

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS, AMBIENTAIS E
BIOLÓGICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS E SEGURANÇA SOCIAL
CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS E SEGURANÇA SOCIAL

RELAÇÃO ENTRE COMPRAS PÚBLICAS E EMPRESARIADO
REGIONAL: O CASO DA UNIVASF NOS MUNICÍPIOS DE
JUAZEIRO E PETROLINA

MARIO CLEONE DE SOUZA JUNIOR

CRUZ DAS ALMAS – BAHIA

MARÇO – 2015

**RELAÇÃO ENTRE COMPRAS PÚBLICAS E EMPRESARIADO REGIONAL: O
CASO DA UNIVASF NOS MUNICÍPIOS DE JUAZEIRO E PETROLINA**

MARIO CLEONE DE SOUZA JUNIOR

Dissertação submetida ao Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social, Área de Concentração: Gestão em Políticas Públicas e Segurança Social.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Américo Almassy Junior.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA

MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E
SEGURANÇA SOCIAL

CRUZ DAS ALMAS – BAHIA – 2015

Souza Junior, Mário C.

S719c Relação entre compras públicas e empresariado regional: o caso da UNIVASF nos municípios de Juazeiro e Petrolina / Mário Cleone Souza Junior. --Petrolina, 2015.

xiii; 91 f. : il. ; 29 cm.

Dissertação em (Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social) – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Campus Cruz das Almas, 2015.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Américo Almassy Junior.

Referências.

1. Empresários – Macro e Micro. 2. Compras Públicas. I. Título. II. Almassy Junior, Alexandre Américo. III. Universidade Federal do Vale do São Francisco.

CDD 351

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema Integrado de Biblioteca SIBI/UNIVASF

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS, AMBIENTAIS E BIOLÓGICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS E SEGURANÇA SOCIAL**

**COMISSÃO EXAMINADORA DA DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE MARIO CLEONE
DE SOUZA JUNIOR**

Prof. Dr. Alexandre Americo Almassy Junior
Centro de Ciências Agrárias, Ambientais e Biológicas – UFRB
(Orientador)

Prof. Dr. José Pereira Mascarenhas Bisneto
Centro de Ciências Agrárias, Ambientais e Biológicas – UFRB

Prof. Dra. Monica Aparecida Tomé Pereira
Colegiado de Psicologia – UNIVASF

Dissertação homologada pelo Colegiado do Curso de Mestrado Profissional em
Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social em
conferindo o grau de Mestre em Gestão de Políticas Públicas em

A todos os gestores que atuam em entidades públicas e enfrentam as mais diversas dificuldades diariamente, muitas das vezes atuando como verdadeiros vigilantes solitários em busca da defesa do interesse público e do desenvolvimento local da região onde desempenha seus misteres.

Agradecimentos

Em primeiro lugar, agradeço a Deus, por toda a força e obstinação que me deu, durante todo o período em que precisei me manter de pé para cumprir as etapas que me foram passadas, dia após dia, semana após semana, mês após mês.

Em segundo lugar, agradeço a minha família, o sustentáculo básico de qualquer pessoa, e a fonte de motivação para continuar seguindo em frente, mesmo diante de adversidades.

Em terceiro lugar, mas não menos importante, aos amigos, em especial a Hesler Caffé Piedade Filho e Jorge Alberto Santana de Jesus, aqueles que tive a oportunidade de compartilhar minhas ideias e que jamais viraram as costas para mim, ainda que estivesse fisicamente distante.

Por fim, agradeço ao meu orientador, Prof. Alexandre Almassy, sobretudo, pela paciência que teve em me orientar. Sempre me instruindo com sapiência e puxando minha orelha quando falhava nos objetivos propostos.

A todos vocês, meu mais sincero obrigado!

“Esta é uma grande vitória, e temos a convicção de que a Lei Geral irá proporcionar a inserção dos pequenos negócios na pauta de desenvolvimento do País.”

Ricardo Tortorella, Superintendente do Sebrae São Paulo (2007)

RELAÇÃO ENTRE COMPRAS PÚBLICAS E EMPRESARIADO REGIONAL: O CASO DA UNIVASF NOS MUNICÍPIOS DE JUAZEIRO E PETROLINA

Autor: Mario Cleone de Souza Junior

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Americo Almassy Junior

Resumo:

Este trabalho teve como objetivo apresentar as mudanças que foram conferidas pela Lei Complementar nº 123/06, no que se refere às vantagens e prerrogativas que são garantidas ao micro e pequeno empresário para participar do sistema de compras públicas dos órgãos e entidades públicas, em especial, a modalidade licitatória denominada pregão eletrônico. Para tanto, foi realizada pesquisa bibliográfica sobre a temática envolvendo as compras públicas, o sistema de licitações do governo federal, o conceito e o desenvolvimento do micro e pequeno empresário no Brasil. Também foi realizada pesquisa de campo exploratória nos municípios de Petrolina/PE e Juazeiro/BA, onde está situada a Universidade Federal do Vale do São Francisco - UNIVASF, a fim de se verificar o interesse e o nível de conhecimentos dos micro e pequenos empresários situados nestes municípios sobre as compras públicas realizadas por esta instituição federal de ensino superior. Num segundo momento, foi realizada entrevista com o gestor responsável pelo setor de licitações da UNIVASF, com o intuito de verificar se esta autarquia já realizou as adaptações necessárias para a realização de licitações com todas as vantagens que são disponibilizadas aos micro e pequenos empresários, com a promulgação da Lei Complementar nº 147/14.

Palavras-chave: micro e pequeno empresário, compras públicas, desenvolvimento regional, Estatuto da Micro e Pequena Empresa.

**RELATIONSHIP BETWEEN PUBLIC SHOPPING AND LOCAL ENTREPRENEURS:
THE CASE OF UNIVASF IN THE MUNICIPALITIES OF PETROLINA AND
JUAZEIRO.**

Author: Mario Cleone de Souza Junior

Adviser: Prof. Dr. Alexandre Americo Almassy Junior

ABSTRACT: This work has as a goal, to present the changes that were conferred by Lei Complementar nº 123/06, as regards the advantages that are guaranteed to the small businessmen to participate in the system of public shopping from the public administration. For this, were held a bibliographic research about the theme involving the public shopping, the licitação system from the federal government, the concept and the development of Brazilian small businessmen. Also was held an exploratory research in Petrolina/PE city and Juazeiro/BA city, where is located the Universidade Federal do Vale do São Francisco – UNIVASF, in order to check the interest and the knowledge level of the small businessmen located in these cities about public shopping performed by this institution. In another moment, was performed interview with the responsible manager of the licitação sector of UNIVASF, with the aim of check if the university already held the necessary adaptations for the licitação achievements with all advantages that are available for the small businessmen, with promulgation of the Lei Complementar nº 147/14.

Key-words : small businessmen and public shopping.

Lista de ilustrações

Gráfico 1	Curva ABC do valor das compras por pregão eletrônico, por grupo de materiais	38
Figura 1	Marcha da Frente Empresarial à Brasília/2005	43
Figura 2	Aprovação da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa/2007	44
Figura 3	Aprovação da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa/2007 - Plateia	45
Gráfico 2	Evolução de Micro e Pequenas Empresas optantes do SIMPLES Nacional	48
Gráfico 3	Variação anual da formalização de pequenos negócios	49
Gráfico 4	Distribuição de micro e pequenos empresários por região geográfica do Brasil	49
Gráfico 5	Distribuição de micro e pequenos empresários por setor econômico do Brasil	50
Gráfico 6	Comparativo de Geração de empregos MPE's x MGE	50
Gráfico 7	Percentual de aumento na arrecadação de tributos federais entre MPE's	51
Quadro 5	Relação de 80% (oitenta por cento) dos bens permanentes adquiridos pela UNIVASF no triênio 2011-2013	52
Quadro 6	Relação de bens da Curva ABC da UNIVASF, conforme suas características particulares	53
Quadro 7	Relação de atividades econômicas da tabela CNAE	55
Quadro 8	Relação de atividades econômicas da tabela CNAE – Petrolina/PE e Juazeiro/BA	55
Gráfico 8	Participação das MPE's nas compras públicas por pregão eletrônico – Órgãos SISG	57
Gráfico 9	Evolução da participação do porte nas compras públicas	58
Quadro 8	Benefícios processuais e benefícios materiais previstos na Lei Complementar nº 147/2014	63
Gráfico 10	Conhecimento dos entrevistados acerca do procedimento licitatório para venda de bens comuns para a UNIVASF	74
Gráfico 11	Conhece a modalidade licitatória denominada de "pregão eletrônico"?	75
Gráfico 12	Já fez algum treinamento específico de capacitação para poder participar de procedimentos licitatórios promovidos pela UNIVASF	76
Gráfico 13	Já participou de processo licitatório da UNIVASF na modalidade pregão eletrônico?	76
Gráfico 14	Se sim para a pergunta anterior, tem interesse em participar novamente?	77
Gráfico 15	Você percebe a participação em licitações como positiva, sob o ponto de vista financeiro para a empresa?	78
Gráfico 16	Como percebe a possibilidade de concorrência com empresas de outros municípios do país?	79
Gráfico 17	Tem conhecimento de que a Lei das Micro e Pequenas Empresas concede vantagens exclusiva para Micro e Pequenos Empresários para incentiva sua participação em licitações públicas?	80

Lista de tabelas

Tabela 1	Evolução das compras públicas por pregão eletrônico – Órgãos SISG	37
Tabela 2	Valor das compras dos grupos de materiais mais adquiridos por pregão eletrônico – órgão SISG – 2013	37
Tabela 3	Quantidade de compras públicas, segundo o tipo de processo	55
Tabela 4	Valor das compras por porte econômico	57
Tabela 5	Valor das compras por porte econômico	58
Tabela 6	Total de fornecedores cadastrados, conforme o porte	59
Tabela 7	Valor total das compras realizadas, segundo o porte e a modalidade	59

Abreviaturas e Siglas

CACB	Confederação Nacional e das Associações Comerciais e Empresariais do Brasil
CNAE	Cadastro Nacional de Atividades Econômicas
CNC	Confederação Nacional do Comércio
CNDL	Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNT	Confederação Nacional dos Transportes
Conaje	Confederação Nacional dos Jovens Empresários
Conempec	Confederação Nacional e das Entidades de Micro e Pequenas Empresas
EIRELI	Empresa Individual de Responsabilidade Limitada
EPP	Empresa de Pequeno Porte
Fenacon	Federação Nacional das Empresas de Serviços Contábeis e das Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INMETRO	Instituto Nacional de Metrologia Qualidade e Tecnologia
ME	Microempresa
MPE	Micro e pequena empresa
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
ONG	Organização Não Governamental
Sebrae	Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
UNIVASF	Universidade Federal do Vale do São Francisco

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1. POLÍTICAS PÚBLICAS: PANORAMA GERAL	21
1.1. Escorço histórico e breve conceituação das Políticas Públicas	21
1.2. Ciclo da Política Pública	23
1.3. Atores no processo de definição das políticas públicas	25
1.4. Principais modelos de Políticas Públicas	26
1.5. Políticas públicas de desenvolvimento regional	27
2. COMPRAS GOVERNAMENTAIS	30
2.1. Breve histórico – modelos da administração pública e a lei de licitações públicas	30
2.2. Histórico da lei de licitações e compras públicas no Brasil	31
2.3. O moderno conceito de licitação pública para compras públicas estratégicas	32
2.4. O advento do pregão presencial e eletrônico e suas implicações para as compras públicas estratégicas...	36
3. ESTATUTO DA MICRO E PEQUENA EMPRESA – LEI COMPLEMENTAR 123/06 E SUAS RECENTES ALTERAÇÕES	40
3.1. Histórico das compras públicas para pequenas empresas no mundo	40
3.2. Histórico da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa no Brasil	41
3.3. Conceito de micro e pequeno empresário	46
3.4. Perfil do micro e pequeno empresário no Brasil	48
3.5. Perfil do micro e pequeno empresário no Vale do São Francisco	51
3.6. Participação nas compras governamentais promovidas pelo Governo Federal	56
3.7. As prerrogativas garantidas ao microempreendedor nas compras públicas – Lei Complementar nº 123/06	59
3.8. A Lei Complementar nº 147/14 e a ampliação das prerrogativas garantidas aos micro e pequenos empresários	62
3.9. O papel do Estado no estímulo às compras governamentais	65
4. METODOLOGIA	68
4.1. Coleta de dados	68
4.2. Procedimento de análise de dados	68
4.3. Desenvolvimento do trabalho	69
4.4. Análise e discussão dos resultados	70
4.4.1. Análise interna sobre procedimentos administrativos na UNIVASF	70
4.4.2. Análise da percepção dos empresários dos municípios de Juazeiro-BA e Petrolina-PE	74
5. CONCLUSÃO	81
REFERÊNCIAS	85
Apêndice 1	89
Apêndice 2	91

INTRODUÇÃO

No presente trabalho acadêmico pretende-se realizar um estudo sobre o sistema de compras públicas do Governo Federal utilizado pela Universidade Federal do Vale do São Francisco – UNIVASF, enquanto instituição de ensino superior situada nos municípios de Petrolina/PE e Juazeiro/BA, no semiárido nordestino, e suas implicações para o estímulo das atividades de micro e pequenos empresários situados nestas localidades, visando o desenvolvimento regional destas *urbes*.

A motivação para a realização do trabalho que ora se apresenta surgiu em virtude do autor atuar como servidor público efetivo da referida autarquia federal, especificamente na Secretaria de Administração, órgão responsável pela gestão e coordenação de todos os contratos administrativos firmados pela UNIVASF com particulares, com o propósito de adquirir bens e serviços imprescindíveis para o cumprimento de sua missão institucional consistente em ministrar ensino superior, bem como promover a extensão e pesquisa universitária nesta região do País.

Para fins de contextualização, a Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF) é uma instituição de ensino superior vinculada ao Ministério da Educação, legitimada pela Lei nº. 10.473 de 27 de junho de 2002, com sede na cidade de Petrolina, Estado de Pernambuco.

A UNIVASF foi a primeira Universidade brasileira voltada para o desenvolvimento regional, neste caso, o semiárido nordestino e, por esta razão, não leva o nome de uma cidade ou estado. Sua missão é fomentar o desenvolvimento da região onde está localizada, a qual compreende parte de oito estados do Nordeste e o norte de Minas Gerais, sendo que no ato de sua criação foi determinado seu estabelecimento físico em três polos: Petrolina, no Estado de Pernambuco, Juazeiro, no Estado da Bahia e o polo de São Raimundo Nonato no Piauí, conforme previsto na Lei Complementar nº 113, de 19 de setembro de 2001.

Os três *campi* acima citados integram a região do semiárido brasileiro, considerados importantes unidades geoeconômicas, para efeito de planejamento de políticas públicas, possuidores de uma riqueza multicultural e apresentam demandas bastante diferenciadas do restante do Brasil. Vale frisar que

para fins de análise no presente trabalho acadêmico, serão objeto de análise os municípios de Petrolina-PE e Juazeiro-BA. No ano de 2009, foi instalado o *campus* de Senhor do Bonfim no estado da Bahia e, mais recentemente, em 2012 deu-se a instalação do *campus* Paulo Afonso, no mesmo estado.

Eis alguns dados sócio-econômicos que os municípios com instalações da UNIVASF apresentam:

Quadro I – Dados geográficos e econômicos – municípios com instalações da UNIVASF - 2010

Variável/Município	Petrolina/PE	Juazeiro/BA	Senhor do Bonfim/BA	São Raimundo Nonato/PI
População	293.962	197.965	74.419	32.327
PIB (em milhares)	R\$ 3.149.160,00	R\$ 1.927.198,00	R\$ 497.323,00	R\$ 173.358,00
PIB <i>per capita</i>	R\$ 10.708,48	R\$ 9.734,11	R\$ 6.681,67	R\$ 5.359,31
Índice de Desenvolvimento Humano - IDH	0,697	0,677	0,666	0,661

Fonte: IBGE. <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/index.php>

Quadro II – PIB per capita e IDH do Brasil - 2010

Variável	Brasil	Pernambuco	Bahia
PIB <i>per capita</i>	R\$ 19.016,00	R\$ 8.902,00	R\$ 11.232,00
Índice de Desenvolvimento Humano - IDH	0,715	0,718	

Fonte: IBGE. <http://www.ibge.gov.br/>

Comparando ambos os quadros, é possível observar que os municípios indicados possuem indicadores econômicos inferiores ao da média do Brasil (PIB *per capita* e IDH), o que torna necessária a intervenção do Poder Público para promover ações tendentes a atenuar essas desigualdades, fazendo com que o papel da UNIVASF seja ampliado, visto ser necessário a implantação de políticas públicas para acelerar o desenvolvimento desta importante região do país.

Ao realizar uma análise mais retida sobre o total de empresas vencedoras de certames licitatórios promovidos pela UNIVASF, entre os anos de 2010 a 2012, visando a aquisição de bens de consumo e duráveis, verificou-se que uma ínfima parte dos contratos firmados por este órgão federal possuem micro e pequenas empresas situadas no Vale do São Francisco, conforme se verifica nos quadros a seguir:

Quadro III – Participação de empresas do Vale do São Francisco nos contratos firmados com a UNIVASF – 2010-2012

Ano	Quantidade	Empresas do Vale do São Francisco *	%	Valor total	Empresas do Vale do São Francisco	%
2010	319	10	3,13	R\$ 10.958.179,53	R\$ 70.543,37	0,64
2011	566	9	1,59	R\$ 14.980.135,08	R\$ 555.373,73	3,71

2012	402	8	1,99	R\$ 18.196.767,47	R\$ 304.019,25	1,67
------	-----	---	------	-------------------	----------------	------

Fonte: Coord. de Gestão de Contratos de Aquisição/DGC/SECAD/UNIVASF.

* - Referente a empresas localizadas em Petrolina/PE, Juazeiro/BA, Senhor do Bonfim/BA e São Raimundo Nonato/PI.

Fazendo um comparativo entre os anos de 2010 e 2011, percebe-se um aumento no percentual de participação de empresas locais. Todavia, referido aumento se deu em virtude de compras pontuais de rações e demais produtos para a alimentação e o suporte nutricional do rebanho pertencente à UNIVASF.

Numa análise mais acurada, quando observadas as contratações firmadas pela UNIVASF com empresas situadas em outras regiões geográficas do Brasil, a fuga de recursos públicos da UNIVASF para outras regiões econômicas do país fica evidenciada, conforme o quadro a seguir:

AMAPÁ	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00
RONDÔNIA	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00
TOTAL POR TIPO DE EMPRESA	89	124	261	228	152	180	212	180	00	00

Fonte: Coord. de Gestão de Contratos de Aquisição/DGC/SECAD/UNIVASF.

1 – ME/EPP/EIRELI são siglas para os termos Microempresa, Empresa de Pequeno Porte e Empresa Individual de Responsabilidade Limitada, respectivamente.

2 – MÉDIA/GRANDES EMPRESAS se referem a empresas que não são enquadradas como micro e pequenas empresas.

Os estados situados na região Sul e Sudeste do Brasil possuem predominância no que se refere ao quantitativo de contratações pactuadas com a UNIVASF, respondendo por cerca de 74% (setenta e quatro por cento) das vendas de bens para esta IFES, enquanto os estados de Pernambuco e Bahia são responsáveis por apenas 16% (dezesseis por cento) do total de contratos administrativos realizados com a UNIVASF.

Destoando da tendência apresentada no quadro acima, o estado de Pernambuco figura como segundo colocado geral, dando a entender que o fato da UNIVASF estar sediada neste estado já vem trazendo efeitos positivos em torno da percepção do empresariado deste estado, os quais percebem esta autarquia como sendo um promissor mercado consumidor.

Portanto, segundo as premissas apontadas acima, a utilização do poder de compra desta instituição federal é uma opção que deveria ser levada em consideração pelo gestor público, como forma de reverter a lógica acima apresentada, alavancando o desenvolvimento local, e estimulando micro e pequenos empresários a contratarem com o governo federal, através do uso das regras do procedimento licitatório, bem como das vantagens disponibilizadas em lei que são garantidas a micro e pequenos empresários.

Nesse sentido, o presente estudo almeja verificar formas pelas quais a UNIVASF, na condição de maior instituição pública da esfera federal instalada no Vale do São Francisco, pode incrementar o desenvolvimento da economia local, através do uso de seu poder de compra, obrigando o órgão responsável pelos procedimentos licitatórios a aplicar as vantagens e prerrogativas que devem ser garantidas a micro e pequenas empresas, em especial todas aquelas sediadas no Vale do São Francisco. Outro objetivo específico é a verificação do nível de preparação do empresariado local no que pertine às regras relacionadas à licitação pública, em especial, o pregão eletrônico, bem como dos direitos que possui ao participar de uma licitação, caso esteja enquadrada como micro e pequena empresa. Após a preparação deste cenário com o objeto de estudo, pretende-se apresentar, ao final, uma proposta de proposição, seja no âmbito interno, seja no âmbito externo da UNIVASF, visando inserir potenciais licitantes no sistema de compras públicas promovidas pela UNIVASF.

Todavia, para que seja possível a concretização desse mister, far-se-á necessário um estudo bibliográfico do sistema de compras públicas executado por esta autarquia federal, observando de que forma a legislação que regulamenta as licitações e contratações públicas pode ser utilizada proativamente para potencializar a aquisição de bens e serviços do próprio Vale do São Francisco, e assim, evitar que todos os recursos financeiros sejam remetidos para outros centros empresariais, localizados, sobretudo nas regiões mais abastadas do país, como hoje é observado na prática.

