



Vista frontal do CFCH, UFPE.
Homenagem aos 70 anos de fundação da
Faculdade de Filosofia de Pernambuco,
ideia embrionária do atual Centro de
Filosofia e Ciências Humanas.
Fonte: Repositório Institucional.

COSTA, Luísa de Melo Sampaio

COSTA, L. M. S. A compra direta sob o prisma do policy cycle.
Espaço Público, v. 2, p. 67-77, dez. 2018.

A compra direta sob o prisma do *Policy Cycle*

The purchase under the prism of the policy cycle

RESUMO

Objetivando equacionar o desafio cada vez maior que contrapõe as demandas sociais ascendentes e a limitação de recursos disponíveis, é emergente a gestão com eficiência dos recursos públicos. A política fiscal passa então por processos que focam a melhor utilização dos recursos financeiros (e humanos e tecnológicos entre outros). Este artigo objetiva apresentar a política *Compra Direta* de passagens aéreas sob a perspectiva do modelo teórico do ciclo político (*Policy Cycle*), para isso, se valerá de pesquisa bibliográfica e exploratória, apresentando a teoria a partir das contribuições do idealizador do modelo – Harold Lasswell – e duma visão moderna de sua proposta. Serão tecidos breves comentários a respeito do “macro-tema” logística pública, das etapas da política escolhida para análise e a conclusão apresentará um paradoxo entre uma boa política que foi implementada e interrompida e, provavelmente, não retorna à agenda por questões de lobby.

Palavras-chave: Compra Direta, Passagens, *Policy cycle*.

ABSTRACT

Aiming at equating the growing challenge that confronts the rising social demands and the limitation of available resources, the efficient management of public resources is emerging. The fiscal policy then goes through processes that focus on the best use of financial resources (and human and technological, among others). This article aims to present the policy “Compra Direta” (direct purchase of air tickets) from the perspective of the theoretical model of the Policy Cycle, for this will use bibliographic and exploratory research presenting the theory from the contributions of the idealizer of the model – Harold Lasswell – and a modern view of its proposal. There will be brief comments on the public logistical macro-theme, the steps of the policy chosen for analysis, and the conclusion will present a paradox between a good policy that has been implemented and discontinued and probably does not return the agenda for lobbying.

Keywords: direct purchase of air tickets, Ciclo de políticas.

Introdução

Há exatos vinte anos os órgãos públicos passaram a ter no rol dos princípios que regem a administração pública o Princípio da Eficiência (EC nº 19/98). O aperfeiçoamento da gestão pública proporcionou melhorias no que tange ao acesso a informações que só tornou-se possível graças à inovação e aprimoramento dos recursos de tecnologia da informação do serviço público federal. A sociedade passou a cobrar maior responsabilidade na lida com “seus bens” e a necessidade de constante melhoria dos serviços mostra-se evidente.

A sociedade atual não mais se contenta com um serviço público ineficiente e distante de suas necessidades. [...] Os sistemas de trabalho devem ser melhorados de maneira que a aplicação das verbas públicas seja feita de modo otimizado, obtendo o máximo de resultados com o mínimo de investimento (BENZ e SICSÚ, 2009, p. 225, 226).

A governança pública implica em responsabilidade sobre bens públicos, exigindo que sua gestão seja levada a termo com um nível elevado de compromisso, senso de justiça, ética e transparência. (MATIAS-PEREIRA, APUD BENZ E SICSÚ, 2009, p. 226).

Baseado nessas premissas, em 2007, dentro do escopo do Programa de Eficiência do Gasto Público – PEG – é promulgado o Decreto nº 6.258, que torna obrigatório, a partir de janeiro de 2009, o uso do SCDP – Sistema de Concessão de Diárias e Passagens pelos órgãos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, para concentrar e controlar toda a política de gastos com viagens no governo federal.

