: instituições e desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- HOOD, Christopher. A public management for all seasons? *Public Administration*, v. 69, n. 1, p. 3–19, 1991.
- NORTH, Douglass C. Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- OECD. Government at a Glance 2021. Paris: OECD Publishing, 2021.
- OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília: MH Comunicação, 1994.
- POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. Public management reform: a comparative analysis. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- RHODES, R. A. W. The new governance: governing without government. *Political Studies*, v. 44, n. 4, p. 652–667, 1996.
- ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption and government: causes, consequences, and reform. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- WEBER, Max. Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Editora UnB, 1999.
- WORLD BANK. Benchmarking Public Procurement 2020: assessing public procurement regulatory systems in 180 economies. Washington, DC: World Bank, 2020.