Ademais, é imprescindível a análise do perfil empresarial existente no Vale do São Francisco e verificar se este setor da economia está devidamente preparado para participar do sistema de compras públicas sistematizado pelo Governo Federal, o que foi realizado mediante pesquisa de opinião perante empresários locais situados em Juazeiro/BA e Petrolina/PE, ou, se ao contrário, faz-se necessária uma reavaliação do atual modelo plasmado, a fim de que se atenda, de modo efetivo, o princípio do desenvolvimento nacional sustentável, trazido recentemente pela Lei Federal nº 12.349/2010, e que já havia sido alvo de regulamentação específica no Estatuto Geral das Micro e Pequenas Empresas (Lei Complementar nº 123/2006) e pelo Decreto Federal nº 6.204/2007, onde este último destinou tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras, no âmbito da administração pública federal.

Conforme apresentado no Quadro IV, números iniciais obtidos no âmbito da Secretaria de Administração da UNIVASF já dão conta de que a quantidade de contratações para a aquisição de bens e serviços celebradas com empresas localizadas no Vale do São Francisco é insignificante, com exceção do estado de Pernambuco, fazendo com que o poder de compra desta entidade não seja utilizada de forma efetiva, através da criação de externalidades positivas¹, em que parte dos recursos financeiros enviados pelo Governo Federal para aceleração do processo de desenvolvimento desta região do país fiquem concentrados no próprio Vale do São Francisco.

¹ O conceito aqui explicitado se refere ao efeito dos impactos das ações de um agente econômico sobre o bem estar de outros agentes econômicos que não estão diretamente relacionados a esta ação ou que não tomam parte da ação. Se o efeito deste impacto causado pela externalidade for benéfico, temos uma externalidade positiva.

Ainda como justificativa para a importância deste trabalho, não é demais salientar que o tema envolvendo compras públicas é de importância ímpar para a sociedade brasileira. Primeiro, por conta da natureza pública dos recursos que são utilizados para custear a máquina administrativa, o que por si só, já exige um cuidado redobrado do administrador público, em virtude de seu poder-dever de prestar contas, segundo, por conta da pujança econômica que o governo representa para a economia nacional. Magalhães de Moura (2012) afirma que as compras públicas representam em média, de 8% (oito por cento) a 25% (vinte e cinco por cento) do PIB de um país, e no Brasil elas movimentaram, nos diversos níveis dos poderes do governo, cerca de 10% (dez por cento) do PIB, ou seja, em média 239 (duzentos e trinta e nove) bilhões de dólares, só em 2012.

Também se justifica a escolha do tema pelo fato do Brasil ser um país de imensas desigualdades regionais, o que demanda ações das mais variadas com o objetivo de se melhorar as condições das regiões menos desenvolvidas, em especial o sertão nordestino, podendo o uso do poder de compra do Estado ser uma alternativa, ou melhor, uma ferramenta de política pública redistributiva, levando em consideração que parcela considerável dos municípios brasileiros não possuem orçamento suficiente para trazer aos seus munícipes as condições mínimas de infraestrutura necessárias para lhes garantir uma vida digna. Nesse caso, a dependência de recursos advindos do Governo Federal se torna, na maioria das vezes, a única válvula de escape para o gestor municipal.

Por ser uma temática interdisciplinar, e por envolver temas recentes na literatura especializada, como a inclusão de políticas públicas em atividades-meio da administração pública – caso das licitações públicas, há escassa bibliografia conhecida e específica para o trato da matéria alvo de debate, sendo necessário o estudo isolado dos temas aqui apresentados em suas respectivas áreas de conhecimento para que somente posteriormente sejam compilados no estudo interdisciplinar que se pretende fazer.

1. POLÍTICAS PÚBLICAS: PANORAMA GERAL

1.1. Escorço histórico e breve conceituação das Políticas Públicas

O papel do Estado e das suas correlatas ações vem sendo estudado ao longo das diferentes etapas de evolução da civilização humana. Esses estudos passaram por filósofos e pensadores da Antiguidade, tentando-se entender como são tomadas as decisões políticas e quais os direitos e obrigações dos governantes e governados nessa relação.

Passando pela Idade Média, observou-se os limites do poder do soberano para com seus súditos, e deu saltos evolutivos com a eclosão do movimento republicano, até chegar aos modelos atuais que rivalizam entre si, quais sejam o Estado liberal e o Estado de bem-estar social. O único fato a se destacar nesse cenário é que com o natural desenvolvimento político das sociedades, os questionamentos sobre esses tais papéis sofreram e sofrerão alterações com o decorrer do tempo.

Para se ter uma ideia dessa mudança, até meados do século XIX, as principais funções governamentais se restringiam à manutenção da segurança pública interna e a preservação da propriedade privada, além da defesa das fronteiras para o caso de algum ataque externo.

Foi somente na entrada do século XX, através do desenvolvimento do regime democrático é que as responsabilidades e funções do Estado se expandiram. Foi nesse mesmo século que a função social do bem-estar foi erigida como objetivo maior a ser perseguida pelos Estados contemporâneos.

Para Lima e Souza (2006), o surgimento do estudo das Políticas Públicas se deu nos Estados Unidos da América, através de Robert Macnamara:

A introdução da política pública como ferramenta das decisões do governo é produto da Guerra Fria e da valorização da tecnocracia como forma de enfrentar suas consequências. Seu introdutor no governo dos EUA foi Robert McNamara que estimulou a criação, em 1948, da RAND Corporation, organização não-governamental financiada por recursos públicos e considerada a precursora dos *think tanks*. O trabalho do grupo de matemáticos, cientistas políticos, analistas de sistema, engenheiros, sociólogos etc., influenciados pela teoria dos jogos de Neuman, buscava mostrar como uma guerra poderia ser conduzida como um jogo racional. A proposta de aplicação de métodos científicos às formulações e às decisões

do governo sobre problemas públicos se expande depois para outras áreas da produção governamental, inclusive para a política social. p.21/23.

Lima e Souza (2006), em estudo sobre a temática afirmam que os fundadores das Políticas Públicas são *Laswell, Simon, Lindblom e Eastone*, destacando as seguintes contribuições de cada um destes estudiosos:

Laswell (1936) conciliou o conhecimento científico / acadêmico e a produção empírica dos governos; Simon (1957) inseriu o conceito de “racionalidade limitada dos decisores públicos” (*policy makers*); Lindblom (1959) discutiu a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon, propondo a incorporação de outras variáveis para formular e analisar as Políticas Públicas; e Eastone (1965) contribuiu ao definir a Políticas Públicas como um sistema, formatado por uma relação entre a formulação, os resultados e o ambiente. p.23.

A partir do surgimento do Estado de bem-estar social, surgiu a necessidade de se atuar de forma diferenciada e mais diretamente ligada aos problemas cotidianos da sociedade. Importante frisar o aumento na complexidade dos tipos de demandas sociais que a população agora exigia de seus governantes, os quais ultrapassaram, e muito, a entrega pura e simples das funções governamentais clássicas: educação, saúde e segurança pública.

Com o propósito inicial de dar respostas a sobreditas demandas específicas que a nova sociedade exigia, é que surgiram as Políticas Públicas, enquanto ramo de conhecimento das Ciências Sociais.

Na visão de João Martins Tude [2000], Políticas Públicas:

[...] compreendem o conjunto de decisões governamentais e ações propostas por um ente estatal, em uma determinada área (saúde, educação, transportes, reforma agrária, etc.), de maneira discricionária ou pela combinação de esforços com determinada comunidade ou setores da sociedade civil. p. 1.

Todavia, importante lembrar que referido conceito não é estanque e vem sofrendo alterações com o passar do tempo, à medida que a complexidade das necessidades sociais aumenta, gerando novas demandas até então não imaginadas pelos governantes.

A conceituação de Teixeira (2002, p. 3) é bastante difundida entre estudiosos da temática:

[...] são diretrizes, princípios norteadores de ação do Poder Público; regras e procedimentos para as relações com o Poder Público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado; São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamento) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. Nem sempre, porém, há compatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e as ações desenvolvidas. Devem ser consideradas também as “não ações”, as omissões, como formas de manifestação de políticas, pois representam opções e orientações dos que ocupam cargos. p. 2.

Avançando nos estudos, Saravia (2006) enumera as principais características que toda Política Pública possui:

Nas definições dos dicionários de ciência política, encontram-se os seguintes componentes comuns: a) institucional: a política é elaborada ou decidida por autoridade formal legalmente constituída no âmbito da sua competência e é coletivamente vinculante; b) decisório: a política é um conjunto, sequência de decisões, relativo à escolha de fins e/ou meios, de longo ou curto alcance, numa situação específica e como resposta a problemas e necessidades; c) comportamental, implica ação ou inação, fazer ou não fazer nada; mas uma política é, acima de tudo, um curso de ação e não apenas uma decisão singular; d) causal: são os produtos de ações que têm efeitos no sistema político e social. p. 31/32.

Após todas as proposições acima formuladas, pode-se conceituar Políticas públicas como sendo soluções ou respostas apresentadas e implementadas pelo Estado em face aos pleitos e exigências requeridas pela sociedade ou mesmo pela própria Administração, na condição de agente social. As políticas públicas são, ainda, respostas históricas, assim como conjunto de estratégias táticas e operações do governo, a fim de reverenciar seu programa de trabalho assim como suas próprias ideologias partidárias.

1.2. Ciclo da Política Pública

Correspondem à sucessão ordenada de etapas pelas quais as Políticas Públicas necessariamente passam, antes de serem materializados em utilidades para a sociedade. Também são vistas como sequências pelas quais se guia o processo político-administrativo, cujas fases vão desde o momento de sua formulação, implementação e culminando com sua avaliação.

O ciclo de políticas públicas é um instrumento de grande valor para o gestor público, eis que possui totais condições de fornecer a este um adequado

entendimento de seu desenrolar e auxiliando-o a refletir com nitidez onde cada etapa pode ser aperfeiçoada.

Rua (2012) acrescenta:

Essa visão conduz os estudiosos a examinar como as decisões são ou poderiam ser tomadas e permite identificar e analisar os processos político-administrativos, os mecanismos e estratégias definidas para a realização da política, e o comportamento dos diferentes atores envolvidos em cada etapa do processo de produção de políticas.

O ciclo de políticas é uma abordagem para o estudo das políticas públicas que identifica fases sequenciais e interativas-iterativas no processo de produção de uma política. p. 37

Rua (2012) ainda traz um traço interessante sobre as etapas da elaboração de uma política pública, informando que estas não são um processo linear, mas sim uma unidade contraditória, onde seu ponto de partida não está claramente definido, bem como as atividades de cada etapa específica podem muito bem ocorrer simultaneamente, inclusive parcialmente superpostas.

As suas etapas são expostas a seguir e propostas por Rua (2012, p. 35/36):

Formação de agenda: quando uma determinada situação é reconhecida como sendo um problema político, passando, portanto, a integrar um grupo de discussão e atividades dentro e fora do governo;

Formação de alternativas e tomada de decisão: após a inclusão de um determinado problema na agenda, são propostas soluções para a tentativa de sua resolução e satisfação da necessidade social. Aqui, os atores das políticas públicas atuam formulando possíveis resoluções à demanda reprimida.

Tomada de decisão: nesse momento, decide-se qual das alternativas de ação é a mais apropriada para a resolução da problemática social em questão.

Implementação: conjunto de decisões a respeito da forma como as diversas instituições e órgãos envolvidos na aplicação de determinada política irão atuar. Reside na definição dos papéis de cada envolvido na materialização da política pública para a sociedade. Essa etapa também vem acompanhada da rotina relacionada ao monitoramento, onde este último é compreendido como sendo o conjunto de procedimentos de apreciação dos processos adotados, dos resultados preliminares obtidos e o comportamento da política após sua efetiva implementação.

Avaliação: refere-se ao conjunto de procedimentos para permitir o julgamento dos resultados obtidos com a aplicação de certa política, geralmente expresso em valores, para permitir uma melhor avaliação. Essa última etapa serve para subsidiar as decisões de gestores da política pública no sentido de promover ajustes, a fim de corrigir eventuais distorções e ajudem no atingimento dos resultados ora planejados.

1.3. Atores no processo de definição das políticas públicas

Para a realização do ciclo das políticas públicas, diversos atores são envolvidos e procuram influenciar esse processo no cenário político, em verdade, muitas das vezes atuando para atendimento de interesses de segmentos específicos da sociedade. Tradicionalmente, são repartidos em estatais e não-estatais ou privados e todos atuam com maior ou menor influência em cada uma das etapas do ciclo das políticas públicas que foram acima apresentadas.

Os atores estatais são todas aquelas figuras que estão ligados de forma direta ou indireta na Administração Pública, na burocracia estatal, ou ainda na estrutura governamental do Estado brasileiro, na condição de agentes políticos (Executivo ou Legislativo).

Num esquema bastante simplista acerca da participação de seus sujeitos demandantes, as Políticas Públicas são definidas no Poder Legislativo, inserindo os parlamentares dentro de seu ciclo de Políticas Públicas.

Entretanto, as propostas para a sua elaboração partem do Poder Executivo, e esse mesmo Poder as coloca em prática, fazendo com que a figura do Chefe do Poder Executivo ganhe um destaque especial nesse cenário. Aos servidores públicos e burocratas, cabe o papel de subsidiar com informações técnicas os tomadores de decisão sobre a aplicação de determinada Política Pública, bem como trabalhar diretamente na sua implementação perante a sociedade.

Já em relação aos atores privados, logicamente não estão ligados diretamente à Administração Pública, mas possuem interesse direto na formulação e implementação à determinada Política Pública para que atenda seus interesses específicos. Dessa forma, procuram participar das decisões do Governo, através de

intervenção direta, seja perante os seus representantes no Poder Legislativo, seja perante o próprio Chefe do Poder Executivo. Segundo Tude (2000), os principais atores não estatais são as Organizações Não Governamentais (ONGs), mídias em geral; movimentos sociais; sindicatos, corporações empresariais; associações da sociedade civil; grupos políticos e entidades representativas de classes.

1.4.Principais modelos de Políticas Públicas

Identificados como sendo integrantes do chamado “*policy arena*”, existem inúmeras tipologias de Políticas Públicas vislumbrados por estudiosos na temática. Porém, existem quatro tipologias que se sobrepõem aos demais, e, portanto, merecem atenção especial. São as políticas distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas.

As políticas públicas distributivas possuem como principal característica não considerar o limite de recursos governamentais, buscando favorecer somente um determinado estrato social. Outra característica importante é que raramente despertam rejeição entre seus destinatários, pois visam, primordialmente, a alocação de bens e serviços para a população. Seu maior problema reside na possibilidade de favorecer a prática do clientelismo. A respeito desse modelo de política pública, Rua (2012) afirma:

"[...] Estas raramente despertam rejeição, primeiramente porque alocam bens e serviços: hospitais, escolas, estradas, pontes, casas, cestas básicas, vacinas aplicadas, medicamentos distribuídos, livros didáticos etc. [...]" p. 75.

Por outro lado, as políticas redistributivas procuram atingir grandes parcelas da população, em detrimento de outras. São caracterizadas pelo conflito, eis que seu objetivo é o desvio ou deslocamento consciente de recursos, direitos ou outros benefícios entre camadas sociais e grupos da sociedade. Geralmente, essas políticas visam atender camadas sociais menos favorecidas, em detrimento de outros grupos, conforme pontua RUA (2012), isso ocorre porque fica muito claramente definido, nessas políticas, quem ganha e quem perde. Mais do que isso: fica claro que a condição para que um dos lados ganhe é que o outro lado perca.

As políticas regulatórias visam fornecer o conjunto de regras de direito e normas de proibição necessários para a convivência em sociedade. Esse modelo de política, a exemplo dos modelos redistributivos, possui alto grau de conflito interno, pois visa, primordialmente, definir regras para a realização de empreendimentos públicos, acesso a determinados recursos, imposição de critérios e definição de sanções para o uso de determinados bens e serviços públicos. Nesse aspecto, RUA (2012), assim o sintetiza:

Finalizando esse estudo, as políticas constitutivas possuem uma característica diferenciada das demais apresentadas anteriormente. Seu maior objetivo consiste em estruturar, isto é, definir as condições gerais sob as quais serão negociadas as demais políticas. Também faz referência à criação e modelagem de novas instituições, modificação do sistema de governo ou eleitoral, determinação e configuração dos processos de negociação, cooperação e de consulta entre os atores políticos. Nesse último modelo de política pública, RUA (2012) destaca o seguinte:

[...] A política constitucional é estruturadora, diz respeito à própria esfera da política e às suas instituições, faz referência à criação e modelagem de novas instituições, à modificação do sistema de governo ou do sistema eleitoral, à determinação e configuração dos processos de negociação, de cooperação e de consulta entre os atores políticos. [...] p. 76.

1.5. Políticas públicas de desenvolvimento regional

O objeto de atuação das Políticas de desenvolvimento regional são as profundas desigualdades de níveis de vida e de oportunidades de desenvolvimento de unidades territoriais ou regionais do país e a proposição de meios para atenuar ou, até mesmo, expurgar essas chagas nas áreas indicadas para intervenção.

O período de maior aplicação de referidas políticas foi ao fim da Segunda Guerra Mundial, e tiveram como força motriz a realocação de investimentos vultosos em grandes obras de infraestrutura ou na implantação de grandes unidades de produção, que tendiam a reordenar o território interessado, e, por consequência, produzindo efeitos sobre as populações nele residentes. Um

exemplo de política dessa natureza foi o “*Plano Marshall*”, aplicado na Europa, a fim de propiciar a sua reconstrução socioeconômica, no pós-guerra.

Há longa data, estudiosos em políticas públicas já observavam que áreas excluídas pelo mercado, tendem a permanecer à margem dos principais fluxos econômicos e, por consequência, a apresentar menores níveis de renda e bem-estar quando comparadas com outras regiões, causando o esvaziamento populacional e os fluxos migratórios para áreas mais dinâmicas ou de maior patrimônio produtivo instalado.

Nesse contexto, surgem as políticas de desenvolvimento regional, as quais possuem como foco principal a necessidade de mudança das condições socioeconômicas das regiões de uma nação, reduzindo as disparidades acima referidas, com consequentes melhorias na qualidade de renda e de bem-estar das populações lá residentes.

Lima e Souza (2000), assim retratam o objetivo de referidas políticas:

Políticas de promoção do bem-estar territorial, consistem em políticas sociais voltadas à regiões com carências e necessidades básicas, que visam reduzir as assimetrias existentes entre as regiões.
Essas políticas são construídas com base no conceito de equidade, dirigidas do crescimento para o desenvolvimento, de forma normativa, não sendo necessariamente ligadas ao conceito de “justiça territorial. p. 5.

Ainda, segundo Lima e Souza (2000), essas políticas agem para diminuir os custos do dinheiro e do investimento, incentivando a transferência de renda para regiões com menor escassez relativa de fatores, por meio de incentivos fiscais ou financiamentos de longo prazo, influenciando o custo do capital. Um exemplo típico de política pública com essa natureza específica são as políticas de transferências de recursos para regiões menos favorecidas do país.

Seguindo essa mesma tendência, uma nova concepção de políticas públicas para desenvolvimento regional, fundamentada a partir da ideia de impactos externos, ou externalidades positivas nos problemas territoriais e regionais, são as políticas voltadas à promoção e valorização da competitividade empresarial.

Sobreditas políticas possuem a habilidade de promover e influenciar o ambiente externo das empresas de determinadas áreas mais fragilizadas, mediante a utilização de variadas formas de articulação entre as essas últimas e o

Poder Público local, objetivando aumentar a sua competitividade no mercado de insumos.

Lima e Souza (2000), destacam ainda as seguintes características desse modelo de Política Pública:

Essas políticas inicialmente eram voltadas à infraestrutura produtiva, influenciadas no ambiente externo da capacidade empresarial. Em seguida, estão ligadas a adoção da região como fonte de geração, aprendizagem e acumulação de conhecimento empresarial, encaminhando desta forma a função das políticas como instrumentos de valorização da região e a atuação como mantenedora da cultura empresarial da região.

São exemplos deste tipo de Política Pública de Desenvolvimento Regional, ações voltadas à valorização de *clusters* regionais, sejam eles direcionados à inovação, tecnologia, e logística, como polos de inovação tecnológica e fomento à pesquisa e formação de recursos humanos. p. 6.

2. COMPRAS GOVERNAMENTAIS

2.1. Breve histórico – modelos da administração pública e a lei de licitações públicas

A licitação surgiu na Europa Medieval, em razão da necessidade de aquisição de um determinado bem ou execução de obra, visto que a administração pública não dispunha de condições materiais para sua obtenção ou materialização.

Para tanto, o Estado distribuía avisos informativos, marcando local, data e horário para que os particulares interessados comparecerem a fim de atender as necessidades descritas.

Segundo Ribeiro (2007):

O processo era regido por regras estabelecidas pelo sistema “Vela e Pregão”, o procedimento iniciava através do instrumento convocatório (aviso), no local, data e horário previsto, reuniam-se: um representante do Estado e demais interessados; era de costume acender-se uma vela para dar início o certame, cujos participantes (licitantes) ofereciam lances até que a vela se apague por si só ou, queimando até o seu final, o vencedor seria aquele que ofertasse o último lance de menor preço. p. 1.

Importante frisar que em referido período histórico, vigia o modelo da administração pública patrimonialista, o qual tinha como maior característica a concentração das decisões político-administrativas na figura do monarca, decisões estas que nem sempre serviam para atender os interesses da população desassistida.

Desta forma, a gestão pública da época era realizada em claro benefício ao clero e à nobreza, o que facilitava sobremaneira a eclosão de cenários de corrupção, empreguismo e nepotismo.