Este artigo tem como objetivo principal, compreender uma política pública de gestão de compras do Governo Federal, no campo da logística pública, a “Compra Direta” de passagens aéreas sob a perspectiva do modelo de ciclo político (*Policy Cycle*). Para tanto, inicialmente, serão trazidas contribuições teóricas que embasarão a trajetória conceitual a respeito do estudo e da implementação de políticas públicas, em seguida serão tecidas considerações dentro da temática de logística na administração pública e identificada ou caracterizada a “Compra Direta” nesse cenário de busca de eficiência, otimização de recursos e qualidade de serviços e informações.

Discussões teóricas: alguns modelos de estudo em políticas públicas

Uma definição sucinta para o termo política pública (*policy*) é que “são uma resultante da atividade política (*politics*) e compreendem o conjunto de decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo os bens públicos”. (RUA, 2009, p. 19) O mesmo termo é definido por Secchi (2014, p. 1) como sendo “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público [e] possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público”. O

mesmo autor ainda reflete que a essência conceitual de políticas públicas é o **problema público** [...] o que define se uma política é ou não pública é a sua intenção de responder um problema público.

O objeto de estudo da análise de políticas públicas, para Araújo e Rodrigues (2017) foca as decisões políticas e os programas de ação dos governos. Os questionamentos da disciplina passam pelas origens dos problemas que tais decisões procuram resolver, pelas soluções formuladas e pelas condições de sua implementação.

Existem diversos tipos de políticas públicas, nas mais diversas áreas de interesses,

[...] como, por exemplo, as políticas sociais: educação, saúde, segurança [...]; políticas estruturais: indústria, agricultura, reforma agrária [...]; políticas econômicas: políticas monetária, fiscal e cambial, comercial [...]; políticas compensatórias ou reparadoras e redistributivas (combate à fome, bolsa-escola, cotas nas universidades etc.) (MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 204).

Os processos que envolvem a configuração das políticas são complexos e vários atores participam contribuindo para a resolução dos conflitos públicos.

O objetivo da análise de políticas públicas, como observam as autoras “não é explicar o funcionamento do sistema político, mas a lógica da ação pública, as continuidades e rupturas nas políticas públicas, as regras do seu funcionamento, a afetação de recursos e o papel e os modos de interação de atores e instituições nos processos políticos” (ARAÚJO e RODRIGUES, 2017, p. 12). Em outro momento elas descrevem quem são esses atores: os governantes, legisladores, a burocracia, entre outros que atuam em quadros institucionais específicos.

Buscando analisar brevemente contribuições de alguns teóricos considerados fundadores do campo de estudo da *análise de políticas públicas*, para o texto não se alongar, a proposta é abordar nessa seção o modelo sequencial ou do ciclo político (*policy cycle*) com uma atenção maior, pois servirá como ponto de partida para construção de um quadro de análise de uma política no campo da logística pública, que, conforme estudo de Mello, Hartmann e Lorenzi Jr. (2017) é uma temática incipiente e necessita de mais atenção, sobretudo no setor público.

Modelos teóricos em políticas públicas e modelo do ciclo político (Policy Cycle)

A política pública (ou a análise de políticas públicas) surgiu como um subcampo importante dentro da disciplina de Ciência Política entre os anos 1960 e 1970, afirma Sabatier apud Lima (2012, p. 50). O estudo das políticas públicas como área científica autônoma tem como “pais” fundadores os cientistas sociais norte-americanos Harold Lasswell¹, Herbert Simon, Charles Lindblom e David

¹ Autor de *The Policy Sciences*, Harold Lasswell (1948) introduz pela primeira vez a expressão *policy analysis* (análise de políticas públicas), afirmando a análise do processo político como objeto de estudo alternativo aos objetos tradicionais da ciência política, isto é, alternativo ao estudo das constituições, legislaturas, grupos de interesse, elites e questões clássicas do poder. (ARAÚJO e RODRIGUES, 2017, p. 13).

Easton, e assim são considerados em virtude dos trabalhos seminais desenvolvidos por eles por volta dos anos 50.