Com o surgimento do pensamento sobre o Estado liberal, o modelo patrimonialista deu lugar ao modelo de administração pública burocrática, visando proteger o Estado das maiores mazelas trazidas pelo modelo anterior. A grande característica desta nova forma de atuar estava na centralização das decisões, a presença de forte hierarquia funcional, pelo profissionalismo, relações formais de atuação mediante o princípio da legalidade e pelo controle dos processos administrativos, sempre a priori. Paralelo a este novo modelo administrativo, a

licitação aperfeiçoou as regras para realização do certame em conformidade às novas exigências que a mudança de paradigma trouxe.

Entretanto, mesmo com saltos de qualidade em relação ao primitivo modelo patrimonialista, verificou-se que administração burocrática engessava o processo administrativo, com vários procedimentos que procuravam evitar a eclosão de atos de corrupção.

Porém, ainda que idealizados com boas intenções, referidos procedimentos emperravam a máquina administrativa, o qual, quando materializada na licitação, dava margem para vícios processuais, postergação de prazos, utilização de atos administrativos inúteis para a real concretização do interesse público. Todos estes fatores aliados contribuíam na ingerência da máquina pública.

Novamente, como forma para tentativa de melhoria do modelo burocrático, estudiosos da administração pública propuseram o modelo de administração gerencial, vinculada a uma melhor gestão dos gastos públicos, e na qual a licitação pública também está se valendo para uma contínua melhoria de suas atividades.

Essa situação pode muito bem ser visualizada na prática com o advento da Lei nº 10.520/02, a qual instituiu a modalidade de licitação denominada pregão, e que representa uma quebra ao modelo burocrático da qual a Lei nº 8.666/93 é filiada e que será tratada mais à frente.

2.2. Histórico da lei de licitações e compras públicas no Brasil

O instituto da licitação teve sua primeira aparição no direito público brasileiro no século XIX, através da promulgação do Decreto Imperial nº 2.926, de 14.05.1862, que regulamentava as arrematações dos serviços a cargo do então Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Anos após, surgiram outros diplomas legais que tratavam, ainda que timidamente da matéria. Foi somente em 1922 que o procedimento licitatório foi consolidado num único instrumento normativo federal, através do Decreto nº 4.536, de 28.01.22, que organizou o Código de Contabilidade da União (arts. 49-53).

Portanto, a partir de referido Código é que se pode falar, tecnicamente, no surgimento do procedimento licitatório, com o objetivo de conferir maior eficiência às contratações públicas.

Sua consolidação dentro do sistema normativo brasileiro se deu através do Decreto-Lei nº 200, de 25.02.67 (arts. 125 a 144), que estabeleceu a reforma administrativa federal, e estendido logo depois, às Administrações dos Estados e Municípios, com a edição da Lei nº 5.456, de 20.06.68.

Mais à frente, o Decreto-lei nº 2.300, de 21.11.86, atualizado em 1987, pelos Decretos-Lei 2.348 e 2.360, instituiu, pela primeira vez, o Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos Administrativos, e reuniu as normas gerais e especiais relacionadas à matéria.

No tocante a essa matéria, foi a Constituição de 1988, contudo, que trouxe a maior evolução na sua institucionalização e democratização na Administração Pública.

Foi somente a partir de 1988, que a licitação recebeu *status* de princípio constitucional, passando a ser de uso obrigatório pela Administração Pública direta e indireta de todos os poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, sendo dispensada ou inexigível apenas nos casos expressamente previstos em Lei.

Ademais, a atividade de licitar está diretamente ligada aos princípios da indisponibilidade e supremacia do interesse público, os quais são as vigas mestres para toda a atividade da administração pública.

Posteriormente, o art. 37, XXI da Constituição Federal foi regulamentado pela Lei 8.666, de 1993, e posteriormente alterada pelas Leis nºs 8.883/94, 9.648/98 e 9.854/99), e, a despeito de reclamar urgente atualização, se encontra em pleno vigor.

De forma bastante sintética, o diploma normativo supracitado estabelece cinco modalidades licitatórias: concorrência, tomada de preços, convite, leilão e concurso. Conforme já dito anteriormente, a modalidade pregão possui previsão legal na Lei nº 10.520/02.

2.3.O moderno conceito de licitação pública para compras públicas estratégicas

De forma bastante simplificada, licitação é o processo administrativo que, tendo em vista futura contratação de algum bem ou serviço, destina-se a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração.

Para Hely Lopes Meirelles (2012), a licitação desenvolve-se por uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, a propiciar igual oportunidade a todos os interessados e maior eficiência e moralidade nos negócios administrativos.

Já o doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello (2012) procurou elaborar um conceito mais amplo para licitações e que segue:

[...] é um procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou trocar bens, realizar obras ou serviços, outorgar concessões, permissões de obra, serviço ou de uso exclusivo de bem público, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se revela mais conveniente em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados. p. 456.

Desta forma, a partir das informações trazidas pela doutrina especializada, pode-se conceituar a licitação como sendo o procedimento administrativo, de aplicação obrigatória por todos os entes estatais, observada a necessária igualdade entre os licitantes, na qual a Administração Pública interessada seleciona a melhor proposta dentre as apresentadas pelos interessados em contratar com o Poder público, desde que preenchidos previamente todos os requisitos mínimos que exigidos em lei e necessários para o fiel cumprimento das obrigações ajustadas entre as partes.

Cumprindo ainda afirmar que o conceito legal de licitação trazido pelo art. 3º da Lei 8.666/93 possui duplo objetivo: o primeiro de proporcionar à Administração a possibilidade de realizar o negócio mais vantajoso, além de propiciar aos administrados a oportunidade de, em iguais condições, se candidatar a um futuro contrato de fornecimento de bens ou serviços com a Administração Pública.

Segundo a professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014), o pregão "é a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns,

qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública". p. 420.

Inicialmente, a Lei nº 10.520 previu apenas a modalidade presencial. Mais à frente, com o Decreto nº 5.450/05 instituiu o pregão através da modalidade eletrônica, que nada mais é do que a possibilidade de utilização de meios eletrônicos para a participação de licitantes situados nas mais diversas regiões do País.

É de bom tom reforçar que a modalidade pregão presencial é obrigatória para todos os entes federativos, todavia, a adoção da modalidade eletrônica, só é prevista para a União Federal, em virtude da competência exclusiva para tratar de licitações e contratos administrativos que cada ente federativo possui.

Não é demais lembrar que a adoção da modalidade de pregão eletrônico deu saltos de qualidade para a aquisição de bens e serviços comuns para a Administração Pública Federal, conforme se verá mais à frente.

Essa nova modalidade licitatória foi criada com o objetivo fundamental de dar celeridade à atividade administrativa de escolher novos fornecedores de bens e serviços. Também é consequência dos atos de reforma do aparelho estatal, em que foi abolida a forma de administração burocrática, passando-se para o modelo de administração gerencial.

Esse novo modelo gerencial surgiu como uma necessidade que o Estado tem para responder ao grande volume de demandas governamentais. Para tanto, faz-se necessária a devida celeridade para que seja possível dar a vazão necessária para o grande volume de recursos envolvidos nas aquisições governamentais.

Modernamente falando, o Estado age como um consumidor de grande porte, encontrando-se, desta forma, em posição privilegiada para criar economias de escala que alavancam as margens de lucros dos produtores, além de reduzirem seus riscos com eventuais inadimplências e/ou atrasos nos pagamentos dos valores ajustados.

Conforme dados do Ministério do Planejamento (2013), somente em 2013, as compras governamentais movimentaram R\$ 68,4 bilhões de reais para a aquisição de bens e serviços por meio de 223,2 mil processos, levando-se em consideração todas as modalidades de contratação.

Assim, referidas despesas devem ser minuciosamente planejadas e investidas de forma estratégica, além de serem utilizadas como uma importante ferramenta para a promoção de políticas públicas almejadas pela sociedade, dentre as quais podemos destacar o desenvolvimento de uma determinada área geográfica do país, que sofre há tempos com os efeitos deletérios da desigualdade e exclusão social, como é o caso do Vale do São Francisco, no semiárido nordestino.

Atualmente, por conta do crescimento do aparato estatal e sua presença em praticamente todos os setores da sociedade, percebe-se que as compras públicas produzem um impacto social muito mais amplo do que se imaginava décadas atrás, por conta do seu próprio gigantismo aliado à sua crescente influência dentro da sociedade brasileira.

Com a difusão do novo paradigma de política pública voltada para o desenvolvimento nacional sustentável trazido pela Lei 12.349/2010, sem sombra de dúvidas, o grande desafio em torno das licitações públicas, é o de não se encarar mais o seu procedimento como algo egoísta e mediante o qual a Administração Pública “sempre” deve selecionar a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. De agora pra frente, deve ser encarada como um procedimento melhor planejado, visando não apenas a proposta mais vantajosa aos seus interesses, mas também observando os interesses sociais, econômicos e ecológicos de uma determinada região, e até mesmo todos os limites territoriais do país, para que o valor agregado de referidas intervenções tenham reflexos globais para as futuras gerações.

Infelizmente, a proposição consistente na busca da proposta mais vantajosa só é analisada do ponto de vista da economicidade pela Administração. Todavia, com a entrada em vigor do novo princípio plasmado, nada impede que ela seja vista também do ponto de vista da vantagem socioeconômica, eis que a Administração tem por finalidade maior a busca do bem estar social, e não necessariamente o lucro ou a economicidade a qualquer custo.

Deve também passar a incentivar a produção de bens, serviços e obras sustentáveis, de modo que as compras públicas transformem-se em verdadeiras armas de fomento de novos mercados, gerando emprego e renda e fortalecendo a economia interna, sem desmerecer o devido cuidado com as

questões ambientais, inclusive, que hoje vêm ganhando um espaço cada vez maior dentro das etapas de planejamento licitatório.

O novo conceito de licitação deve, portanto, ter como ponto de partida as questões sociais, aproveitando o gigantesco potencial econômico que o Estado tem para comprar e, através desse mesmo potencial, de forma indireta, permitir a criação de mais postos de trabalhos dignos, com melhor distribuição de renda, onde os empregados recebam treinamento e qualificação específicos para a sensibilização com o trato do meio-ambiente e com o próximo. Enfim, são inúmeras as possibilidades de otimizar o desenvolvimento real da sociedade, através das compras públicas, as quais estão apenas em sua primeira fase de desenvolvimento, mas que já vem dando passos largos rumo à concretização dessa nova política pública de desenvolvimento social.

Importante trazer à tona que a Lei Complementar nº 123/06 oferta ao pequeno empreendedor uma extensa gama de privilégios, dentre as quais se destacam a possibilidade de empate fictício com prioridade para contratação de propostas realizadas por microempreendedores até 5% (cinco por cento) maiores do que a de um licitante ordinário, sistema simplificado de tributação, assim como a possibilidade de que o ente federativo institua licitações exclusivas para micro e pequenos empreendedores, no caso de compras de até oitenta mil reais, dentre outras.

Assim, ao instituir vantagens e prerrogativas de tamanha relevância, pretende o legislador dar a importância necessária para esse grupamento tão frágil do segundo setor da economia, dando efeitos concretos à política pública de desenvolvimento regional e que está prevista no art. 170, inciso IX da Constituição Federal, fazendo-o com que deixe de ter o tão pejorativo título de “norma constitucional de eficácia simbólica”.

2.4.O advento do pregão presencial e eletrônico e suas implicações para as compras públicas estratégicas

Conforme relatório emitido pelo Ministério do Planejamento (2014), em 2013, o pregão eletrônico respondeu por 60% das compras governamentais, com um gasto de aproximadamente R\$ 41 bilhões, sendo empregado em cerca 37

mil processos (17%). Se comparado apenas às modalidades licitatórias, essa forma de contratação foi responsável por 87% dos gastos em aquisições, resultando numa economia para os cofres públicos da ordem de R\$ 9,1 bilhões (18%). Em relação ao número de certames licitatórios, o pregão eletrônico respondeu por 93%.

Tabela 1 – Evolução das compras públicas por pregão eletrônico – Órgãos SISG

Ano	Quantidade de Pregões Eletrônicos	Valor dos Pregões Eletrônicos*
2008	33.865	21.277.510.721,75
2009	33.700	22.026.596.987,24
2010	33.695	28.656.588.714,71
2011	32.357	24.646.715.336,42
2012	34.747	33.639.555.907,00
2013	36.956	40.953.356.588,24

Fonte: http://comprasgovernamentais.gov.br/arquivos/estatisticas/01_a_10_informativo_comprasnet_dados_gerais_2013.pdf

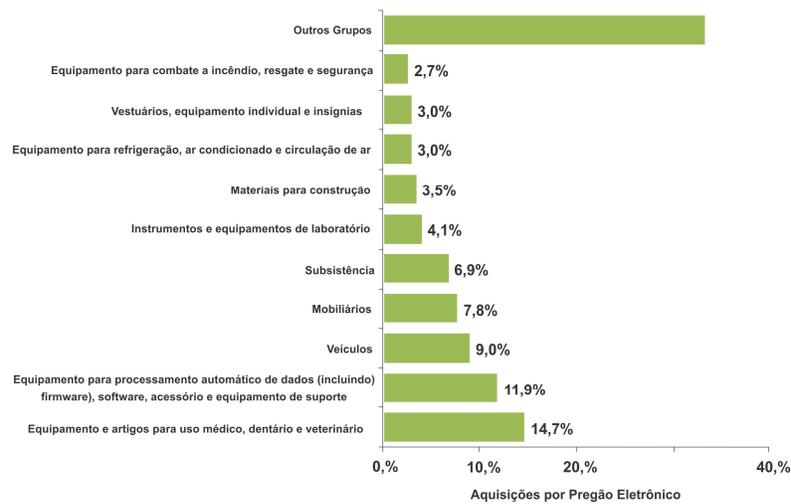
Os bens e serviços mais adquiridos por pregão eletrônico pertencem, respectivamente, aos grupos de Equipamentos e artigos para uso médico, dentário e veterinário (R\$ 3,9 bilhões) e Serviços de engenharia (R\$ 2,3 bilhões) – Tabela 2 e Gráfico 1.

Tabela 2 – Valor das compras dos grupos de materiais mais adquiridos por pregão eletrônico – órgão SISG – 2013

Grupos de materiais (adquiridos por pregão eletrônico)	Valor compra
Equipamentos e artigos médicos para uso médico	3.940.692.547,52
Equipamento para processamento automático de dados (incluindo <i>firmware</i> , <i>software</i> , acessórios e equipamento de suporte)	3.184.786.546,13
Veículos	2.420.156.066,22
Mobiliários	2.087.538.758,27
Subsistência	1.839.609.443,82
Instrumentos e equipamentos de laboratório	1.091.315.439,29
Materiais para construção	931.489.013,25
Equipamentos para refrigeração, ar-condicionado e circulação	803.319.202,61
Vestuários, equipamentos individuais e insígnias	797.622.995,38
Equipamentos para combate a incêndio, resgate e segurança	710.407.368,82
Outros grupos	8.969.926.941,18
Total	26.776.864.312,49

Fonte: http://comprasgovernamentais.gov.br/arquivos/estatisticas/01_a_10_informativo_comprasnet_dados_gerais_2013.pdf

Gráfico 1 – Curva ABC do valor das compras por pregão eletrônico, por grupo de materiais – Órgãos – SISG – 2013 (%)



Fonte: http://comprasgovernamentais.gov.br/arquivos/estatisticas/01_a_10_informativo_comprasnet_dados_gerais_2013.pdf

Para fins de apresentação deste trabalho acadêmico, tomou-se a iniciativa de utilizar a ferramenta administrativa denominada "Curva ABC de estoques", a qual teve sua origem em estudos realizados pelo economista e sociólogo italiano Wilfredo Frederigo Samaso, ou mais conhecido como Vilfredo Pareto que viveu entre os anos 1848 e 1923. Referida ferramenta, inclusive, é utilizada como padrão pelo Ministério do Planejamento, quando da apresentação de informações técnicas e financeiras.

Para fins de conceituação, Vilfredo Pareto estudou a distribuição de renda entre a população e ressaltou a existência de uma lei geral de má distribuição, ou seja, ele comprovou que uma parte menor da população absorvia uma grande porcentagem de renda, restando uma porcentagem significativamente menor de renda para a parte que representava o maior percentual da população.

Segundo Pareto, a relação dos percentuais era na proporção de 80% e 20%, o que segundo seus estudos mostrava que 20% da população representavam a maior parte da renda e os 80% restantes da população era composto pela parte que representava.

Alguns anos mais tarde, a filosofia de distribuição de renda de Pareto começou a ser utilizada em diversas áreas, no entanto se mostra mais eficiente sendo utilizada na gestão de estoque.

Desta forma, a classificação ABC, permite identificar os materiais de acordo com a proporção que eles representam no consumo e relacionar com o seu valor de aquisição e quantidade disponível em estoque.

Assim, nesse contexto, o Gráfico 1 procura apresentar em quais são as categorias de bens móveis mais adquiridos pelo Governo Federal, segundo a modalidade licitatória pregão eletrônico.

Percebe-se, através do gráfico acima indicado que cerca de 80% do volume total de compras governamentais via pregão eletrônico estão representadas por apenas 20% do total de itens disponíveis para aquisição.

3. ESTATUTO DA MICRO E PEQUENA EMPRESA – LEI COMPLEMENTAR 123/06 E SUAS RECENTES ALTERAÇÕES

3.1. Histórico das compras públicas para pequenas empresas no mundo

Foi nos Estados Unidos da América, após a Segunda Guerra Mundial, que se deu o primeiro passo rumo à realização das primeiras licitações voltadas exclusivamente para pequenas empresas.

Como é de se imaginar, após o grande conflito bélico, os pequenos empresários dos Estados Unidos perderam competitividade e estavam sem qualquer condição técnica, tampouco financeira para disputar com as grandes empresas. Frise-se que estas últimas estavam com seus esforços todos voltados para atender as necessidades do País para a vitória na Segunda Guerra Mundial.

No afã de solucionar a situação apresentada, em 1942, foi promovida a criação da “Corporação de Pequenas Fábricas de Material Bélico” – *Smaller War Plants Corporation – SWPC*, que possuía como objetivo fundamental, obter contratações governamentais para pequenas empresas.

Com o fim da grande guerra, a SWPC foi extinta, dando lugar ao “Escritório da Pequena Empresa” (*Office of Small Business – OSB*), vinculado ao Ministério do Comércio daquele país.

Como referido órgão não foi bem sucedido em sua tarefa de gerir contratações para pequenas empresas, e com a iminência da Guerra da Coréia, o governo norte-americano criou um novo órgão denominado “Administração de Pequenas Fábricas Ligadas à Defesa” (*Small Defense Plants Administration – SDPA*), que tinha como missão primordial realizar atividades relacionadas a contratos governamentais com as pequenas empresas.

Lima (2008) afirma que foi com o Presidente Eisenhower que partiu a proposição para a criação de uma agência independente e voltada para atender exclusivamente pequenas empresas daquele país. Assim, com a edição da “Lei de Apoio às Pequenas Empresas” (*Small Business Act – Public Law 83-163, 67, Stat. 232*) é que nasceu a “Administração de Pequenas Empresas dos Estados Unidos” (*The U.S. Small Business Administration – SBA*).

Outro país que também passou a legislar especificamente sobre o tema foi o Japão, também pós 2ª Guerra Mundial, a fim de reconstruir sua economia.

Para tanto, em 1948, criou a “Agência da Pequena e Média Empresa” (*Small and Medium Enterprise Agency – SME*), o qual objetivava o desenvolvimento da economia nacional, a redução da concentração do poder econômico e oportunidades justas e iguais para as pessoas se engajarem em um negócio. Num segundo momento é que passou a incluir o desenvolvimento regional e inclusão das pequenas empresas nas compras governamentais.

Também, conforme LIMA (2008), em 1980 foi a vez da França estabelecer políticas exclusivas sobre o tema, incluindo também o objetivo do desenvolvimento regional, criação de empregos, além, óbvio, de trazer benefícios exclusivos para pequenas empresas nas licitações que promovesse.

Logo depois, Alemanha e Itália seguiram o mesmo exemplo de seu vizinho europeu e instituiu políticas de inserção das pequenas empresas nas contratações governamentais.

Cronologicamente, o Canadá veio em seguida, editando em 1995 as primeiras normas sobre políticas de compras governamentais para pequenas empresas.

Já em 2003, foi a vez da Inglaterra traçar um plano específico e detalhado para incluir pequenas empresas nas contratações públicas.

A título de curiosidade, fazendo-se uma análise mais retida no histórico de evolução legislativa sobre a temática, percebe-se que a grande maioria dos países formadores do chamado “Grupo dos Oito” (G8), os oito países com maior Produto Interno Bruto no mundo, foram os pioneiros no trato da matéria.

3.2. Histórico da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa no Brasil

O movimento pela valorização das pequenas empresas brasileiras despontou mais fortemente a partir dos anos 80, porém, em países com maior nível de desenvolvimento, a exemplo dos Estados Unidos da América, os primeiros passos nesse sentido se deram antes, mais precisamente, a partir da década de 50.

Conforme o Sebrae (2011. p. 23):

O marco inicial para a inclusão do debate sobre a valorização deste segmento empresarial no Brasil, ocorreu com a inclusão dos artigos 170 e 179 na Constituição de 1988, instituindo que a União, Estados, Distrito

Federal e Municípios deveriam dispensar às microempresas e empresas de pequeno porte, tratamento jurídico diferenciado e favorecido, visando a incentivá-las pela simplificação, eliminação ou redução de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias.

Porém, foi somente em 2003 que foram obtidos novos avanços na tentativa de implementação do tal tratamento favorecido para micro e pequenas empresas, mediante a promulgação da Emenda Constitucional 042/2003, alterando o regime tributário do País. Referida emenda alterou o artigo 146 da Constituição Federal e previu a criação de lei complementar para tratar das normas gerais tributárias abrangendo o tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte. Sobredita norma deveria, ainda, incluir a criação de regimes especiais ou simplificados para arrecadação dos impostos e contribuições devidos pelas micro e pequenas empresas, no âmbito da União, Estados e Municípios.

Ainda, segundo o Sebrae (2011. p. 93):

A luta pela elaboração da Lei Complementar motivou a criação da Frente Empresarial pela Lei Geral, apoiada pelo Sebrae e integrada pelas seguintes confederações nacionais: da Indústria (CNI), do Comércio (CNC), da Agricultura (CNA), dos Transportes (CNT), de Dirigentes Lojistas (CNDL), e das Associações Comerciais e Empresariais do Brasil (CACB), dos Jovens Empresários (Conaje) e das Entidades de Micro e Pequenas Empresas (Conempec), da Federação Nacional das Empresas de Serviços Contábeis e das Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas (Fenacon).

Ainda, segundo o Sebrae (2011. p. 53), as mobilizações recorreram a vários recursos, tais como carreatas, debates, seminários, panfletagens e outras formas de sensibilização, a qual chegou a contar com a participação de até 70 mil pessoas.

No mês de junho de 2005, aconteceu a “Marcha à Brasília”, com presença de mais de quatro mil pessoas. Neste dia, após a realização de manifestos pelos participantes da Marcha, foi efetuada a entrega oficial da proposta da Lei Geral, para os presidentes da República Luiz Inácio Lula da Silva, do Senado, Renan Calheiros e da Câmara, Severino Cavalcanti.

Figura 1 – Marcha da Frente Empresarial à Brasília/2005



Fonte: Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas. Editora Sebrae. [2011]

A proposta começou a tramitar oficialmente na Câmara dos Deputados, na Comissão Especial da Microempresa, em 16 de novembro de 2005, e a aprovação do substitutivo ocorreu em 13 de dezembro.

Ao longo de todo o ano de 2006, os debates se intensificaram, visando incluir melhorias na proposta e acelerar seu trâmite no Congresso Nacional.

A aprovação da proposta pelo Plenário da Câmara dos Deputados aconteceu em 5 de setembro de 2006, após novas mobilizações de lideranças empresariais e de instituições representativas do segmento, que finalizaram com a entrega, ao presidente da Câmara, Aldo Rebelo, de um abaixo-assinado com 400 mil assinaturas coletadas no País pelo Sistema Sebrae.

O texto liberado pela Câmara de Deputados seguiu para a avaliação do Senado Federal, onde foi aprovado no dia 8 de novembro, mas com modificações. O projeto voltou então para a Câmara dos Deputados, onde as negociações continuaram até a última hora de votação, tendo a aprovação final ocorrido na noite do dia 22 do mesmo mês.

No dia 14 de dezembro de 2006, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva assinou a Lei Complementar 123/2006, tendo sido publicada no Diário Oficial

da União, e entrou imediatamente em vigor, com o capítulo relativo à tributação com vigência postergada para julho de 2007.

Já em agosto de 2007, foi aprovada a Lei Complementar 127, que instituiu algumas melhorias na Lei Geral, como a possibilidade de determinadas empresas do setor de serviços poderem recolher seus tributos na forma do Simples Nacional e reabriu o prazo de opção pelo Simples Nacional e pelo parcelamento de débitos. Outras modificações necessárias, como aquelas relacionadas à questão do ICMS, e a exclusão das micro e pequenas empresas da cobrança do ICMS sob a forma de antecipação do imposto, não foram aprovadas.

Figura 2 – Aprovação da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa/2007



Fonte: Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas. Editora Sebrae. [2011]

Também foi em 2007 que se deu a promulgação do Decreto Federal nº 6.204/2007, regulamentando o tratamento favorecido diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras, no âmbito da administração pública federal, conforme previsto no capítulo de Acesso a Mercados da Lei Geral.

Figura 3 – Aprovação da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa/2007 - Platéia



Fonte: Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas. Editora Sebrae. [2011]

Em 2008, tanto o Ministério do Trabalho e Emprego-MTE, o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia-INMETRO e o Instituto de O MTE, INMETRO e o Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais-IBAMA, regulamentaram o tratamento diferenciado para ME e EPP nos casos de fiscalização orientadora.

O Sebrae (2011. p. 127) ainda lembra que nesse ano foi aprovada a Lei Complementar nº 128/2008, criando a figura do Microempreendedor Individual, em mais uma tentativa de retirar da informalidade milhões de trabalhadores autônomos que até então não possuíam qualquer tipo de amparo do Estado, no que se refere à questões de incentivo ao empreendedorismo, e de ordem previdenciária.

Passados alguns anos, já sob a gestão da Presidente Dilma Roussef, foi votada e aprovada a Lei nº 12.441/2011, que permite a constituição de empresa individual de responsabilidade limitada-EIRELI, por uma única pessoa titular da totalidade do capital social, que não poderá ser inferior a 100 vezes o maior salário mínimo vigente no País.

Em continuidade aos esforços de universalização do acesso do pequeno empresário às vantagens promovidas pelo governo brasileiro, a Presidência expediu duas medidas provisórias favorecendo as micro e pequenas

empresas e o empreendedor individual. A primeira reduziu a alíquota da contribuição patronal do Empreendedor Individual de 11% (onze por cento) para 5% (cinco por cento), e a segunda implantou o Programa de Microcrédito CRESCER. Neste programa subsidiado pelo governo federal, os bancos públicos irão oferecer financiamentos de até R\$ 15 mil por operação, com juros 86% (oitenta e seis por cento) mais baixos que a média do mercado, para as micro e pequenas empresas e o empreendedor individual e para o empreendedor informal, sem a necessidade de apresentação de garantias.

Por fim, em agosto de 2014, a Lei Complementar nº 123/06 sofreu intensa alteração pela Lei Complementar nº 147, a qual tornou obrigatória a instituição, por parte de todos os entes federados, de inúmeros privilégios já garantidos às micro e pequenas empresas em seus procedimentos licitatórios. Uma vez que essa inovação é recente, não há condições de se avaliar resultados decorrentes de sobreditas mudanças, mas a expectativa de Santana (2014) é que com a mudança de pensamento do Estado na realização de atividades licitatórias visando implementar políticas públicas de distribuição de renda, sejam colhidos bons resultados, e que terão reflexo imediato na qualidade de vida de muitos brasileiros que estão em regiões economicamente menos favorecidas do Brasil.

3.3. Conceito de micro e pequeno empresário

Nos países que dispensam tratamento diferenciado para micro e pequenos empresários, não existe um critério uniforme para a sua definição.

Os Estados Unidos, por exemplo, usam critérios baseados na atividade econômica que realizam, como indústria, comércio atacadista, comércio varejista, serviços, manufaturas e construção, outros definidos conforme o quantitativo de vendas ou de receita anual, outras, ainda, pela quantidade de empregados. Lima (2008. p. 44/45) informa que o órgão responsável pelo registro de empresas dessa natureza – (*Small Business Administration* – SBA) considera pequena empresa, toda aquela que possuir menos de 500 empregados.

A Alemanha e a França também seguem a mesma sistemática acima informada, de modo que nestes países considera-se pequeno empresário todas aquelas unidades empresariais que possuam menos de 500 empregados. Já o

Japão determina que empresas com até 300 empregados é caracterizada como micro e pequena empresa. Outros países usam o critério para até 250 empregados como limite para a caracterização de pequeno empresário.

Desta forma, não existe um critério uniforme para determinar quem adquire ou não a condição de micro ou pequeno empresário, o qual varia de acordo com as características de cada país.

O Brasil, fugindo dessa discussão utilizou critério diverso para definir esses tipos de empresários. Na Lei Complementar 123/06, o micro e pequeno empresário é definido de acordo com a sua receita bruta anual, todavia, distinguindo-se o micro empresário e o pequeno empresário com limites máximos de receita bruta.

Assim, conforme Lei Complementar 123/06, considera-se microempresa, as sociedades simples e o empresário devidamente registrados no Registro de Empresas Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, desde que em cada ano-calendário, auferam receita bruta igual ou inferior a R\$ 360 mil reais. Já para empresas de pequeno porte, em cada ano-calendário, a empresa deve auferir receita bruta igual o inferior a 3,6 milhões de reais.

Percebe-se, pelo Estatuto, que a condição de micro ou pequeno empresário pode ser atribuída tanto à pessoa física, atuando como empresário individual, à sociedade simples, ou ainda à sociedade empresarial, desde que se enquadrem nos limites de receita bruta acima descritos.

Para fins de caracterização de receita bruta, o Estatuto ainda a define como sendo o produto da venda de bens e serviços nas operações de conta própria, o preço dos serviços prestados e o resultado nas operações em conta alheia, não incluídas as vendas canceladas e os descontos incondicionalmente concedidos.

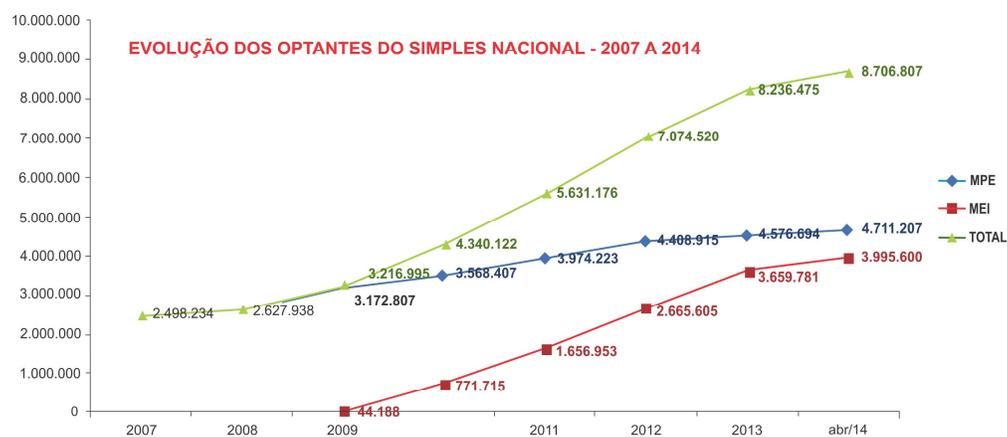
3.4. Perfil do micro e pequeno empresário no Brasil

Conforme o Sebrae (2014), os micro e pequenos empresários representam 99,2% (noventa e nove vírgula dois por cento) das empresas do Brasil, no total de 5,9 milhões de empreendimentos formais, são responsáveis por 51% da

força de trabalho, que corresponde a 13,2 milhões de empregos formais, gerando empregos nos municípios brasileiros e contribuindo com o desenvolvimento local.

Segundo essa entidade paraestatal, até abril de 2014, foram registradas como micro e pequenas empresas no País, um total de 4.711.207 (quatro milhões setecentos e onze mil duzentos e sete) organizações e 3.995.600 (três milhões novecentos e noventa e cinco mil e seiscentos) microempreendedores individuais, conforme se verifica no Gráfico 2.

Gráfico 2 – Evolução de Micro e Pequenas Empresas optantes do SIMPLES Nacional

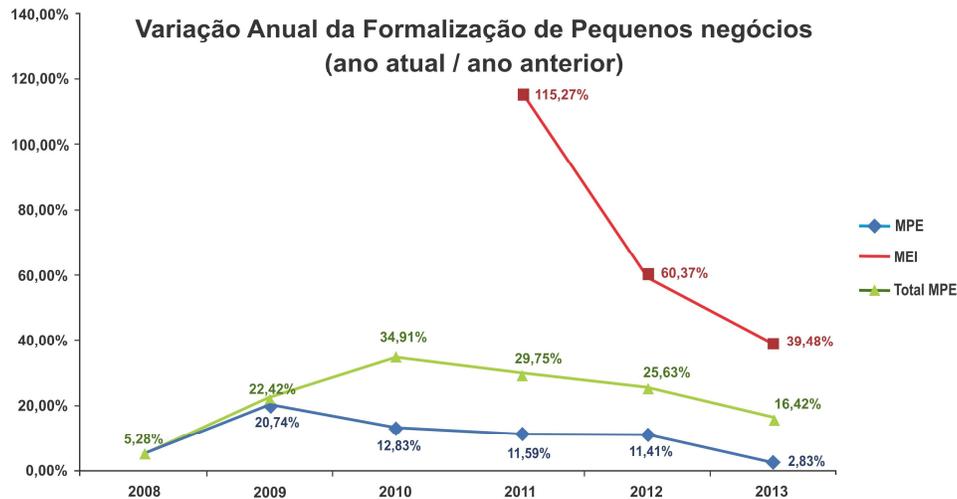


Fonte: SEBRAE Nacional.

Muito embora represente um número significativo, o Sebrae observou uma retração na taxa de formalizações de sociedades e empresários nas modalidades estudadas. Com dados do Gráfico 3, o apogeu na quantidade de empresas formalizadas como micro e pequenos empresários ocorreu em 2009, onde se registrou uma taxa de 20,74%, o qual foi decaindo, até chegar ao patamar atual de 2,83% em 2013.

Esse fenômeno de grande aumento se deve, especialmente, por conta do efeito que a regulamentação dessa nova modalidade empresarial representou para o empresariado brasileiro. Após a passagem desse efeito, é natural que se espere uma certa acomodação no número de empresas formalizadas com a denominação de micro ou pequena empresa.

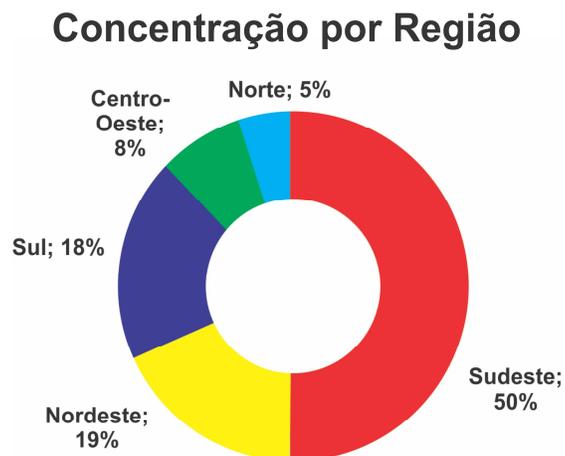
Gráfico 3 – Variação anual da formalização de pequenos negócios



Fonte: SEBRAE Nacional.

A concentração das empresas segundo as regiões geográficas do Brasil vem representada no Gráfico 4. No gráfico apontado, metade das micro e pequenas empresas existentes no Brasil estão localizadas na região Sudeste (50%), seguidas da região Nordeste (19%), Sul (18%), Centro-Oeste (8%) e Norte (5%).

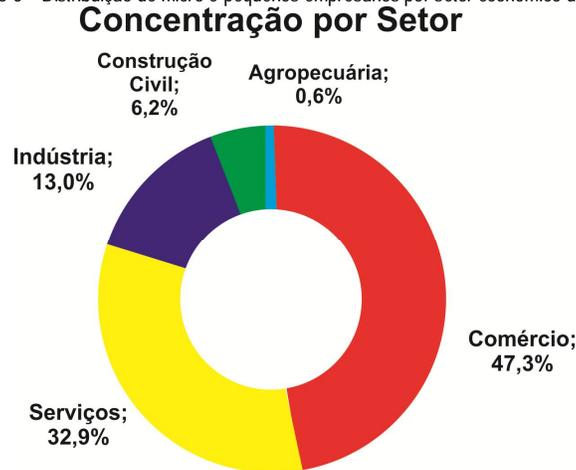
Gráfico 4 – Distribuição de micro e pequenos empresários por região geográfica do Brasil



Fonte: SEBRAE Nacional.

Passando a análise para o tipo de atividade econômica, como bem apresenta o Gráfico 5: o comércio lidera no número de micro e pequenas empresas, com 47,3% das empresas registradas, seguidas do setor de prestação de serviços (32,9%), indústria (13,0%), construção civil (6,2%) e agropecuária (0,6%).

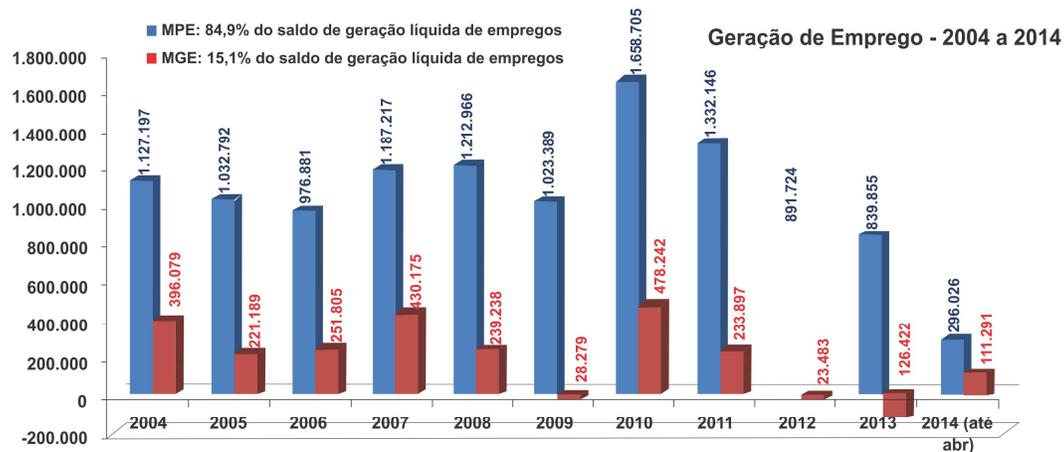
Gráfico 5 – Distribuição de micro e pequenos empresários por setor econômico do Brasil



Fonte: SEBRAE Nacional.

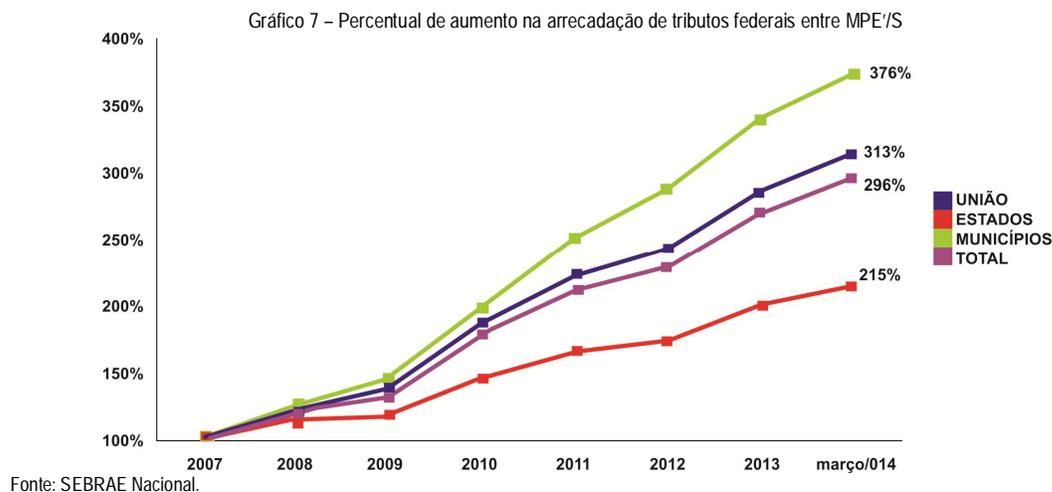
Quando se faz um estudo baseando-se na capacidade de geração de empregos, e comparando-se com as médias e grandes empresas, torna-se flagrante a disparidade. No período entre 2004 a 2014, as micro e pequenas empresas foram responsáveis por 84,9% do saldo da geração líquida de empregos, que é caracterizada como sendo a diferença entre o número total de admissões e demissões, em contraste com 15,1% gerados pelas médias e grandes empresas – Gráfico 6.

Gráfico 6 – Comparativo de Geração de empregos MPE's x MGE



Fonte: SEBRAE Nacional

Por fim, passando para uma análise no perfil de arrecadação de tributos das micro e pequenas empresas, também é de fácil percepção que desde 2007, vem ocorrendo um crescimento no valor arrecadado pelos três entes federados. Segundo apresenta o Gráfico 7, ocorreu um crescimento médio de 376% entre 2007 a 2014. A União incrementou sua arrecadação em 313%, ao passo que os Estados federados, 296% e os Municípios, um incremento de 215%.



3.5. Perfil do micro e pequeno empresário no Vale do São Francisco

Segundo dados obtidos na Junta Comercial de Pernambuco, existem no município de Petrolina, um total de 18.576 micro e pequenos empresários.

Já no município de Juazeiro, a Junta Comercial da Bahia informa a existência de 10.471 micro e pequenas empresas.

Quando analisadas em conjunto, ambos os municípios possuem 29.046 micro e pequenas empresas instaladas nas duas principais cidades do polo do São Francisco.

Conforme análise do perfil das empresas registradas na Junta Comercial de seus respectivos estados, a atividade predominante nos dois municípios é o comércio, seguido da agricultura, os quais servem de sustentáculo para a criação de empregos formais que são atendidos pelo vasto mercado de trabalho existente na região.

Como destaque maior, segundo o Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, em 2015, Juazeiro-BA foi o segundo município do país na criação de empregos formais, e Petrolina-PE ficou em sexto lugar, tendo como ponto forte, a atividade rural.

Entretanto, é no comércio que se verifica a pujança da atividade do micro e pequeno empresário, os quais representam cerca de 75% (setenta e cinco) por cento dos empresários formalizados nas Juntas Comerciais, tanto do estado da Bahia, quanto do estado de Pernambuco.