Easton, em seu estudo “*The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*” (1953, 1965), consolida a estrutura teórica do ciclo de políticas públicas. Para o autor:

O tema poderia ser tratado como uma ciência, que seguiria um conjunto de etapas genéricas predefinidas. Nesse sentido, foi criado um ciclo sistêmico cuja origem (*inputs*) consiste nas mudanças sociais e ambientais, que são processadas (*political system*) através da análise da demanda social, e resultam (*outputs*) na tomada de decisão e implementação de ações voltadas para atender a necessidade da sociedade, e que após aplicadas ao ambiente, geram novas demandas e realimentam o sistema (*feedback*) (EASTON apud SOTTANI et al, 2017, p. 3).

Apesar da precedência de Easton ao abordar as políticas públicas em etapas, foi Lasswell (1956) que teve o trabalho reconhecido como um modelo de processo político (*policy*) a partir de um conjunto de fases objetivas e estruturadas. O autor propôs um ciclo em que a política pública se estrutura em sete fases, quais sejam:

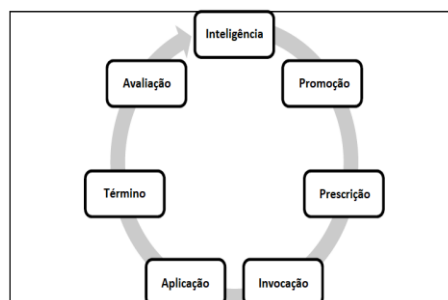


Figura 1: Ciclo de Políticas Públicas Lasswell (1956).
Fonte: Lasswell (1956), apud Sottani et al (2017).

Araújo e Rodrigues (2017, p. 14) e Sottani et al (2017, p. 4) explicam as etapas de desenvolvimento do processo político proposto por Lasswell da seguinte maneira: “inteligência” ou “informação” (processo de coleta, processamento e divulgação de informações que serão utilizadas nas ações posteriores); “promoção” ou defesa de determinadas ideias (incentiva-se a escolha de uma alternativa política entre as opções disponíveis); “prescrição” (formulação de medidas, normas e regras; se determina a escolha da decisão política); “invocação” (justificação e especificação dos benefícios e das sanções); “aplicação” (concretização das medidas); “avaliação” (sucesso ou insucesso das decisões; mapeamento da efetividade da política aplicada), e “término” ou “cessação” (regras e instituições criadas no âmbito da política aprovada).

Numa outra corrente de estudo, Herbert Simon traz a questão da racionalidade para o processo de decisão, centrando seus estudos na análise dos processos de decisão das organizações e desenvolve o conceito de racionalidade limitada dos decisores políticos argumentando que a capacidade de lidar com os problemas de forma racional é sempre limitada por fatores exógenos e endógenos, e passa

pela fragmentação e incompletude da informação e do conhecimento, pela limitação cognitiva do indivíduo e pelo tempo disponível para a tomada de decisão.

Lindblom contribuiu decisivamente para o desenvolvimento da análise de políticas públicas como um processo incrementalista ou “de comparações sucessivas” partindo da identificação das margens de manobras dos decisores, as quais considerava muito limitada. Em contraponto às ideias de Simon, considerava impossível o *policy maker* tomar decisão de posse de todas as informações relevantes, pois seria um número muito grande de dados a serem considerados e analisados das mais diversas áreas que envolvem determinada política em questão. O autor também critica o modelo sequencial de análise proposto por Lasswell argumentando que:

Argumentando que “fases sequenciais e ordenadas deliberadamente não são uma forma rigorosa de retratar o modo como funciona o processo político, e considerando que tanto o modelo sequencial como o modelo da escolha racional serviram mais para obscurecer do que para iluminar o processo político, demasiado complexo para ser apreendido por modelos excessivamente simplificadores. LINDBLOM E WOODHOUSE *apud* ARAUJO E RODRIGUES (2017, p. 15).

Outros autores se inspiraram em Lasswell e também propuseram modelos de estudo de políticas públicas estruturados em ciclos, alguns com mais outros com menos etapas, alguns também com diferenciações nas tipologias de classificações das etapas.

De acordo com recente pesquisa bibliométrica de Sottani et al (2017), alguns modelos de ciclo de políticas públicas têm se destacado ao longo do tempo. Na última década (2011 – 2017), o modelo de HOWLETT e RAMESH (2003) foi o mais abordado em publicações especializadas (praticamente metade dos trabalhos utilizaram essa abordagem), seguido da proposição de Lasswell.

O modelo de Howlett e Ramesh é baseado em cinco etapas, conforme ilustrado a seguir:

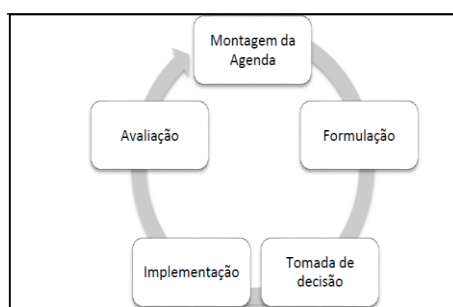


Figura 2: Ciclo de Políticas Públicas.
Fonte: Hawlett e Ramesh, *apud* Sottani et al (2017).

Diferentes autores identificam etapas, fases, sequências no ciclo político. Segundo Secchi *apud* Sottani et al (2017, p. 5), o processo de cinco etapas de elaboração de políticas públicas, conhecido como Ciclo de Políticas Públicas moderno representa um esquema de visualização e interpretação de uma política pública, que vai desde o momento em que se identifica um problema

até a análise e impacto dos resultados, que podem levar a uma continuação, reestruturação e até mesmo uma extinção da política pública.

As fases podem ser descritas resumidamente, conforme Araújo e Rodrigues (2017, p. 19) e Secchi apud Sottani et al (2017, p. 5), da seguinte maneira: “formação de agenda” - como a percepção de um problema sob o prisma de problema político. O problema identificado passa a integrar as atividades de um grupo no poder. Relativo ao processo de emergência das políticas públicas; “formulação” – após identificar o problema e incluí-lo na agenda do governo, o próximo passo é formular alternativas para esse problema; elaborar argumentos explicativos da ação política, desenhar objetivos e estratégias de solução do problema; parte-se para a “tomada de decisão”, etapa que frequentemente não consegue ser feita de maneira estruturada.

O modelo ideal propõe: ter um problema, buscar a solução e tomar decisão em cima das soluções desenhadas; Superada a tomada de decisão, vem a “implementação” que é relativa aos processos de provisionamento de recursos institucionais, burocráticos, financeiros para a concretização das medidas de política. É o momento em que se produzem os resultados concretos das políticas públicas e as intenções são convertidas em ações. Outra definição para a etapa de implementação envolve o monitoramento:

A implementação consiste em um conjunto de decisões a respeito da operação das rotinas executivas das diversas organizações envolvidas em uma política, de tal maneira que as decisões inicialmente tomadas deixam de ser apenas intenções e passam a ser intervenção na realidade. Normalmente, a implementação se faz acompanhar do monitoramento: um conjunto de procedimentos de apreciação dos processos adotados, dos resultados preliminares e intermediários obtidos e do comportamento do ambiente da política. O monitoramento é um instrumento de gestão das políticas públicas e o seu objetivo é facilitar a consecução dos objetivos pretendidos com a política. (RUA, 2009, p.38).

Por último, a etapa da avaliação em que se faz o julgamento do funcionamento eficaz ou não da política aplicada, o aferimento dos efeitos e impactos, da distância em relação aos objetivos e metas estabelecidos, da eficiência e eficácia da intervenção pública, dos processos de modificação dos objetivos e dos meios políticos decorrentes de novas informações, de alterações no contexto de espaço e de tempo, a partir dos quais (por efeito de *feedback*) se inicia um novo ciclo político em que as etapas se repetem. (ARAUJO E RODRIGUES, 2017, p. 19).

A abordagem do modelo sequencial sofre críticas no sentido de criar uma visão restrita ou artificial do processo político. Os autores citados apresentam ressalvas como o fato de as etapas descritas no modelo não ocorrerem de maneira linear e exclusivamente independentes umas das outras, ao contrário, cada momento do ciclo sofre interferências e influencia as outras etapas, que podem ocorrer simultaneamente.

Na visão de Wildavsky apud Rua (2009, p. 23), “a Análise de Política é uma empreitada multidisciplinar que visa a interpretar as causas e consequências da ação do governo”.