Para que fosse possível a identificação do conjunto de empresas a serem pesquisadas, foi necessário, num primeiro momento, identificar, dentro do rol de bens comercializados pela UNIVASF, os que são mais relevantes, do ponto de vista quantitativo. Desta forma, quando se parte para uma análise dos itens mais adquiridos pela UNIVASF, entre os anos de 2011 a 2013, foram adquiridos um total de 18.846 bens permanentes.

Aplicando-se a ferramenta Curva ABC, ao total de itens adquiridos pela UNIVASF, obtém-se o seguinte quadro:

Quadro 5 – Relação de itens mais adquiridos pela UNIVASF no triênio 2011-2013

Grupo	Bem	Quantidade	% sobre total
Mobiliário em Geral	Cadeira fixa	3011	15,98%
Mobiliário em Geral	Cadeira universitária/escolar	2264	12,01%
Equip. de Processamento Dados	Microcomputador	1417	7,52%
Mobiliário em Geral	Banco de madeira	1315	6,98%
Aparelhos e Utens. Domésticos	Condicionador de ar	866	4,60%
Máquina e Equip.Energéticos	Estabilizador de tensão	646	3,43%
Mobiliário em Geral	Cadeira giratória	538	2,85%
Mobiliário em Geral	Mesa	487	2,58%
Mobiliário em Geral	Estante de aço	459	2,44%
Mobiliário em Geral	Birô	416	2,21%
Mobiliário em Geral	Poltrona	321	1,70%
Mobiliário em Geral	Armário de madeira	320	1,70%
Máquina e Equip.Energéticos	Painel Solar	314	1,67%
Equip. p/Áudio Vídeo e Foto	Projektor multimídia	189	1,00%
Mobiliário em Geral	Armário de aço	162	0,86%
Mobiliário em Geral	Banco giratório regulável	145	0,77%
Máquina e Equip.Energéticos	Nobreak	136	0,72%
Equip. de Processamento Dados	Microcomputador	133	0,71%
Equip. de Processamento Dados	Impressora Multifuncional	119	0,63%
Mobiliário em Geral	Mesa para estudo/leitura	114	0,60%
Apar. Equip. p/Esportes/Diversão	Anilha	102	0,54%
Aparelhos,Equip.de Comunicação	Telefone com fio	102	0,54%

Mobiliário em Geral	Mesa para reunião	99	0,53%
Apar.Utens.Méd.Odont.Lab.Hosp	Microscópio biológico binocular	88	0,47%
Equip.Proteção, Segur. Socorro	Extintor de incêndio	87	0,46%
Aparelhos e Utens. Domésticos	Refrigerador	86	0,46%
Mobiliário em Geral	Estante de aço para biblioteca	85	0,45%
Maq. Apar. e Equip. Diversos	Bebedouro de água	81	0,43%
Mobiliário em Geral	Longarina	81	0,43%
Maq. Apar. e Equip. Diversos	Armadilha dobrável	80	0,42%
Mobiliário em Geral	Arquivo de aço	79	0,42%
Mobiliário em Geral	Quadro branco	76	0,40%
Mobiliário em Geral	Prateleira	75	0,40%
Máquina e Equip.Energéticos	Controlador	72	0,38%
Equip. de Processamento Dados	Suporte de teto	70	0,37%
Mobiliário em Geral	Estação de Trabalho	69	0,37%
Equip. de Processamento Dados	Access point	65	0,34%
Mobiliário em Geral	Cama	62	0,33%
Equip. de Processamento Dados	Impressora laser	61	0,32%
Equip.Proteção, Segur. Socorro	Extintor de incêndio	59	0,31%
Mobiliário em Geral	Sofá	59	0,31%
Aparelhos e Utens. Domésticos	Forno microondas	58	0,31%
VALORES TOTAIS		15.068	80%

Fonte: autoria própria, mediante consultas ao sistema de patrimônio da UNIVASF.

Referidos conjunto de itens corresponde ao total de 80% (oitenta por cento) dos itens mais adquiridos pela UNIVASF no triênio supracitado, e serviram de inspiração para a indicação das atividades econômicas mais relevantes no que se refere a aquisição de bens e serviços, o que foi realizado na etapa seguinte. Nesse segundo momento, foi promovida a divisão destes itens conforme a atividade econômica de seus fornecedores, o que pode ser evidenciado no quadro abaixo:

Quadro 6 – Relação de bens da Curva ABC da UNIVASF, conforme suas características particulares

Mobiliário em Geral			
Mobiliário em Geral	Cadeira fixa	3011	15,98%
Mobiliário em Geral	Cadeira universitária/escolar	2264	12,01%
Mobiliário em Geral	Banco de madeira	1315	6,98%
Mobiliário em Geral	Cadeira giratória	538	2,85%
Mobiliário em Geral	Mesa	487	2,58%
Mobiliário em Geral	Estante de aço	459	2,44%
Mobiliário em Geral	Birô	416	2,21%
Mobiliário em Geral	Poltrona	321	1,70%
Mobiliário em Geral	Armário de madeira	320	1,70%
Mobiliário em Geral	Armário de aço	162	0,86%
Mobiliário em Geral	Banco giratório regulável	145	0,77%
Mobiliário em Geral	Mesa para estudo/leitura	114	0,60%
Mobiliário em Geral	Mesa para reunião	99	0,53%
Mobiliário em Geral	Estante de aço para biblioteca	85	0,45%

Mobiliário em Geral	Longarina	81	0,43%
Mobiliário em Geral	Arquivo de aço	79	0,42%
Mobiliário em Geral	Quadro branco	76	0,40%
Mobiliário em Geral	Prateleira	75	0,40%
Mobiliário em Geral	Estação de Trabalho	69	0,37%
Mobiliário em Geral	Cama	62	0,33%
Mobiliário em Geral	Sofá	59	0,31%
Grupo	Bem	Quantidade	% sobre total

Eletrodomésticos em geral			
Grupo	Bem	Quantidade	% sobre total
Aparelhos e Utens. Domésticos	Condicionador de ar	866	4,60%
Aparelhos e Utens. Domésticos	Refrigerador	86	0,46%
Maq. Apar. e Equip. Diversos	Bebedouro de água	81	0,43%
Aparelhos e Utens. Domésticos	Forno microondas	58	0,31%

Equipamentos de informática			
Grupo	Bem	Quantidade	% sobre total
Equip. de Processamento Dados	Microcomputador	1417	7,52%
Máquina e Equip.Energéticos	Estabilizador de tensão	646	3,43%
Máquina e Equip.Energéticos	Painel Solar	314	1,67%
Equip. p/Áudio Vídeo e Foto	Projeto multimídia	189	1,00%
Máquina e Equip.Energéticos	Nobreak	136	0,72%
Equip. de Processamento Dados	Microcomputador	133	0,71%
Equip. de Processamento Dados	Impressora Multifuncional	119	0,63%
Aparelhos,Equip.de Comunicação	Telefone com fio	102	0,54%
Máquina e Equip.Energéticos	Controlador	72	0,38%
Equip. de Processamento Dados	Suporte de teto	70	0,37%
Equip. de Processamento Dados	Access point	65	0,34%
Equip. de Processamento Dados	Impressora laser	61	0,32%

Bens diversos			
Grupo	Bem	Quantidade	% sobre total
Apar.Utens.Méd.Odont.Lab.Hosp	Microscópio biológico binocular	88	0,47%
Equip.Proteção, Segur. Socorro	Extintor de incêndio	87	0,46%
Maq. Apar. e Equip. Diversos	Armadilha dobrável	80	0,42%
Equip.Proteção, Segur. Socorro	Extintor de incêndio	59	0,31%

Bens hospitalares			
Grupo	Bem	Quantidade	% sobre total
Apar.Utens.Méd.Odont.Lab.Hosp	Microscópio biológico binocular	88	0,47%

Bens para prática de esportes			
Grupo	Bem	Quantidade	% sobre total
Apar.Equip.p/Esportes/Diversão	Anilha	102	0,54%

Fonte: autoria própria, mediante consultas ao sistema de patrimônio da UNIVASF.

Segundo o raciocínio proposto no Projeto de Pesquisa, a UNIVASF possui como bens integrantes de sua curva ABC de bens permanentes, "mobiliário em geral"; "eletrodomésticos"; "bens de informática"; "bens diversos"; "bens hospitalares" e "bens para a prática de esportes".

De posse dessas informações, foi possível indicar os grupos de empresas atuantes em Juazeiro/BA e Petrolina/PE e que tivessem como atividade econômica, a comercialização dos itens integrantes dos grupos acima citados.

Em consulta ao sítio do Ministério da Receita Federal, foi possível a consulta ao Cadastro Nacional de Atividades Econômicas - CNAE¹, uma relação que consolida todas as atividades econômicas existentes no país e que servem de parâmetro para indicação do tipo de atividade que uma determinada entidade empresarial promove na economia.

Quadro 7 – Relação de atividades econômicas da tabela CNAE

CNAE 4754-7/01	Loja de móveis novos; comércio varejista
CNAE 4751-2/01	Acessórios de equipamentos de informática; comércio varejista
CNAE 4751-2/02	Recarga de cartuchos para equipamentos de informática; comércio varejista
CNAE 4753-9/00	Eletrodomésticos; comércio varejista
CNAE 4773-3/00	Comércio varejista de artigos médicos e ortopédicos

Fonte: autoria própria

Portanto, o quadro acima destacado sintetiza os grupos de entidades empresariais que mais comercializam bens permanentes para a UNIVASF.

Finalizando, segundo a pesquisa obtida perante as Juntas Comerciais dos Estados da Bahia e Pernambuco, obtém-se o seguinte quantitativo de empresas, por atividade econômica:

Quadro 8 – Relação de empresas com atividades econômicas da tabela CNAE – Petrolina/PE e Juazeiro/BA

Petrolina/PE	Juazeiro/BA
1.131	278

Fonte: autoria própria, conforme dados da Junta Comercial de Pernambuco/JUCEPE e Junta Comercial da Bahia/JUCEBA

¹ A CNAE é uma classificação usada com o objetivo de padronizar os códigos de identificação das unidades produtivas do país nos cadastros e registros da administração pública nas três esferas de governo, em especial na área tributária, contribuindo para a melhoria da qualidade dos sistemas de informação que dão suporte às decisões e ações do Estado, possibilitando, ainda, a maior articulação inter sistemas.

3.6. Participação nas compras governamentais promovidas pelo Governo Federal

Segundo informações obtidas pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - Sebrae (2014), em consulta ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, o Produto Interno Bruto do Brasil, em 2013, foi da ordem de R\$ 4,84 trilhões de reais. O próprio IBGE estima que cerca de 16% desse valor foi resultado de compras realizadas pelo Governo Federal.

O Ministério do Planejamento (2014) aponta que ao longo dos últimos 5 anos, o número de contratações públicas apresentou um crescimento de 77% no ano de 2012 em comparação a 2008. Passando para valores monetários, esse crescimento foi da ordem de 138%. Em relação às modalidades de aquisições públicas, o pregão eletrônico apontou crescimentos de 113% e 158% no número de processos e valor, respectivamente, na comparação 2012 x 2008, conforme pode ser visualizado na Tabela 3.

Tabela 3: Quantidade de compras públicas efetuadas pelo Governo Federal, segundo o tipo de processo

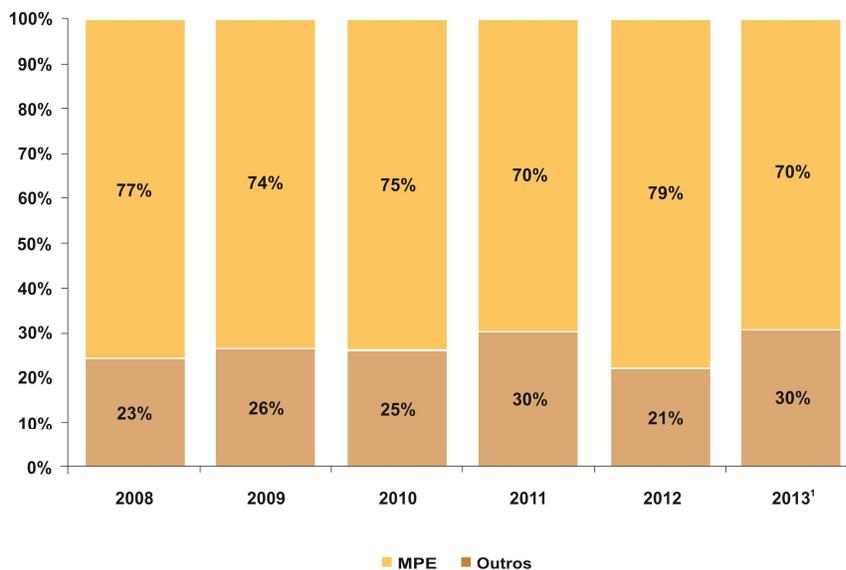
Modalidade	Processos de Compra					
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Concorrência	771	1.319	934	1.086	1.314	1.062
Concorrência internacional	50	44	105	51	40	11
Concurso	8	16	16	11	16	11
Convite	4.957	1.499	961	621	452	318
Dispensa de licitação	246.635	235.566	211.029	186.301	169.875	158.765
Inexibibilidade de licitação	14.048	15.838	16.677	19.742	23.783	24.759
Pregão eletrônico	30.885	33.700	33.696	32.357	34.747	36.956
Pregão presencial	1.297	1.083	657	334	268	184
Tomada de preços	1.641	1.636	1.334	1.170	1.307	1.073
Total	300.272	290.701	265.409	241.673	231.802	223.168

Fonte: http://comprasgovernamentais.gov.br/arquivos/estatisticas/01_a_10_informativo_comprasnet_dados_gerais_2013.pdf

Com informações do Ministério do Planejamento (2014), ainda em 2013, o montante de negociações realizadas pelo Governo Federal, incluída a Administração Direta e Indireta e os 3 entes governamentais foram da ordem de R\$ 68,4 bilhões de reais, dos quais cerca de 30% das contratações firmadas foram com micro e pequenos empresários – Tabela 4.

Reforçando o pensamento, o Gráfico 9, registra aumento no valor real de contratações firmadas pelo Governo Federal com micro e pequenas empresas, em contraposição às médias e grandes empresas.

Gráfico 8 – Participação das MPE's nas compras públicas do Governo Federal por pregão eletrônico – Órgãos SISG



Fonte: http://comprasgovernamentais.gov.br/arquivos/estatisticas/01_a_10_informativo_comprasnet_dados_gerais_2013.pdf

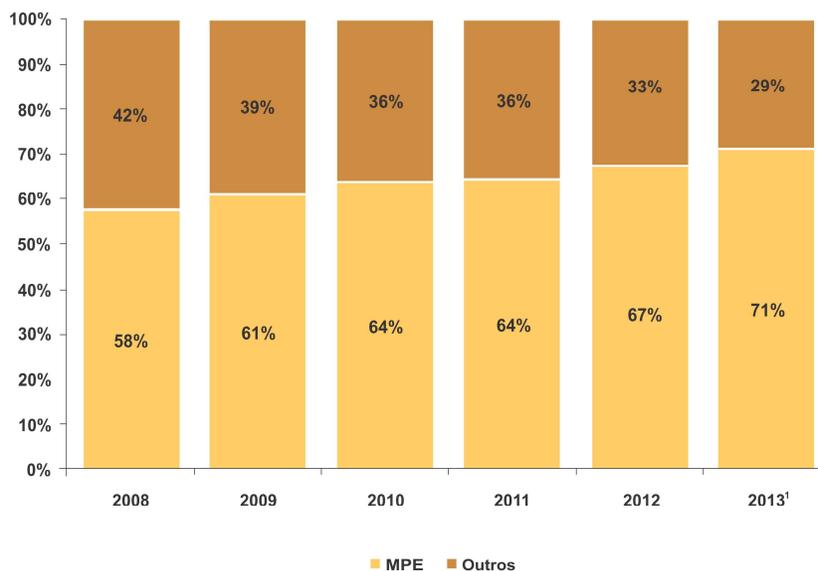
Tabela 4 – Valor das compras do Governo Federal por porte econômico

Ano	Micro Empresa	Pequena Empresa	Outros	Total ¹
2008	5.505.710.107,57	6.805.940.910,12	40.336.878.123,91	52.648.529.141,60
2009	7.571.348.268,40	6.825.945.499,65	41.667.734.279,03	56.065.028.047,08
2010	11.108.776.860,94	4.829.433.987,69	47.475.245.272,92	63.413.456.121,54
2011	9.685.923.653,73	5.606.276.517,03	36.492.566.933,26	51.784.767.104,03
2012	9.281.199.478,33	6.127.789.733,17	57.210.045.883,33	72.619.044.094,83
2013 ²	11.420.730.099,42	9.043.556.105,70	47.972.260.356,37	68.436.546.561,49

Fonte: http://comprasgovernamentais.gov.br/arquivos/estatisticas/01_a_10_informativo_comprasnet_dados_gerais_2013.pdf

Em 2013, no que tange às compras de pequeno valor (até R\$ 80 mil), as micro e pequenas empresas forneceram para os órgãos do Sistema Integrados de Serviços Gerais – SISG, bens e serviços no montante de R\$ 5,3 bilhões, o que corresponde a 71% do total de compras realizadas - vide Tabela 5. Ainda, segundo o Ministério do Planejamento, o crescimento das micro e pequenas empresas nessas aquisições, comparando-se o período de janeiro a dezembro de 2013 com o mesmo período em 2012, foi de 33%.

Gráfico 9 – Evolução da participação do porte das empresas nas compras públicas do Governo Federal



Fonte: http://comprasgovernamentais.gov.br/arquivos/estatisticas/01_a_10_informativo_comprasnet_dados_gerais_2013.pdf

Tabela 5 – Valor das compras por porte econômico

Ano	Micro Empresa	Pequena Empresa	Outros	Total ¹
2008	1.765.358.126,03	1.244.095.780,70	2.195.116.859,40	5.204.570.766,13
2009	2.083.413.681,63	1.303.131.621,88	2.171.821.603,81	5.558.366.907,32
2010	2.301.285.052,75	1.431.608.099,03	2.113.327.433,03	5.846.220.584,81
2011	2.176.707.955,28	1.338.605.761,47	1.952.258.459,89	5.467.572.176,65
2012	2.487.628.639,22	1.467.993.936,52	1.906.718.260,71	5.862.340.836,45
2013 ²	3.262.745.719,86	1.999.667.829,29	2.134.644.355,57	7.397.057.904,72

Fonte: http://comprasgovernamentais.gov.br/arquivos/estatisticas/01_a_10_informativo_comprasnet_dados_gerais_2013.pdf

A análise nesse tipo de informação é relevante nesse estudo, pois, como se verá à frente, um dos focos de atuação na Lei Complementar nº 147/2014, é justamente a imposição em contratações a serem realizadas por micro e pequenos empresários, sempre que se tratar de compras no valor limite de até 80 mil reais, na modalidade pregão eletrônico.

Em relação à participação exclusiva de micro e pequenas empresas nas licitações públicas, conforme previsão contida no Estatuto da Micro e Pequena Empresa, esse segmento empresarial movimentou R\$ 696,0 milhões em 2013, o que representou 9% das compras até R\$ 80 mil e seu crescimento em relação ao mesmo período em 2012 foi de 110%.

Com relação ao cadastro do Sistema de Cadastramento de Fornecedores – SICAF, em 2013, as micro e pequenas empresas responderam por 58% dos 303,6 mil fornecedores - Tabela 6.

Tabela 6 – Total de fornecedores cadastrados, conforme o porte

Ano	Micro Empresa	Pequena Empresa	Outros	Total
2008	110.085	75.403	164.584	350.072
2009	134.362	75.965	175.788	386.115
2010	154.015	77.838	187.056	418.909
2011	103.649	44.193	108.383	256.225
2012	114.224	47.705	116.944	278.873
2013 ¹	123.604	52.322	127.708	303.634

Fonte: http://comprasgovernamentais.gov.br/arquivos/estatisticas/01_a_10_informativo_comprasnet_dados_gerais_2013.pdf

Passando para a modalidade pregão eletrônico, as micro e pequenas empresas, quando somadas, forneceram em 2013 um total de 17,3 bilhões em bens e serviços, de um total de 40 bilhões que foram adquiridos, conforme apresenta a Tabela 7:

Tabela 7 – Valor total das compras realizadas, segundo o porte e a modalidade

Modalidades	Micro Empresa	Pequena Empresa	Outros	Total
Concorrência	651.454.592,75	874.974.590,20	3.614.320.897,13	5.140.841.080,08
Concorrência Internacional	722.910,00	433.202,35	11.222.116,49	12.378.228,84
Concurso		1.026.212,50	2.331.136,59	3.357.349,09
Convite	6.946.662,28	4.483.854,93	3.377.880,83	14.808.398,04
Pregão Eletrônico	9.909.758.659,03	7.425.834.159,08	23.627.763.770,13	40.963.356.588,24
Pregão Presencial	15.605.401,17	37.610.151,28	673.007.982,86	726.223.535,31
Tomada de Preços	126.866.082,74	185.484.993,91	82.438.328,70	394.789.405,35
Dispensa de Licitação	495.608.864,58	326.170.642,74	8.620.577.758,92	9.442.357.296,24
Inexigibilidade de Licitação	213.675.896,87	187.538.298,71	11.337.220.484,72	11.738.434.680,30
Total	11.420.730.099,42	9.043.556.105,70	47.972.260.356,37	68.436.546.561,49

Fonte: http://comprasgovernamentais.gov.br/arquivos/estatisticas/01_a_10_informativo_comprasnet_dados_gerais_2013.pdf

3.7.As prerrogativas garantidas ao microempreendedor nas compras públicas – Lei Complementar nº 123/06

Paralelo a todo esse movimento empresarial, a fim de regulamentar regras específicas para participação exclusiva em compras governamentais, na área das licitações ocorria uma revolução, momento em que surgiu para todos os entes federativos mais uma modalidade licitatória – o pregão presencial, através da Lei nº 10.520, no ano de 2002. Convém ressaltar que essa nova forma de licitar é associada às inovações previstas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, ocorrido na gestão do então presidente Fernando Henrique Cardoso.