O ciclo de políticas públicas tem sido utilizado como referencial para se estudar as políticas públicas em variados contextos, conforme afirma Muller apud Araújo e Rodrigues (2017, p. 20):

Apesar das críticas, o modelo das etapas tem sido o ponto de partida para a maioria das abordagens, metáforas e enquadramentos teóricos da análise das políticas públicas, porque permite relacionar de forma coerente todos os aspectos das mesmas [...] terá que ser usado com cautela, com a noção clara de que é apenas uma representação simplificada da realidade, cuja função é providenciar um enquadramento analítico facilitador da compreensão do processo político.

Na próxima seção, será apresentada a “Compra Direta” e analisada sua estrutura dentro das concepções de *policy cycle*.

O programa de eficiência do gasto público e a implementação da “compra direta”

Esta seção será iniciada trazendo alguns conceitos e entendimentos dentro da temática de logística pública extraídos de Mello, Hartmann e Lorenzi Jr. (2017):

Segundo Ballou (1999), logística pode ser entendida como o processo de planejar o fluxo de materiais objetivando a entrega de necessidades na qualidade desejada e no tempo certo, a fim de otimizar recursos de forma a aumentar a qualidade nos serviços. Isso significa que a logística é a responsável por toda a cadeia de suprimento, desde a fabricação do produto ou do fornecimento do serviço até a sua entrega final, destacando-se aqui duas características importantes: a qualidade do produto entregue ou do serviço efetuado e o tempo dessa entrega. Além disso, a otimização dos recursos envolvidos deve ser considerada.

Para Christopher (2011), a missão da logística é planejar e coordenar todas as atividades necessárias para se atingir os níveis desejados de serviço prestado e de qualidade ao menor custo possível. Ou seja, maximizar qualidade com redução de custo, tarefa importante para todo e qualquer tipo de instituição, especialmente as públicas.

A questão do uso eficiente de recursos públicos tem estado presente nas discussões referentes às boas práticas de gestão fiscal durante as últimas décadas. Alguns desenvolvimentos ocorridos nos últimos anos, entre os quais a globalização e o surgimento de leis que impuseram maior transparência na prestação das contas públicas – por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em vigor desde 2000 no Brasil – passaram a exigir do setor público uma política fiscal de melhor qualidade. O constante aumento das demandas da população e crises financeiras cujos efeitos ainda estão sendo sentidos e vividos tornam o gasto eficiente quesito de suma importância nos governos atuais. A montagem da agenda passaria, então, pela análise dessas questões e problematizaria: é possível reduzir determinadas despesas e assim realocar recursos que possam estar sendo utilizados de forma ineficiente?

O Programa de Eficiência do Gasto Público – PEG – foi instituído com o objetivo de melhorar a qualidade do gasto público por intermédio da eliminação do desperdício e da melhoria contínua da gestão dos processos, com a finalidade de otimizar a prestação de bens e serviços aos cidadãos.²

Tratava-se da formulação de propostas práticas para realocação estratégica de recursos financeiros com o objetivo de possibilitar maior destinação para os investimentos buscando elevar a efetividade dos recursos empregados, mediante a implementação de práticas mais modernas e eficientes de gestão.

Dentro do escopo das despesas passíveis de redução de valor encontravam-se as despesas com compra de passagens aéreas. Dentro das alternativas propostas para a despesa em foco, havia questões a serem resolvidas nos âmbitos do emprego de tecnologia e dos processos de trabalho.

Em 2007 foi promulgado o Decreto nº 6.258, que tornaria obrigatório, a partir de janeiro de 2009, o uso do SCDP – Sistema de Concessão de Diárias e Passagens pelos órgãos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, para concentrar e controlar toda a política de gastos com viagens no governo federal. A contratação da agência de viagens para atendimento do fornecimento de passagens para os órgãos era feito mediante procedimento licitatório (pregão eletrônico e sistema de registro de preços). Apesar de atender a todas as regras da licitação, investigações no âmbito da execução dos contratos de agenciamento de viagens constataram que eram recorrentes as ocorrências de superfaturamento e não repasse de descontos aos órgãos contratantes.³ Por outro lado, o processo de trabalho ainda apresentava entraves, consumindo tempo numa cadeia de muitos trâmites.

O PEG passou por avaliação e retroalimentação, e entre 2014 e 2015, o Ministério do Planejamento em conjunto com outros órgãos desenvolve o cenário para uma nova política ser implementada: a Compra Direta, que surge como alternativa para tornar mais célere e menos dispendioso o processo de compra de passagens aéreas nacionais, pois, simplificaria os trâmites ao excluir a agência de viagens da cadeia do processo e também possibilitaria obtenção de economia de recursos:

A necessidade de construção de um novo modelo que garanta ao governo a condução da dinâmica do mercado ao mesmo tempo em que utilize o poder de compra para assegurar benefícios, racionalizar os gastos, bem como trazer melhoria da gestão dos contratos advindos desse objeto, norteou a nova modelagem de aquisições de passagens aéreas.

Com a contratação direta desses serviços, sem a intermediação das agências de viagens e turismo, as atividades relativas aos serviços de cotação, emissão e cancelamento de

² Extraído de:

<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/orcamento-federal/programas/programa-de-eficiencia-do-gasto>

³ Tratam-se de investigações no âmbito da Operação Mark Up da CGU.

<http://www.planejamento.gov.br/fordp2017/apresentacoes-ppts/fraudes-e-controles-na-gestao-de-passagens-franklin-brasil.pdf>

bilhetes passarão a ser executadas diretamente por servidores da Administração, não se vislumbrando impactos significativos nas atividades do dia a dia.

Em face da formalização de Acordo Corporativo de Desconto com as companhias aéreas, que garante aos Órgãos Beneficiários o valor da tarifa com desconto e a disponibilidade de assento, por até 72 (setenta e duas) horas, contadas do momento da efetivação da reserva, teremos um menor desembolso por parte da Administração Pública Federal, bem como a redução de retrabalho quanto às reservas que perdem o prazo de validade em função do processo de aprovação da viagem. (BRASIL, MPOG, 2015).

Ações desenvolvidas para implementação da “Compra Direta”: 1) Atualização do sistema SCDP; 2) Credenciamento de cias aéreas;⁴ 3) Contrato junto ao Banco do Brasil para gestão do cartão de pagamento;⁵ 4) Alteração da legislação⁶ para viabilizar o pagamento via cartão de crédito (retenção dos tributos passaria a ser feita pela Cia aérea em vez do órgão comprador); Envolvimento dos servidores e órgãos da administração indireta, que não tinha a adesão obrigatória ao programa, diferentemente da administração direta.

A política foi plenamente implementada e obteve sucesso com relação à economicidade e construção de um ambiente de transparência durante o período de vigência e avaliação (2015 ao primeiro semestre de 2017)⁷, contudo, em 31 de dezembro de 2017 o prazo previsto na legislação que viabilizava a compra direta expirou. Em 1º de janeiro de 2018 a política de compra voltou a ser baseada no modelo antigo, com intermédio da agência de viagem (para os órgãos que tinham contrato vigente, pois os que não tinham, sofreram paralização dos serviços de emissão de passagens, tiveram que recorrer a contratações emergenciais por dispensa de licitação, entre outros fatores que certamente prejudicaram o funcionamento desses órgãos).

Em março de 2018 foi publicada a Medida Provisória nº 822/2018 restabelecendo as condições legais para o fim da suspensão da compra direta. A política foi retomada, contudo, a MP perdeu a eficácia em junho do mesmo ano, e os órgãos se viram, novamente, obrigados a comprar do modo mais caro e menos eficiente.

Segundo o Ministério do Planejamento, a compra direta com o cartão promoveu uma redução de 19,38% nos preços pagos pelos órgãos públicos, o que equivale a R\$ 35,8 milhões de economia entre agosto de 2014 e o final de 2017.