Assim, durante o processo de Reforma Gerencial, o pregão foi responsável por uma mudança considerável na forma de licitar da Administração

Pública brasileira. O advento do pregão pode ser considerado a principal, mas não a única, alteração ocorrida nos últimos anos no que se refere a processos licitatórios.

Segundo Daniel Ferreira (2012), o Governo Federal obteve uma economia de R\$ 3,8 bilhões com o uso da modalidade eletrônica. Desse valor, R\$ 421 milhões são resultado de bens e serviços fornecidos por micro e pequenas empresas cuja participação na modalidade cresceu 455% desde 2005.

Desta forma, essa nova modalidade licitatória, aliou-se às regras de tratamento diferenciado e favorecido que passou a ser dado a micro e pequenas empresas em licitações e, mais recentemente, o enfoque dado ao ato de licitar como um possível veículo de promoção do desenvolvimento regional, dando-se isso por meio da descentralização territorial dos procedimentos licitatórios, e passaram a ser utilizadas como armas governamentais para alavancagem do desenvolvimento econômico de áreas específicas do País.

A partir desses marcos temporais é que se pode dizer que houve o início do processo de reforma do conceito de aquisições públicas unicamente como atividade-meio, transformando o ato de comprar em uma atividade estratégica, capaz de criar externalidades positivas para a região onde o licitante esteja instalado.

Diz o Art. 47, do Estatuto Nacional da Micro e Pequena Empresa:

Nas contratações públicas da União, dos Estados e dos Municípios, **poderá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas** e o incentivo à inovação tecnológica, desde que previsto e regulamentado na legislação do respectivo ente. (grifo e negrito nosso)

Mais tarde, em 2007, o tratamento favorecido a microempresas e empresas de pequeno porte foi alvo de regulamentação pelo Governo Federal mediante o Decreto Federal nº 6.204/07, visando orientar o gestor público na tomada de caminho que deve seguir, a fim de fazer valer a política pública de desenvolvimento regional e municipal.

Em apertada síntese, essas são algumas das inúmeras prerrogativas e vantagens trazidas pelo Decreto Federal já mencionado, a fim de

ampliar a participação de microempresas e pequenas empresas, e para que seja possível a promoção da política pública de desenvolvimento regional e municipal:

- a) Instituição de cadastro próprio, de acesso livre, ou adequar os eventuais cadastros existentes, para identificar microempresas e empresas de pequeno porte sediadas regionalmente, com as respectivas linhas de fornecimento, de modo a possibilitar a notificação das licitações e facilitar a formação de parcerias e subcontratações;
- b) Estabelecer e divulgar um planejamento anual das contratações públicas a serem realizadas, com a estimativa de quantitativo e de data das contratações;
- c) Padronizar e divulgar as especificações dos bens e serviços contratados, de modo a orientar as microempresas e empresas de pequeno porte para que adequem os seus processos produtivos;
- d) Na definição do objeto da contratação, não utilizar especificações que restrinjam, injustificadamente, a participação de microempresas e empresas de pequeno porte sediadas regionalmente;
- e) Na habilitação em licitações para o fornecimento de bens para pronta entrega ou para a locação de materiais, não será exigida da microempresa ou da empresa de pequeno porte a apresentação de balanço patrimonial do último exercício social;
- f) A comprovação de regularidade fiscal das microempresas e empresas de pequeno porte somente será exigida para efeito de contratação e não como condição para participação na licitação;
- g) Nas licitações do tipo menor preço, será assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte, e no caso de propostas de 5% (pregão) até 10% (demais modalidades) maiores que o melhor preço observado;
- h) Os órgãos e entidades contratantes deverão realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de

microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

Vê-se, portanto, que o legislador federal, ainda que tardiamente, está sensível à causa envolvendo o desenvolvimento econômico do país, ao trazer normas de eficácia imediata para propiciar e ampliar a participação desse importante grupo da economia nacional.

Entretanto, ocorre que muitas das proposições acima firmadas sofreram fortes críticas de doutrinadores especializados no assunto, visto que não deram a alavancagem que se esperava. Uma vez que algumas prerrogativas não eram de aplicação obrigatória, ficando ao arbítrio do administrador público, sua implementação ou não, algumas vantagens concedidas a micro e pequenos empresários ficavam apenas no mundo das normas e não eram efetivamente materializadas para o seu público alvo.

A título exemplificativo, o art. 48 da Lei Complementar nº 123/06 informava que a administração pública poderá realizar procedimento licitatório destinado exclusivamente para micro e pequenas empresas nas contratações cujo valor exceda oitenta mil reais. O verbo “poderá” previsto no caput do artigo supracitado não dava caráter de obrigatoriedade ao gestor público, o qual iria avaliar, segundo seus critérios de conveniência e oportunidade, se era válido ou não a realização deste tipo de procedimento.

Agora, com a recente mudança legislativa, o verbo “poderá” foi alterado para “deverá”, de modo que não há mais discricionariedade na realização deste tipo de atividade, ou seja, o gestor público de todos os órgãos governamentais de todas as esferas da federação agora é obrigado a realizar procedimentos licitatórios exclusivos para micro e pequenas empresas, quando o objeto a ser adquirido tiver o valor limite de até oitenta mil reais

3.8.A Lei Complementar nº 147/14 e a ampliação das prerrogativas garantidas aos micro e pequenos empresários

Conforme dito alhures, a Lei Complementar nº 123/06 foi pioneira em trazer as primeiras prerrogativas especiais e exclusivas para essa categoria

empresarial. Todas as prerrogativas acima apresentadas tinham como fundamento ideológico a inserção de políticas públicas de desenvolvimento regional, através do uso do poder de compra do Estado, mediante o direcionamento de determinadas compras públicas para os micro e pequenos empresários, os quais são parte importante do mercado de bens e serviços do país.

Ocorre que há muito tempo, os especialistas em administração pública questionavam a efetividade das determinações incluídas no Estatuto da Micro e Pequena Empresa, ao não incluir em seu conteúdo normativo o caráter de obrigatoriedade.

Desta forma, surgiu a necessidade de alteração das inúmeras prerrogativas e vantagens atribuídas aos micro e pequenos empresários. Num primeiro momento, interessante realizar a divisão dos privilégios conferidos a esse público. Santana (2014) os dividem em benefícios processuais e benefícios materiais. A primeira categoria de privilégios visam dar facilidades de participação do MPE no procedimento licitatório, dotando-o de exclusividades quando em competição com uma empresa de maior porte. Já os benefícios materiais consistem em verdadeiros direitos subjetivos que os colocam em situação de vantagem, quando comparados com empresas que não se enquadram no conceito de micro e pequeno empresário, em se tratando da aquisição de bens e serviços.

Desta forma, as prerrogativas previstas na Lei 123/06 e que foram alteradas recentemente podem ser divididas da seguinte forma:

Quadro 8 - Benefícios processuais e benefícios materiais previstos na Lei Complementar nº 147/2014

Benefícios processuais	Benefícios materiais
Habilitação tardia	Compras exclusivas, no limite de até R\$ 80 mil
Empate ficto	Subcontratação compulsória, no limite de até 30% do valor total contratado
	Cotização compulsória, no limite de até 25%, em objetos divisíveis

Fonte: autoria própria

O primeiro dos benefícios processuais é a denominada habilitação tardia e consiste em dar ao MPE a possibilidade de apresentar após a realização do processo licitatório, os documentos que provam sua habilitação jurídica, incluindo-se aqui, a regularidade no pagamento dos tributos e contribuições previdenciárias. Diferente de outras entidades empresariais, que devem indicar sua habilitação no ato de apresentação da proposta de preços, os micro e pequenos empresários dispunham de 2 (dois) dias úteis para apresenta-los, após ter sido declarado

vencedor no certame. Com a LC nº 147/06, esse prazo foi aumentado para 5 (cinco) dias úteis prorrogáveis pela administração pública, a seu critério. O objetivo desta prerrogativa é garantir que o micro e pequeno empresário, caso esteja em atraso com suas obrigações tributárias, possua prazo mais dilatado para quitar suas pendências e, assim, estar apto a contratar com a administração pública.

Outro benefício garantido à MPE é a realização obrigatória de licitações exclusivas para micro e pequenos empresários, quando o objeto a ser contratado for de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), em substituição ao preceito antigo, que dava ao gestor público a possibilidade de decidir entre promover ou não uma licitação sob essa sistemática.

Também ocorreu alteração no benefício que consistia na subcontratação de parcela do objeto contratado para micro e pequenas empresas, quando se tratar de prestação de serviços ou execução de obras. Desta forma, deixou de ser uma faculdade para o gestor público essa possibilidade e se tornou uma verdadeira obrigação. Desta forma, no caso de empresas não enquadradas como MPE se sagrarem vencedoras num determinado certame cujo objeto é a prestação de serviços de qualquer natureza, ou execução de obras, fica esta obrigada a subcontratar uma micro ou pequena empresa, para que esta preste o serviço/obra.

Outra prerrogativa que sofreu avanço em sua forma de execução foi a possibilidade de cotização de até 25% (vinte e cinco por cento) de um determinado objeto a ser contratado, no caso dele ser composto por itens divisíveis. Anteriormente, a administração pública poderia decidir se aplicaria ou não esta prerrogativa para suas licitações. Agora, com o novo pensamento da LC 147/14, essa prerrogativa é de aplicação obrigatória. Assim, por exemplo, caso a administração pública queira adquirir um total de 100 (cem) cadeiras, deverá reservar uma cota exclusiva de 25% para que seja licitado exclusivamente para micro e pequenas empresas. Quanto ao restante do lote, nada impede que estas mesmas empresas que participaram do lote exclusivo, também deste participem, todavia, concorrendo com demais empresas que não estão enquadradas como MPE's.

Uma outra medida também bastante festejada pelos estudiosos do tema, foi a criação da possibilidade de contratações diretas com micro e pequenas

empresários, mediante a utilização da dispensa por pequeno valor. Explicando melhor: conforme o art. 24, II, da Lei nº 8.666/93, é possível realizar a compra de bens e serviços, quando o valor limite para essas contratações for de até R\$ 8.000,00 (oito mil reais), e quando se tratar de obras, até R\$ 15.000,00 (quinze mil reais). Com a mudança promovida pela LC nº 147/14, o gestor público agora tem a possibilidade de realizar esse tipo de contratação diretamente com o MPE, desde que seja respeitado o valor limite previsto na Lei Geral de Licitações e Contratos.

Continuando na análise desta inovação, verifica-se que o Governo Federal pretendeu dar uma destinação especial às pequenas compras, direcionando-as para o segmento empresarial mais vulnerável. Esse tipo de medida fica mais clara quando se observa que essa modalidade de compra representa um total de 223,2 mil processos de aquisições, somente em 2013, os quais totalizaram um valor de 21,2 bilhões de reais (Ministério do Planejamento. 2013). Esse valor a título de compras diretas, representaram 31% dos recursos destinados a aquisições de bens e serviços, apenas para o Governo Federal.

Por fim, destaque especial para a inovação trazida pela Lei Complementar nº 147/14 consistente na possibilidade de compras com micro e pequenas empresas situadas local ou regionalmente, pagando por seus bens e serviços, um valor total até 10% (dez por cento) maior do que a menor proposta apresentada. Referida prerrogativa materializa de forma clara, o intuito do legislador federal, que é o de direcionar as compras públicas para que o recurso financeiro circule dentro da economia da própria região em que está localizada. Essa medida visa evitar a fuga de recursos públicos para outras regiões econômicas, que se valem de sua pujança econômica para lograr êxito em certames licitatórios realizados por todo o país. Referida medida inovadora, sem sombra de dúvidas, é a centelha inicial para a concretização de um novo ciclo de desenvolvimento econômico e social.

Sintetizando, com essa inovação ao incremento à atividade empresarial pela via das licitações, pretende-se maximizar a criação de oportunidades de crescimento econômico sustentado, aumentando as chances de concretização da dignidade da pessoa humana, facilitando, inclusive, o ingresso de mais brasileiros no mercado formal de trabalho.

Não é demais frisar o efeito da responsabilidade social que também pode ser promovida por essa nova ótica na atividade de licitar, como o incentivo ao emprego e renda, proteção aos discriminados, defesa ambiental, inclusão educacional e redução da desigualdade. As compras feitas pelos governos através de suas Licitações Públicas, podem tanto desenvolver a economia local, como estimular a competitividade em determinadas áreas geográficas do país, estimulando os mercados formais, proteção à concorrência, fomento à tecnologia, arrecadação de tributos e por fim, incentivando a livre iniciativa.

3.9. O papel do Estado no estímulo às compras governamentais

Como já afirmado anteriormente, a filosofia do estado do bem-estar social, proposto nos séculos XIX e XX, teve grande influência no papel dos governantes em grande parte dos países capitalistas. Nesta doutrina, o Estado passou a diretamente prestar serviços sociais e intervir na economia.

No Brasil, esse modelo de atuação estatal cognominado "Novo Estado" nasce nos anos 30 e teve como pano de fundo um momento de aceleração da industrialização. Aqui, passou a assumir, portanto, um papel decisivo e intervindo diretamente no setor produtivo de bens e serviços.

No que se refere ao seu papel enquanto prestador de serviços públicos, e como já dito antes, o modelo administrativo adotado foi o burocrático, modelo este caracterizado por uma forte padronização e controle dos procedimentos, que se mostrou eficaz quando o Estado tinha poucas funções em seu leque de atribuições; todavia, à medida que ocorreu o inchamento de suas funções, tornou-se lento e pesado, trazendo uma série de problemas relacionados a gestão.

As decisões ficaram bastante restritas e com controles burocráticos excessivos, privilegiando o controle de processos ao invés do controle de resultados.

A esse respeito, Bresser Pereira (2001) escreve:

Enquanto a administração pública burocrática se concentra no processo legalmente definido, em definir procedimentos para contratação de pessoal; para compra de bens e serviços; e em satisfazer as demandas dos cidadãos, a administração pública gerencial orienta-se para resultados. A burocracia concentra-se nos processos, sem considerar a alta ineficiência envolvida, porque acredita que este seja o modo mais seguro de evitar o

nepotismo e a corrupção. Os controles são preventivos, vêm a priori. Entende, além disso, que punir os desvios é sempre difícil, se não impossível; prefere, pois, prevenir, estabelecendo estritos controles legais. A rigor, uma vez que sua ação não tem objetivos claros - definir indicadores de desempenho para as agências estatais é tarefa extremamente difícil - não tem outra alternativa senão controlar os procedimentos. p. 11.

Porém, com a eclosão da crise capitalista mundial dos anos 80, o Estado do Bem-Estar Social, que até então, havia abafado os problemas trazidos pela crise de 1930, foi deixado de lado. Surge assim, a necessidade de repensar a funções do Estado, trazendo-o novamente a um patamar mínimo. Nesse momento, inúmeros pensadores e economistas cunharam o modelo de Estado mínimo, ou Estado neoliberal. A partir desse momento, o papel do Estado foi redesenhado, e no Brasil, ocorreu a mudança paulatina do modelo burocrático para o papel gerencial.

Com o surgimento desse novo modelo Estatal, e cuja principal característica, é a imposição da administração pública gerencial, são colocados em prática conceitos como o da descentralização administrativa, a delegação de autoridade e de responsabilidade ao gestor público, a otimização dos gastos públicos, a utilização de procedimentos mais flexíveis e rígido controle de desempenho. (PEREIRA, 2001).

É de se salientar que nos países em vias de desenvolvimento, mesmo com a adesão ao modelo liberal, o tamanho do Estado não sofreu grandes reduções, pois a estrutura estatal ainda é utilizada como agente indutor de desenvolvimento e redução de desigualdades econômicas e sociais, o que acarreta uma carga de despesas públicas extremamente alta, e, gerando um aparente anacronismo. Desta forma, e na tentativa de amenizar esse cenário, os estudiosos sugerem a adoção de uma política de eficiência na utilização dos recursos públicos como uma tentativa para o encontro do equilíbrio econômico.

4. METODOLOGIA

4.1. Coleta de dados

No presente trabalho, optou-se pelo estudo de caso, o qual é caracterizado como “[...] pelo estudo profundo e exaustivo de poucos objetos, de maneira a permitir o seu conhecimento amplo e detalhado [...]” (GIL, 2011, p. 57-58).

Portanto, a pesquisa de campo teve por fundamento a utilização dos preceitos metodológicos da pesquisa qualitativa, todavia, valendo-se de ferramentas quantitativas de análise, utilizando uma metodologia de pesquisa de cunho exploratório e descritivo.

O estudo de caso focaliza a atuação da UNIVASF e as suas atividades licitatórias, no intuito de abastecer esta instituição de bens e serviços necessários para atender suas demandas institucionais, nos municípios de Petrolina-PE e Juazeiro-BA.

A partir de uma análise inicial de dados obtidos na Secretaria de Administração da UNIVASF, verificou-se uma quantidade incipiente de micro e pequenas empresas instaladas em Petrolina-PE e Juazeiro-BA, e que se sagravam vencedoras em licitações públicas promovidas por essa autarquia federal.

4.2. Procedimentos de análise de dados

Os dados obtidos mediante a aplicação do conteúdo foram tabulados utilizando-se métodos estatísticos simples, como média e frequência. Por outro lado, as respostas abertas da entrevista foram transcritas e analisadas através do método de análise de conteúdo, que, de acordo com Minayo (1993), envolve três aspectos, a saber: (1) pré-análise: onde o objetivo é operacionalizar e sistematizar as ideias presentes nos depoimentos para a apreensão do todo; (2) exploração do material: realizando releituras das transcrições, com o intuito de identificar as unidades de significado; (3) tratamento dos resultados, com o objetivo de agrupar as unidades de significado, observando as recorrências e estabelecendo as inferências, para interpretar o fenômeno estudado com base no referencial teórico.

4.3. Desenvolvimento do trabalho

Num primeiro, portanto, foi realizada consulta aos órgãos responsáveis pelo planejamento de compras públicas para obtenção do relatório gerencial contendo os bens comuns com maior quantitativo de aquisições, dos exercícios 2011, 2012 e 2013. Seguindo o raciocínio proposto, foi elaborada a curva ABC de bens demandados da UNIVASF, a fim de orientar a busca de micro e pequenas empresas instaladas em Petrolina-PE e Juazeiro-BA e que ofertavam esses bens conforme apresentados na curva ABC. Vale frisar que a utilização da curva ABC, enquanto ferramenta administrativa é utilizada costumeiramente pelo Governo Federal, para subsidiar suas análises sobre o perfil das compras públicas que são realizadas e servem como indicador para o gestor público verificar quais são os bens mais demandados para o cumprimento de suas funções institucionais.

Segundo momento, pode-se identificar quais são as atividades econômicas que comercializam os bens descritos na curva ABC.

Como terceiro momento da pesquisa, foi realizada consulta aos órgãos que intermediam a relação com o setor empresarial, como o SEBRAE e as Juntas Comerciais dos estados da Bahia e Pernambuco, a fim de se identificar o universo total de micro e pequenas empresas situadas nos dois municípios informados anteriormente. Infelizmente, os escritórios do SEBRAE situados nestes municípios não possuíam informações atualizadas sobre referido quantitativo. Por outro lado, as Juntas Comerciais de Petrolina/PE e Juazeiro/BA deram respostas positivas e indicaram o quantitativo total de micro e pequenas empresas, por município e por tipo de atividade econômica.

Já ciente do universo total de micro e pequenas empresas, divididas segundo suas atividades econômicas, deu-se início à pesquisa de campo propriamente dita. Nesse momento, muito embora tenha sido realizadas inúmeras diligências em cerca de 90 empresas situadas em Juazeiro-BA e Petrolina-PE, entre os meses de maio a agosto, somente se submeteram a entrevista, um total de 34 (trinta e quatro) empresários. Isso se deve, em grande parte, no receio dos empresários em fornecerem esse tipo de informação, falta de conhecimento sobre a

licitação, ou, simplesmente porque o empresário não se localizava na sede da empresa no momento da visita.

Paralelo a essa atividade, também foram realizadas entrevistas estruturadas para os membros da Diretoria de Licitações da UNIVASF, a fim de se verificar se os membros da UNIVASF já aplicavam as vantagens e prerrogativas previstas na Lei Complementar nº 123/06.

Entretanto, conforme já apresentado no item 3.8., com a mudança legislativa promovida pela Lei Complementar nº 147/14, o qual alterou consideravelmente a forma de aquisição das compras públicas junto a micro e pequenos empresários, referida pesquisa foi descartada, optando-se pela entrevista direta ao dirigente da unidade de licitações da UNIVASF, para verificar quais medidas estão sendo tomadas ou já foram tomadas, no tocante a aplicar as novas prerrogativas para as licitações para micro e pequenos empresários.

4.4. Análise e discussão dos resultados

Aqui, pretende-se analisar as informações obtidas na entrevista obtida com o Diretor do Departamento de Licitações da UNIVASF, para verificação da aplicação das inovações promovidas pela Lei Complementar nº 147/14, em seus procedimentos licitatórios. Numa segunda análise, será apresentada a percepção que os micro e pequenos empresários atuantes em Petrolina-PE e Juazeiro-BA, no que se refere à oportunidade de participar de licitações promovidas pela própria UNIVASF. Por fim, pretende-se formular a análise conjunta das duas pesquisas promovidas, extraindo-se as considerações finais do presente trabalho.