A compra das passagens aéreas diretamente das companhias, no entanto, enfrenta oposição das agências de turismo. A Associação Brasileira de Agências de Viagens do Distrito Federal (Abav-DF) chegou a questionar no Tribunal de Contas da União

⁴ Credenciamento nº 01/2014-CENTRAL

⁵ Contrato Administrativo nº 01/2014

<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCentral/credenciamento/cartao/Contrato-Administrativo-n.-01.2014.pdf>

⁶ Lei nº 13.043 de 13 de novembro de 2014.

⁷ Percentual médio de economicidade da compra direta: 22,43% em 2015 e 17,28% em 2016 e 17,10% no primeiro semestre de 2017 – Fonte MPOG: <http://www.planejamento.gov.br/noticias/nota-de-esclarecimento-sobre-aquisicao-de-passagens-aereas>

(TCU) o processo de credenciamento das empresas aéreas. No ano passado, porém, a corte autorizou a operação por não encontrar irregularidades.

Percebe-se, nessa reportagem da Redação do Senado Federal⁸ que houve efetividade ou resultado positivo na implementação da compra direta, contudo, pode estar havendo interferência negativa no Congresso Nacional de empresas diretamente afetadas pela implementação ou ruptura da política no intuito de não aprovação de legislação que restabeleça condições para a compra direta.⁹

Conclusão

Abordou-se nesse artigo, de forma resumida, o modelo do *policy cycle* ou modelo sequencial e suas características. Através de uma breve contextualização dos aspectos teóricos trazidos para o estudo do ciclo do programa de eficiência do gasto focando as políticas desenvolvidas em torno do gasto com passagens aéreas, observou-se que uma política bem formulada, com uma implementação que envolveu grande número de atores, bem aceita (nos níveis *top* e *bottom*) e bem avaliada (nos níveis *top* e *bottom*), sofre interferências que causam rupturas na sua implementação, ocasionando prejuízos à administração e podem estar fora da agenda por questões de *lobby*.

Outras questões podem ser objeto de estudos futuros, como a avaliação da política de compra direta sob a ótica da gestão de riscos no processo de implementação, ou ainda sob a visão do burocrata de nível de rua, ou seja, aquele que lida diretamente com as consequências dessa instabilidade institucional no processo de implementação.

Referências

ARAUJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lurdes. Modelos de análise das políticas públicas, Revista Sociologia, Problemas e Práticas [Online], n. 83, 2017, p. 11-35. Acesso em 24.09.2018. Disponível em <http://spp.revues.org/2662>

BENZ, Paulo Andre e SICSÚ, Abraham Benzaquen. Eficiência nas Organizações Públicas e Gestão do Conhecimento: Otimizando Sistemas. Em AGUIAR, Sylvana Maria Brandão de Aguiar (org.). Gestão Pública: práticas e desafios. Recife: Bagaço, 2009.

BRASIL, MPOG, Guia de orientação – Adesão à compra direta. Acesso em 04/10/2018. Disponível em <https://www.governodigital.gov.br/documentos-e-arquivos/Guia%20de%20orientacao%20-%20Adesao%20a%20compra%20direta%20-%202002.2015.pdf>

MATIAS-PEREIRA, Jose. Manual de Gestão Pública Contemporânea. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2012.

⁸ Extraído de: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/06/27/mp-que-dispensa-orgao-publico-de-reter-tributo-em-compra-de-passagem-aerea-perdida-eficacia>

⁹ PL 10.060/2018.

MELLO, Jnana; HARTMANN, Laura e LORENZI JR, David. Logística Aplicada à Administração: uma discussão com foco no setor público. Revista Caribeña de Ciencias Sociales, mai, 2017. Acesso em 24.09.2018. Disponível em <http://www.eumed.net/rev/caribe/2017/05/logistica-setor-publico.html>

RUA, Maria das Graças. Políticas Públicas. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2009. Acesso em 04.10.2018. Disponível em <https://pt.slideshare.net/carlospolicarpo/6-politicas-publicas-16048335>

SOTTANI, Natalia *et al.* Ciclo de Políticas Públicas como método de análise de políticas educacionais: uma pesquisa bibliométrica acerca do tema. Congresso de Administração, Sociedade e Inovação. Petrópolis, 2017. Acesso em 04.10.2018. Disponível em <https://even3.blob.core.windows.net/anais/61560.pdf>