4.4.1. Análise interna sobre procedimentos administrativos na UNIVASF

Como já frisado anteriormente, a pesquisa de campo realizada no âmbito interno da UNIVASF foi promovida mediante entrevista realizada ao dirigente do órgão responsável pelas licitações desta entidade, e consistiu num conjunto de perguntas direcionadas às mudanças promovidas pela Lei Complementar nº 147/14, que agora designam como obrigatórias uma série de medidas para incentivar a participação de micro e pequenas empresas em licitações públicas.

Neste sentido, foram realizadas 8 (oito) perguntas tratando das inovações trazidas pela norma legal supracitada.

O primeiro questionamento foi sobre o benefício de ordem processual, que consistia no aumento do prazo para apresentação dos documentos de habilitação jurídica por parte do licitante vencedor, caso fosse micro ou pequena empresa. O dirigente da unidade administrativa respondeu que foi imediatamente determinada a alteração de referido prazo em todos os editais que ainda não haviam sido publicados, e que referida alteração ocorreu sem transtornos.

Foi indagado ao dirigente sobre a obrigatoriedade de licitação somente entre micro e pequenas empresas quando o objeto a ser adquirido for de até 80 mil reais e quais medidas a UNIVASF está promovendo para aplicar esse dispositivo. O entrevistado afirmou que deveria fiel cumprimento à lei, todavia, realizou uma ressalva afirmando que o impedimento do pequeno empreendedor de participar das licitações também são os próprios entraves burocráticos governamentais, que focam na arrecadação plena de recursos, e não na educação gerencial do pequeno empreendedor.

A terceira pergunta foi direcionada ao benefício da subcontratação obrigatória de micro e pequenas empresas, caso o vencedor seja empresa de porte maior e se a UNIVASF pretende aplicá-la de forma integral, visto que nesse particular a Lei Complementar não tornou obrigatória sua implementação por parte das entidades públicas. Em resposta, o entrevistado respondeu que: *"A UNIVASF tem por obrigação a aplicação da lei. A LC. 147/14 trouxe dificuldades operacionais para a operação dos pregões na medida em que, de maneira geral, o pequeno empresário não se capacita e nem se prepara adequadamente para fornecer ao governo. Não são raras as vezes em que ganham uma licitação e não conseguem entregar o objeto dentro dos prazos ajustados, seja por falta de estoque, seja por falta de regularidade perante o fisco, por exemplo".*

A Lei complementar já mencionada também determinou a reserva de cota de 25% de bens divisíveis para que seja licitada exclusivamente entre micro e pequenas empresas. Tendo em vista a necessidade de elaboração de relatório gerencial de bens divisíveis para viabilizar referidas licitações, foi questionado ao dirigente do setor de licitações se a UNIVASF já possui referido instrumento administrativo, ou, em caso negativo, se pretende elaborá-lo. Nesse pergunta, o

dirigente afirmou que a UNIVASF ainda não quantificou a participação de licitantes dentro da cota de 25%, como também ainda não possui dados gerenciais que permitam a adequada avaliação do resultado dessa nova regra.

Também foi questionado ao dirigente de licitações se a UNIVASF já aplica a margem de preferência para bens/serviços adquiridos na região em que o órgão está instalado. Em caso de resposta negativa, também foi realizada pergunta suplementar sobre quando seria proposta a aplicação deste dispositivo. O servidor em questão afirmou que: *"a margem de preferência somente é aplicada em casos restritos, quando detectado a existência de fornecedores locais com potencial de fornecimento"*.

Uma outra pergunta, de cunho generalista consistiu em saber se a Diretoria de licitações possuía conhecimento de que, independente da previsão em edital, todas as vantagens exclusivas para micro e pequenos empresários devem ser concedidas a esta categoria empresarial. Nesse questionamento, o respondente afirmou que essa orientação é sempre seguida, pois possui fundamento legal.

Na penúltima pergunta, foi dado destaque às dispensas de licitações por conta do baixo valor. Com a nova sistemática da Lei Complementar nº 147/14, referidas aquisições são exclusivas para micro e pequenos empresários. A pergunta solicita informações sobre as medidas que estão sendo promovidas pela Diretoria de Licitações, com o fito de garantir essa vantagem aos micro e pequenos empresários. O dirigente do setor de licitação respondeu: *"A dispensa de licitação tem sido evitada, de maneira geral. A prioridade é sempre pelo pregão eletrônico. No entanto, quando realizada a dispensa, e o produto é comprado no mercado local, são aplicadas as regras de preferência para as micro e pequenas empresas"*.

Por fim, a última pergunta reside em saber se a UNIVASF possui cadastro interno de fornecedores capitulados como micro e pequenos empresários. Em caso de resposta negativa, existe algum tipo de planejamento para a elaboração deste cadastro. Segundo o dirigente, a UNIVASF não possui qualquer cadastro de fornecedores, de qualquer porte econômico, mas que existe previsão de sua elaboração, a partir de 2015, assim como no investimento de *software* que permitirá a automação de várias etapas de contratação, assim como a elaboração de um cadastro de fornecedores.

Assim, de modo geral, percebe-se que foram realizadas algumas mudanças pontuais, em virtude das alterações legislativas, como, por exemplo, no aumento de prazo para habilitação jurídica (Pergunta 1), licitações exclusivas (Pergunta 2), subcontratação de micro e pequenas empresas (Pergunta 3), mas que ainda são tímidas tendo em vista o grande desafio imposto, que é o de permitir maior integração de micro e pequenas empresas no sistema de compras da UNIVASF.

Casos, como, por exemplo, o visto na Pergunta 4, consistente na reserva de cota para bens divisíveis, na Pergunta 5 – margem de preferência para bens/serviços de origem local e Pergunta 7 – dispensas de licitações por valor para micro e pequenas empresas, demonstram que a UNIVASF ainda não aplica todas as vantagens concedidas a micro e pequenos empresários, sendo necessário, portanto, uma alteração em sua forma de promover suas licitações, sob pena de que os dispositivos indicados na Lei Complementar nº 147/14 fiquem apenas como normas simbólicas, sem aplicação obrigatória.

Também é fundamental que a UNIVASF elabore relatórios gerenciais contendo o conjunto básico de bens/serviços que são consumidos em maior quantidade, a fim de fazer com que os micro e pequenos empresários participem destes certames e se valham dos direitos subjetivos indicados na própria Lei Complementar nº 147/14.

Outro ponto vulnerável nessa análise é a total inexistência de cadastro de fornecedores para bens/serviços mais adquiridos. Referidos cadastros teriam como utilidade maior permitir um contato maior com esses agentes empresariais e deixando-os a par de todas as licitações que estão por serem promovidas pela UNIVASF, aumentando ainda mais a participação deste segmento empresarial situado em Petrolina/PE e Juazeiro/BA.

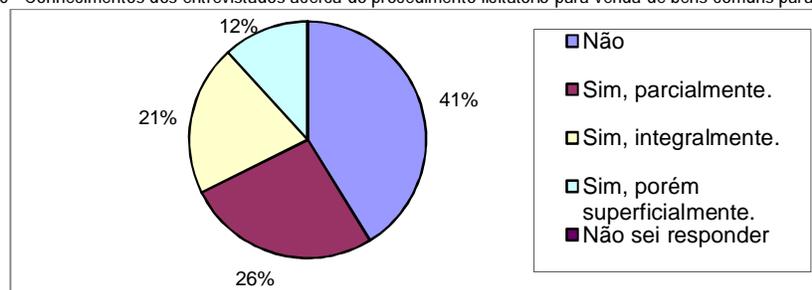
De toda sorte, como já apresentado na pesquisa bibliográfica, é imprescindível a conscientização das entidades e órgãos públicos para que dêem o passo inicial voltada para a mudança de mentalidade no que concerne à utilização das compras públicas como marco estratégico para a promoção do desenvolvimento sustentável nas regiões onde os respectivos órgãos estão instalados.

4.4.2. Análise da percepção dos empresários dos municípios de Juazeiro-BA e Petrolina-PE

O questionário para pesquisa de campo formulada para os micro e pequenos empresários de Petrolina/PE e Juazeiro/BA (Apêndice I) foi elaborado tendo como objetivo primordial verificar o nível de conhecimento destes profissionais no sistema de licitações promovido pelo Governo Federal, e, mais especificamente, do pregão eletrônico. Procurou também verificar se já realizou cursos de treinamento específicos para habilitá-lo a participar de pregões eletrônicos, como também se o pequeno empresário observa a licitação como sendo positiva, do ponto de vista financeiro. Mais à frente, também foi realizado questionamento no que se refere à possibilidade de concorrência com fornecedores situados em outras regiões do país. Numa outra vertente de questionamento, perguntou-se se essa categoria empresarial tinha conhecimento de que a Lei geral da micro e pequena empresa oferece vantagens para esse grupamento empresarial. Por fim, foi indagado aos empresários qual o nível de dificuldade que possuíram quando participaram de licitações.

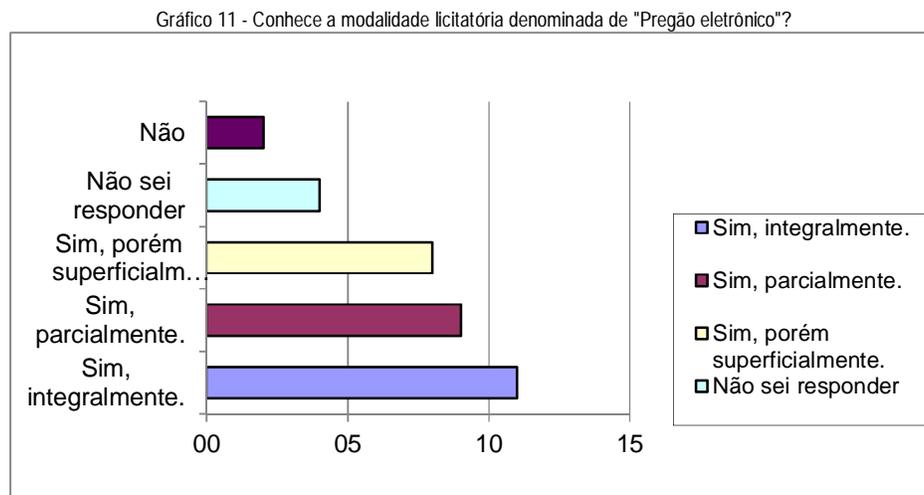
O primeiro questionamento concernente ao conhecimento de como funciona o procedimento de licitações para a venda de bens comuns da UNIVASF, tinha como objetivo fundamental perceber o nível geral de conhecimento do empresariado local sobre o procedimento específico que a UNIVASF se vale para adquirir bens e serviços no mercado fornecedor. De forma geral, 59% dos respondentes afirmou que conhecia, pelo menos, superficialmente. Todavia, um percentual relativamente alto de respondentes (41%) informou que não sabia como ele funcionava. Percebe-se um certo equilíbrio nos dois grupos de respostas antagônicas.

Gráfico 10 - Conhecimentos dos entrevistados acerca do procedimento licitatório para venda de bens comuns para a UNIVASF



Fonte: autoria própria

A segunda pergunta do questionário tinha como objetivo verificar se o entrevistado tinha conhecimento da modalidade designada “pregão eletrônico”. Muito embora, essa modalidade licitatória já possua mais de 10 anos de existência no cenário jurídico nacional, é interessante verificar se a sua existência já está devidamente enraizada no pensamento dos empresários locais. Em resposta, 82% dos indagados afirmaram que conheciam a modalidade, respostas essas que variaram entre “Sim, integralmente” – 32%, “Sim, parcialmente” – 26% e “Sim, porém superficialmente” – 24%. Apenas 6% dos entrevistados afirmaram não conhecer a modalidade “pregão eletrônico. Comparando esse grupo de respostas com o pensamento da maioria dos respondentes da pergunta 1, observa-se uma certa similaridade em seu pensamento, uma vez que a modalidade pregão eletrônico é realizada pela UNIVASF para a compra de bens comuns.

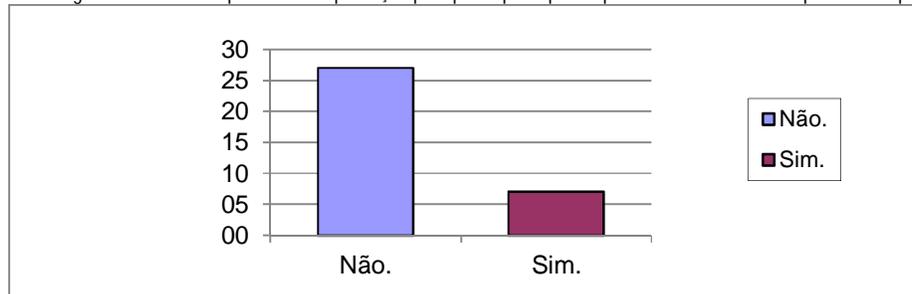


Fonte: autoria própria

Todavia, quando são indagados sobre a realização de algum tipo de treinamento, a reação é totalmente adversa. A grande maioria dos respondentes, indicada por 79% dos entrevistados informaram que não realizaram qualquer tipo de treinamento, em contraposição a 21%, que responderam positivamente. Nesse quesito, já é possível se afirmar a premente necessidade de realização de atividades específicas no empresariado local, a fim de capacitá-los adequadamente para participar de pregões eletrônicos, pois, muito embora, tenham conhecimento sobre a existência desta modalidade licitatória, afirmam neste questionamento que jamais

realizaram qualquer tipo de treinamento ou capacitação específica, fato este que pode gerar dificuldades operacionais quando da participação destes empresários em licitações locais. O simples fato de terem conhecimento sobre a existência da lei do pregão eletrônico, por si só, não é capaz de demonstrar que o empresário local possui conhecimento pleno das formas de atuação.

Gráfico 12 - Já fez algum treinamento específico de capacitação para poder participar de procedimentos licitatórios promovidos pela UNIVASF?

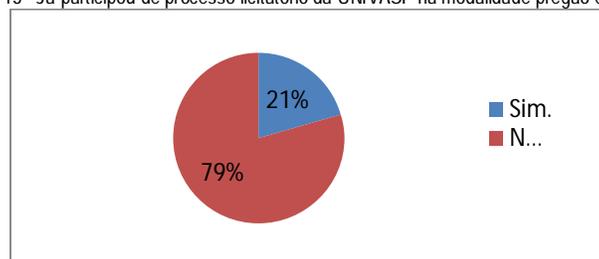


Fonte: autoria própria

Os empresários de Petrolina/PE e Juazeiro/BA também foram indagados se já participaram de licitações promovidas pela UNIVASF. Novamente, a maioria dos respondentes (79%) informou que nunca participaram de licitações na modalidade pregão eletrônico. Apenas 21% dos indagados responderam positivamente a este questionamento. É possível inferir que a resposta a esse questionamento seja uma própria consequência do questionamento anterior, fruto da ausência de treinamento dos empresários locais visando capacitá-los para as licitações da UNIVASF, visto que ao não conhecer o procedimento para sua participação efetiva, acabam se desinteressando em participar do certame.

Um dado interessante obtida ainda no bojo da própria pesquisa de campo se refere ao interesse dos empresários que informaram já terem participado da licitação, onde todos aqueles que já participaram anteriormente demonstraram interesse em participar novamente em seleções para aquisição de bens promovida pela UNIVASF.

Gráfico 13 - Já participou de processo licitatório da UNIVASF na modalidade pregão eletrônico?



Fonte: autoria própria

Conforme os dados do gráfico 14, a imensa maioria dos inquiridos também reforçam o entendimento de que sob o ponto de vista financeiro, a licitação é uma atividade positiva, em contraponto ao apenas 6% dos entrevistados respondendo negativamente. Esse cenário só vem a reforçar a percepção afirmativa de que a licitação, enquanto atividade administrativa é uma interessante fonte de recursos financeiros para empresas atuantes na mesma sede do órgão interessado em adquirir bens e serviços. Ao promover a venda de seus produtos e serviços para entidades governamentais, o empresário local aumenta seu fluxo de receitas, e estando melhor preparado para enfrentar adversidades econômicas, visto que possui fontes distintas de recebimento de recursos.

Gráfico 14 - Você percebe a licitação como positivo, sob o ponto de vista financeiro para a empresa?



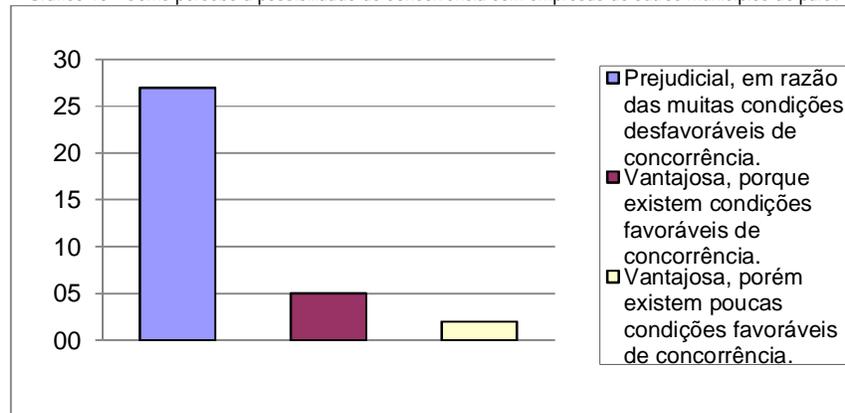
Fonte: autoria própria

Muito embora entendam que vender para entidades governamentais seja uma atividade positiva, do ponto de vista financeiro, quando perguntados sobre a concorrência com empresários de outras regiões geográficas do país, a maioria dos respondentes, aqui representados por 79% dos entrevistados, informaram que era “prejudicial, em razão das muitas condições desfavoráveis de concorrência”. Somente, 15% dos entrevistados afirmaram que era “vantajosa, porque existem condições favoráveis de concorrência”, e 6% responderam que era “vantajosa, porém existem poucas condições favoráveis de concorrência”. Interessante observar que mesmo com a existência das prerrogativas indicadas na Lei Complementar nº 147/14, dispensando tratamento diferenciado para as micro e pequenas empresas situadas na sede da entidade governamental que pretende comprar insumos, os

empresários locais ainda acham difícil a competição com empresas situadas em outros centros empresariais.

Pode-se concluir que referida situação é fruto de desconhecimento da existência de sobreditas prerrogativas por parte dos empresários situados no polo do São Francisco, os quais não o deixam em condições efetivas de exigir das entidades governamentais a aplicação integral das normas nelas previstas, ou, ainda que se tenha conhecimento da existência destas prerrogativas, pode-se extrair desse questionamento, é que mesmo diante da existência de prerrogativas específicas para micro e pequenos empresários sediados em Juazeiro-BA e Petrolina-PE, os mesmos ainda entendem o nível de competição como sendo ruim a forma de competição travada em certames públicos. Acaso se confirmando a segunda hipótese, é necessário que os atores governamentais envolvidos na formatação da política pública específica para os micro e pequenos empresários revejam todo o ciclo da política pública que se envolveu a criação das vantagens que ora se discutem.

Gráfico 15 - Como percebe a possibilidade de concorrência com empresas de outros municípios do país?



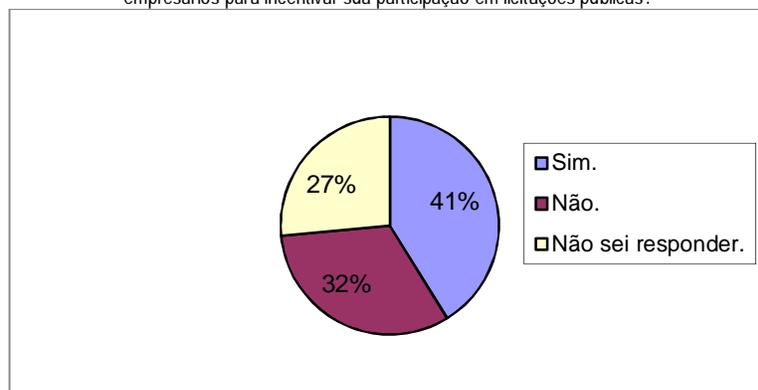
Fonte: autoria própria

Em complemento ao questionamento anterior, foi inquirido aos entrevistados se os mesmos tinham conhecimento de que a lei geral das micro e pequenas empresas concedia vantagens exclusivas ao micro e pequeno empresário. No geral, a maioria dos respondentes (41%) informou que "sim", em contraponto a 32% dos que responderam negativamente, enquanto outros 26% não sabiam responder essa pergunta. Esse questionamento merece destaque especial, pois demonstra, de forma geral, o nível de conhecimento do empresariado local para perceber que possuem direitos específicos quando participam de licitações públicas.

Quando comparados os seus resultados com a pergunta anterior, percebe-se que mesmo diante de vantagens específicas, estes ainda vêem o cenário de competição de forma desvantajosa. Uma vez que a pesquisa de campo foi realizada antes da promulgação da Lei Complementar nº 147/2014, a qual se deu em agosto/2014, portanto, num cenário onde não havia a imposição de vantagens exclusivas para o ente governamental, pode-se inferir que o tipo de resposta apresentada seguiu o nível de conhecimento que os empresários locais tinham nessa data.

De toda sorte, mesmo com conhecimento da existência de prerrogativas próprias, o empresariado dos municípios de Juazeiro-BA e Petrolina-PE ainda não se sentem à vontade para competir com empresas situadas em outros municípios, o que, aparentemente reforça a hipótese 2 do questionamento anterior, fazendo com que se perceba que mesmo diante de uma nova legislação com vantagens inéditas, o empresário local entende que necessita de mais apoio governamental para que tenha efetivas condições de disputar em par de igualdade com outros centros empresariais.

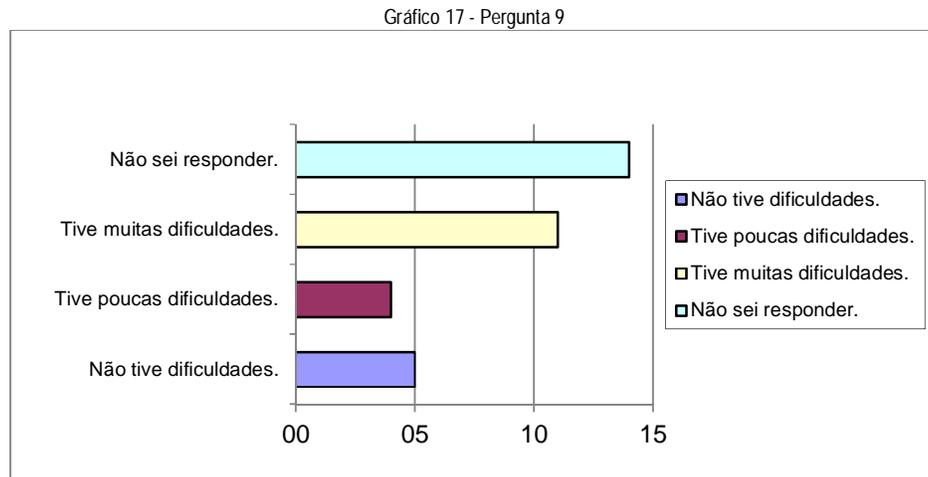
Gráfico 16 - Tem conhecimento de que a lei das micro e pequenas empresas concede vantagens exclusivas para micro e pequenos empresários para incentivar sua participação em licitações públicas?



Fonte: autoria própria

Por fim, de modo geral, no que pertine à participação dos empresários em procedimentos licitatórios, um total de 32% de respondentes afirmou que teve “muitas dificuldades”, seguido de 15% que afirmaram não ter tido dificuldades, e 12% que afirmaram ter tido “poucas dificuldades”. Outros 41% não souberam responder ao questionamento realizado. Essa pergunta dá a entender, que, de modo geral, o empresário local ainda tem dificuldades de participar de procedimentos licitatórios e concorrer de forma justa com outros licitantes, muito

embora tenham afirmado conhecerem o sistema de compras da UNIVASF, conforme apresentado no Gráfico 17:



Fonte: autoria própria

5. CONCLUSÃO

Portanto, fazendo um cotejo com todas as respostas dadas pelo grupo de micro e pequenos empresários entrevistados, é possível afirmar que o micro e pequeno empresário local, de certa forma, tem certo conhecimento de como funciona o procedimento licitatório em instituições públicas, inclusive do pregão eletrônico.

Entretanto, quando se analisa o conhecimento técnico adquirido mediante treinamento especializado, a grande maioria deles não está devidamente preparada para participar de certames públicos. Essa conclusão é corroborada com o baixo índice de participação destes (21% - Pergunta 4) em algum tipo de licitação promovida pela UNIVASF. Rememorando o quanto foi dito pelo dirigente do setor de licitações da UNIVASF em sede de entrevista, que mesmo diante de tantas vantagens concedidas pela lei, de maneira geral, o empresário local não se capacita e nem se prepara adequadamente para fornecer ao governo.

Analisando a percepção dos micro e pequenos empresários no que se refere às vantagens financeiras da licitação, não resta dúvidas de que todos o imaginam como uma oportunidade de mercado, todavia, os mesmos ainda percebem que não possuem condições de igualdade de concorrência com empresários situados em outras regiões do país.

Partindo do pressuposto de que a possibilidade de vendas ao Estado pode servir como uma ferramenta estratégica para alavancar a lucratividade de uma microempresa situada no Vale do São Francisco, faz-se necessária uma mudança de atitude por parte desse público estudado, a fim de que estejam devidamente preparados, no ponto de vista técnico, para que possa participar, sem grandes restrições nos procedimentos licitatórios promovidos, não só pela UNIVASF, como também por inúmeros outros órgãos públicos que estão instalados na região sanfranciscana.

Também é de fácil percepção que ainda é pequena a quantidade de empresários que possuem conhecimento de todas as vantagens que a lei da micro e pequena empresa oferece aos mesmos, fato agravado pela recente promulgação da Lei Complementar nº 147/2014.

Desta forma, muito embora, aparentemente o empresário local não esteja se preparando de forma adequada, é necessário que a UNIVASF promova treinamentos e cursos de capacitação específicos e direcionados para esse público, a fim de que tenham condições de concorrer de forma mais igualitária com outros centros empresariais mais desenvolvidos. Poderiam ser designados como instrutores, por exemplo, os próprios membros do Departamento de Compras e Licitações da UNIVASF. Ademais, o conhecimento agregado obtido a partir de referidos treinamentos de capacitação fariam o empresário local atuar em outros mercados, ampliando seu potencial de concorrência.

Uma segunda coincidência com relação às duas análises reside na falta de conhecimento do empresário aos benefícios concedidos pela lei complementar nº 147/14. A grande maioria dos empresários locais não tem conhecimento de que referida norma garante inúmeros benefícios.

Paralelo a essa constatação, a UNIVASF, em sede de atuação interna, ainda não promoveu de forma integral todas as prerrogativas e direitos materiais previstos aos micro e pequenos empresários. Esse cenário fica melhor descrito quando se observa que o dirigente do setor de licitações, muito embora afirme que todas as prerrogativas previstas em lei devem ser garantidas aos licitantes, independente da previsão em edital, mas, contraditoriamente ao que diz, não as implementou por completo em seus próprios certames. Uma vez que referidos benefícios são verdadeiros direitos subjetivos dos licitantes enquadrados como micro e pequenos empresários, caso estes tivessem uma atuação intensa, poderiam, inclusive, exigir sem grandes dificuldades a aplicação integral de todos os benefícios que possuem direito.

Ademais, é interessante que a UNIVASF também promova convênios e parcerias com entidades atuantes diretamente no segmento empresarial do Vale do São Francisco, a exemplo do Sebrae e da Câmara de Dirigentes Lojistas - CDL dos municípios locais, com o objetivo específico de promover os aludidos cursos preparatórios para esse público, através da atuação dos próprios servidores públicos da UNIVASF.

O treinamento de servidores para se adequar o mais rapidamente possível às novas determinações também surge como uma alternativa viável para acelerar o processo de readaptação dos editais de licitação da UNIVASF.

Sob o ponto de vista administrativo, outra necessidade iminente é a elaboração de relatórios gerenciais específicos, além da designação de metas de desempenho do Departamento de Compras e Licitações, incluindo entre os seus diversos índices para acompanhamento, metas anuais de participação do empresariado local nas licitações promovidas pela UNIVASF.

Justifica-se a elaboração de relatório gerenciais e o cadastro interno de fornecedores para que ocorra uma maior interação deste órgão com empresas locais, as quais poderiam ter acesso facilitado a informações sobre licitações realizadas por este órgão.

Conforme pode ser verificado ao longo da presente pesquisa, o potencial para ampliar o desenvolvimento local do polo do São Francisco é imensa.

A utilização da UNIVASF, e por que não propor, de todos os órgãos públicos aqui localizados, como agentes indutores do desenvolvimento econômico é medida necessária e que se impõe, visto as graves desigualdades socioeconômicas que o sertão nordestino possui.

Referidas disparidades ficam evidenciadas quando se constata o baixo nível de preparação do empresário local para participar de licitações da modalidade pregão eletrônico, o qual permite a concorrência com outras empresas situadas em todo o território nacional.

Muito embora existam normas garantindo diversas vantagens para os micro e pequenos empreendedores, nos municípios de Petrolina/PE e Juazeiro/BA, salvo raríssimas exceções, não há a adequada preparação destes para participarem de certames promovidos pela UNIVASF, fato este que em causando um cenário de grave anacronismo: o maior órgão federal existente no Vale do São Francisco adquire seus bens e serviços mais consumidos em outros mercados mais distantes, mediante o instrumento de compras eletrônicas, sem promover o adequado desenvolvimento do próprio mercado dos municípios onde está inserida. Desta forma, vê-se órgãos públicos equipados com bens e serviços de primeira qualidade e rodeados por um mercado local de fornecedores de bens e serviços totalmente atrasado.

Para tanto, é medida de primeira ordem, a mudança de mentalidade dos gestores públicos atuantes na UNIVASF, a fim de que passem a aplicar integralmente as vantagens e benefícios previstos na Lei Complementar nº 147/14 o

quanto antes, assim como realize trabalhos de preparação junto aos empresários locais, visando dotá-los de conhecimento técnico necessário para compreender a sistemática de compras públicas. Deve ser verificada ainda, a possibilidade de que a UNIVASF crie cadastros internos de fornecedores locais para os principais bens e serviços consumidos, a fim de que este grupamento de fornecedores seja informado de todos os procedimentos que este órgão federal vem realizando.

Conclui-se assim, que muito embora a UNIVASF já possua todo o pacote de ferramentas necessário para promover uma adequada intervenção junto ao empresariado local, as suas medidas ainda são tímidas, refletindo de forma direta na baixa preparação do empresariado local para que esteja pronto para vender insumos para a administração pública, bem como promova de forma indireta um remanejamento de recursos públicos para o próprio Vale do São Francisco.

Conforme previsão na sua própria lei de criação, não é demais lembrar que a UNIVASF possui como missão institucional fomentar o desenvolvimento do semi árido sanfranciscano.

Neste sentido, a realização de licitações públicas voltadas para o atendimento dúplice - satisfação das necessidades de consumo, aliadas à possibilidade de compras junto ao empresariado local, seria uma das inúmeras formas pelas quais referido objetivo poderia ser atendido, sem se descuidar, óbvio, das atividades-fim de Ensino, Pesquisa e Extensão.

REFERÊNCIAS

- ALEXANDRINO, Marcelo e PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 18ª ed. rev. e atual. São Paulo: Método, 2010.
- ARAÚJO, Luis César G. de. **Teoria geral da administração: aplicação e resultados nas empresas brasileiras**. São Paulo: Atlas, 2004. 291 p. ISBN 8522436932.
- BARCELOS, Ana Paula de. **Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático**. Revista de Direito do Estado, v. 1, n. 3, p. 17-54, jul./set. 2006.
- BIANOR, Scelza Cavalcanti, RUEDIGER, Marco Aurélio e SOBREIRA, Rogério. **Desenvolvimento e construção nacional: políticas públicas**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
- BITTENCOURT, Sidney. **As licitações públicas e o estatuto nacional das microempresas**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- CARAVANTES, Geraldo R; PANNO, Cláudia C; KLOECKNER, Mônica C. **Administração: teorias e processos**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005. 272 p. ISBN 8576050269.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Administração Geral e Pública**. 2ª ed. São Paulo: Elsevier, 2008.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Teoria geral da administração**. 6. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- CUNHA JR., Dirley da. **Constituição Federal para Concursos**. 3ª ed. Salvador: Juspodivm, 2012.
- CUNHA JR., Dirley da. **Curso de Direito Administrativo**. 11ª ed. Salvador: Juspodivm, 2012.
- FELIPE, Rezende; TAFNER, Paulo. **Brasil: o Estado de uma nação**. Rio de Janeiro: IPEA, 2005.
- FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **O governo contratando com as micro e pequenas empresas**. Brasília: Sebrae, 2013.
- FERREIRA, Daniel. **A Licitação pública no Brasil e sua nova finalidade legal**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- FITZSIMMONS, James A; FITZSIMMONS, Mona J. **Administração de serviços: operações, estratégia e tecnologia de informação**. 4. ed. Porto Alegre Bookman 2005. 537 p. 2 CD-ROM. ISBN 8573075325.
- Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento: ações, articulações e agenda**. Organizadores Ariadne Scalfoni Rigo ... (et al.). Recife: UNIVASF, 2010. ISBN 978-85-60382-07-1.
- GIL, A. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

JURAN, J. M. **A qualidade desde o projeto**: novos passos para o planejamento da qualidade em produtos e serviços. São Paulo: Cengage Learning, 1992. x, 551 p. ISBN 9788522107568.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 12ª ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2008.

LIMA, Jonas. **Licitações à luz do novo estatuto da microempresa**. Campinas: Servanda, 2008.

LIMA, Mario Jaime Gomes; SOUZA, Oscar Tomaz. **Tipologia de políticas públicas como instrumentos de gestão, execução, coordenação e avaliação no desenvolvimento regional: uma aplicação para o Rio Grande do Sul. Disponível em:**

http://cdn.fee.tche.br/eeg/6/mesa6/Tipologia_de_Politicas_Publicas_como_Instrumento_de_Gestao_Execucao_Coordenacao_e_Avaliacao_do_Developolvimento_Regional-Uma_aplicacao_para_o_RS.pdf. Acesso em: novembro/2014.

MAGALHÃES DE MOURA, Adriana Maria. **O papel das compras públicas sustentáveis na economia verde**. www.ipea.gov.br. 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2746:catid=28&Itemid=23>. Acesso em 20.05.2013.

MAXIMIANO, Antonio César Amaru. **Teoria geral da administração**: da revolução urbana à revolução digital. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2004. 521 p. ISBN 852243672X.

MAXIMIANO, Antonio César Amaru. **Teoria geral da administração: da revolução urbana à revolução digital**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2004. 521 p. ISBN 852243672X.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MINAYO, M. DE S. Et al. **Pesquisa social: teoria, métodos e criatividade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1993.

MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Licitação pública**. São Paulo: Malheiros, 2012.

O Brasil no fim do século: desafios e propostas para ação governamental. Rio de Janeiro, IPEA, 1994. PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. **Políticas Públicas nas licitações e contratações administrativas**. 2. ed. ver. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

O Brasil no fim do século: desafios e propostas para ação governamental. Rio de Janeiro, IPEA, 1994. PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês

Restelatto. **Políticas Públicas nas licitações e contratações administrativas**. 2. ed. ver. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

OLIVEIRA, Antônio Flávio de. **Contratação e Gestão Governamental: perguntas e respostas**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado**. disponível em: http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=1608. Acesso em: 18/09/2014.

RIBEIRO, Geraldo Luiz Vieira. **A evolução da licitação**. disponível em: <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/21103-21104-1-PB.pdf>. Acesso em: 20/11/2014.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. 2. ed. reimp. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2012.

SANTANA, Jair Eduardo; GUIMARÃES, Edgar. **Licitações e o novo estatuto da pequena e micro empresa**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. 2ª ed.

SANTANA, Jair Eduardo. **Compras Governamentais. Sua empresa fornecedora do setor público**. Brasília: Sebrae, 2014.

SANTOS, José Anacleto Abduch Santos. **Licitações e o Estatuto da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte**. Curitiba: Juruá, 2011.

SANTOS, José Anacleto Abduch. **Licitações e o Estatuto da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte**. 1ª ed. 2008, 1ª reimpr. Curitiba: Juruá, 2011.

SARAVIA, Enrique; Elizabete Ferrarezi. **Políticas Públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006.

SEBRAE. **Livro da Lei Geral da micro e pequenas empresa**. Brasília: Sebrae, 2012.

SEBRAE. **Revista da Lei Geral**. Brasília: Sebrae, 2007.

SEBRAE. **Relatório Geral - Perfil do Micro e Pequeno Empresário no Brasil**. Brasília: Sebrae, 2014.

TEIXEIRA, E. C. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Revista AATR, 2002. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/57253448/03-Aatr-Pp-Papel-Politiclas-Publicas>. Acesso em: 23/05/2013.

TORRES, Nizani Bonamigo; MAYER, Lourenço; LUNARDI, Paulo Roberto Sbaraini. **Programa Fornecer – Compras públicas para micro e pequenas empresas: licitações como política pública**. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6, 2013, Brasília. Anais...

TEIXEIRA, E. C. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Revista AATR, 2002. Disponível em:

<http://pt.scribd.com/doc/57253448/03-Aatr-Pp-Papel-Politiclas-Publicas>. Acesso em: 23/05/2013.

TUDE, João Martins. **Conceitos gerais de políticas públicas**. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap> acesso em: abril/2013.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Políticas Públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

VIEIRA, Sônia. **Estatística para a qualidade: como avaliar com precisão a qualidade em produtos e serviços**. Rio de Janeiro: Campus, 1999. 198 p. ISBN 8535203125 (broch.).

Apêndice 1

PESQUISA DE CAMPO – SEMI ESTRUTURADO

O objetivo desta pesquisa é captar as opiniões do(as) sócio(as) proprietário(as) de empresas dos municípios de Juazeiro-BA e Petrolina-PE quanto aos procedimentos licitatórios realizados pela Universidade Federal do Vale do São Francisco – UNIVASF.

As respostas serão utilizadas em uma pesquisa acadêmica desenvolvida no âmbito da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB, sob orientação do Prof. Dr. Alexandre Américo Almassy Junior, onde se pretende verificar o uso das licitações como instrumentos para aplicação de políticas públicas de desenvolvimento regional para o Vale do São Francisco.

O sigilo da participação será preservado integralmente.

1. Você tem conhecimento de como funciona o procedimento licitatório para venda de bens comuns da UNIVASF?
 - () Sim, integralmente.
 - () Sim, parcialmente.
 - () Sim, porém superficialmente.
 - () Não
 - () Não sei responder

2. Conhece a modalidade licitatória denominada de “pregão eletrônico”?
 - () Sim, integralmente.
 - () Sim, parcialmente.
 - () Sim, porém superficialmente.
 - () Não
 - () Não sei responder

3. Já fez algum treinamento específico de capacitação para poder participar de procedimentos licitatórios promovidos pela UNIVASF?
 - () Sim. () Não. () Não sei responder.

4. Já participou de processo licitatório da UNIVASF na modalidade pregão eletrônico?
 - () Sim. () Não. () Não sei responder.

5. Se sim pra pergunta anterior, tem interesse em participar novamente?
 - () Sim. () Não. () Não sei responder.

6. Você percebe a participação em licitações como positiva, sob o ponto de vista financeiro para a empresa?
 - () Sim. () Não. () Não sei responder.

7. Como percebe a possibilidade de concorrência com empresas de outros municípios do país?
 - () Vantajosa, porque existem condições favoráveis de concorrência.
 - () Vantajosa, porém existem poucas condições favoráveis de concorrência.
 - () Prejudicial, em razão das muitas condições desfavoráveis de concorrência.
 - () Não sei responder.

8. Tem conhecimento de que a Lei das Micro e Pequenas empresas concedem vantagens exclusivas para Micro e Pequenos empresários para incentivar sua participação em licitações públicas?

() Sim. () Não. () Não sei responder.

9. Como você avalia a sua participação no processo licitatório?

() Não tive dificuldades. () Tive pouca dificuldade

() Tive muitas dificuldades () Não sei responder

Se já participou de procedimentos licitatórios na UNIVASF, quais as principais dificuldades encontradas em participar de uma licitação?

Apêndice 2

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI ESTRUTURA

O objetivo deste questionário é verificar o planejamento da Diretoria de Licitações da UNIVASF, no que pertine às recentes alterações promovidas pela Lei Complementar nº 147/14.

As respostas serão utilizadas em uma pesquisa acadêmica desenvolvida no âmbito da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB, sob orientação do Prof. Dr. Alexandre Américo Almassy Junior, onde se pretende verificar o uso das licitações como instrumentos para aplicação de políticas públicas de desenvolvimento regional para o Vale do São Francisco.

1. No que se refere ao novo prazo postergado para apresentação da regularidade fiscal, que passa de 2 (dois) para 5 (cinco) dias, quais medidas já foram promovidas pela Diretoria de Licitações para aplicar referido dispositivo em seus certames licitatórios?
2. Com a alteração da Lei Complementar 123/06, pela Lei Complementar 147/14, a União pretende efetivar o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte como forma de promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional. Um das medidas aplicadas é a obrigatoriedade de realização de licitações exclusivas para microempresas e empresas de pequeno porte – MPE's, quando o objeto for de até 80 mil reais. O que a Diretoria de Licitações pretende realizar para promover a aplicação deste novo direito subjetivo dos MPE's?
3. A UNIVASF pretende aplicar em todas as suas licitações para compra de bens e serviços, o dispositivo que permite a subcontratação de microempresas e empresas de pequeno porte? Se sim, de que forma se dará essa alteração? Haverá algum critério para se definir quais bens ou serviços serão objeto de subcontratação?
4. Com relação à cota reservada de 25% (vinte e cinco por cento) de bens de natureza divisível reservada exclusivamente para micro e pequenas empresas, a UNIVASF já possui algum relatório gerencial indicando quais tipos de bens são passíveis de aplicação deste dispositivo legal? Se não existe referido relatório, existe alguma previsão de elaboração deste documento, a fim de que essa vantagem legal também seja aplicada ao micro e pequeno empresário?
5. A UNIVASF, através de sua Diretoria de Licitações já aplica a margem de preferência para bens e/ou serviços adquiridos por micro e pequenos empresários? Se não, quando pretende implementar esse direito subjetivo dos MPE's em seus editais de licitação?
6. A Diretoria de Licitações tem conhecimento de que, independentemente de previsão em Edital, o ente público é obrigado a destinar todas as vantagens e direitos garantidos aos micro e pequenos empresários?
7. Com relação às dispensas de licitações, com base no art. 24, incisos I e II, da Lei 8.666/93, os quais permitem a realização de contratação direta para aquisição de bens com valor limite de até R\$ 8.000,00 e obras e serviços de engenharia no valor limite de até R\$ 15.000,00, quais medidas estão sendo tomadas pela Diretoria de Licitações no sentido de realizar compras públicas neste limite de valor exclusivamente com micro e pequenas empresas?
8. A UNIVASF possui cadastro interno de fornecedores identificados como micro e pequenas empresas e que estão localizados no Vale do São Francisco? Se a resposta for negativa, existe algum tipo de planejamento para elaboração de referido cadastro?