

FACULDADE NOVOS HORIZONTES
Programa de Pós-graduação em Administração
Mestrado

Felipe José Ansaloni Barbosa

**AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DO
ESTATUTO DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS:
um estudo das licitações realizadas pelo Centro de Preparação de
Oficiais da Reserva de Belo Horizonte entre 2004 e 2015**

Belo Horizonte
2017

Felipe José Ansaloni Barbosa

**AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DO
ESTATUTO DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS:**
um estudo das licitações realizadas pelo Centro de Preparação de
Oficiais da Reserva de Belo Horizonte entre 2004 e 2015

Dissertação apresentada ao Programa de
Mestrado Acadêmico em Administração da
Faculdade Novos Horizontes como requisito para
a obtenção do título de mestre.

Orientador: Prof.: Alfredo Alves de Oliveira Melo

Área de concentração: Organização e Estratégia

Linha de pesquisa: Estratégia, Inovação e
Competitividade.

Belo Horizonte

2017

AGRADECIMENTOS

Desde o Ensino Médio, ficava encantado ao ver professores que desfilavam de um lado para o outro com o título de mestre. Achava aquilo lindo, encantador, ainda que as aulas daquele docente, muitas vezes, não fossem lá grandes coisas. Mas o título dava-lhe uma condição de supremacia que, na minha cabeça, era algo extraordinário. Na faculdade, descobri os doutores e pós doutores e cheguei a achar que esses eram seres iluminados, superiores, dotados de uma sabedoria sem igual. E foi assim que eu entrei no Mestrado. Com um elevadíssimo grau de expectativa, que, em parte foi atendida e em outra, não. Hoje em dia, percebo com muita clareza, o quão inocente eu era ou, talvez, ainda o seja... Acho que o Mestrado deixou de ser um fim em si mesmo. Uma busca incessante por um título que pouco irá agregar. Mais importante do que o canudo, o caminho foi o maior aprendizado e o autoconhecimento, o maior professor. E, por isto, valeu muito a pena!

Ao longo do caminho, tive muitos, muitos desafios – positivos, negativos, pessoais e profissionais –, que não precisam ser registrados com detalhes aqui. Quem os viveu ao meu lado sabe muito bem quais foram.

E é justamente a essas pessoas que, neste momento, eu desejo agradecer. Mas agradecer de verdade, porque são elas que fazem a vida ter sentido, não os títulos.

Quero agradecer a todos os militares do CPOR que me ajudaram na pesquisa, em especial, ao Tenente Anderson, que é um grande oficial. Generoso e comprometido com a causa pública. Aos empresários entrevistados com os quais pude aprender mais sobre a dura vida empreendedora, suas estratégias, histórias, sucessos, crenças e algumas artimanhas.

Agradecer ao Professor Wendel, por acreditar no projeto e imprimir um elevado nível de exigência, e também à Professora Xina, que me deu as primeiras orientações. Ao Sistema SEBRAE, por ser a maior instituição brasileira de fomento aos pequenos negócios, inclusive à minha empresa. Sem ela, este trabalho não seria possível e minha carreira teria um outro rumo.

Agradecer também à equipe da 11E Licitações, que tanto me ajudou neste trabalho, seja no apoio administrativo ou mesmo me suportando nos momentos mais tensos em que o Mestrado me tirava do sério e do escritório. Muito obrigado à Andreia, Marcos, Thiago e Vitor.

À Sarah, que em breve será uma grande advogada. Tem uma carreira brilhante a seguir, pois é muito inteligente, estudiosa e guerreira. Sua ajuda foi fundamental nos momentos decisivos.

Agradecer também às minhas irmãs. À Mazinha, como uma grande confidente e apoiadora da minha carreira. E à Fosura, pela alegria radiante que encanta e ilumina a todos. Muito obrigado também ao meu querido pai, Rui, de quem segui os passos e o amor pela docência. Um exemplo de serenidade e retidão para a minha vida. À minha inesquecível mãe, Ivete, que continua a me iluminar e guiar nas decisões e está presente todos os dias, em minhas orações, mesmo não estando mais aqui.

E, finalmente, agradecer de maneira mais que especial, à minha amada e querida esposa Letícia, minhas meninas Bebel e Amora e ao já amado e aguardado Murilo. Nos momentos mais difíceis de solidão e dúvidas, nas solitárias viagens pelos rincões do Brasil, são vocês que mais me deram e dão força e confiança para continuar os estudos, mesmo diante dos sérios desafios pessoais que enfrentamos e superamos. Muito obrigado por não desistir(em) de mim!

RESUMO

Esta pesquisa teve como objetivo geral avaliar os resultados da implementação da política pública de fomento às microempresas e empresas de pequeno porte – MPE em compras governamentais, instituída pela Lei Complementar Federal nº 123, de 14 de dezembro de 2006, a partir dos pregões realizados pelo Centro de Preparação de Oficiais da Reserva de Belo Horizonte – CPOR, no período entre 2004 e 2015. Para responder a este objetivo, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos: a) analisar os percentuais de contratação das MPE nos pregões realizados pelo CPOR, entre 2004 e 2015; b) avaliar a percepção dos pregoeiros do CPOR sobre a implementação da política pública de fomento às MPE em compras governamentais, instituída pela LC 123/2006, nos pregões realizados pelo órgão entre 2004 e 2015; c) avaliar a percepção dos empresários de MPE, vencedores de pregões realizados pelo CPOR entre 2004 e 2015, sobre a implementação da política pública de fomento às MPE em compras governamentais, em relação à sustentabilidade financeira de seus negócios. A revisão de literatura abordou os temas compras públicas, licitação, compras públicas sustentáveis e o tripé de sustentabilidade, políticas públicas, compras públicas como política pública de desenvolvimento sustentável, principais benefícios às MPE em compras governamentais, os benefícios em favor das micro e pequenas empresas nas compras públicas, considerando aspectos legais, sociais e financeiros. O arranjo metodológico da pesquisa se orientou pela abordagem qualitativa, do tipo descritiva, documental e configura-se como um estudo de caso, que analisou 132 pregões do CPOR e entrevistou 6 pregoeiros e 17 empresários. Os resultados evidenciaram que nos pregões realizados pelo CPOR, os pequenos negócios venceram 87,78% dos itens disputados, enquanto as médias e grandes empresas ganharam 12,02%. Em termos financeiros, as MPE responderam por 92,78% do total licitado pelo órgão, contra 7,22% das demais empresas. Esses dados indicam um domínio absoluto dos pequenos negócios nas licitações do órgão, independentemente do objeto licitado. Sinalizam também que os pequenos negócios têm conseguido competir e vencer as médias e grandes empresas, o que pode levar à conclusão de que a implementação da política pública de fomento às MPE nas compras governamentais está alcançando os objetivos propostos, pelo menos neste órgão federal. No entanto, as

informações não esclarecem se parte destas licitações foram vencidas por “MPE adaptadas” – médias e grandes empresas disfarçadas de pequenos negócios –, o que distorceria os reais resultados da política pública. Esta adaptação das empresas, juntamente com a inadimplência e atrasos de pagamentos pelo Poder Público e o não cumprimento das obrigações contratuais por ambas as partes (Estado e empresas) são identificadas como “fissuras” ao Círculo Virtuoso da Compra Governamental Sustentável que podem, inclusive, transformá-lo em um *Círculo Vicioso*. Em trabalhos anteriores sobre este tema, não foram encontrados parâmetros sistematizados para avaliar as particularidades desta política pública. Diante desta lacuna, a pesquisa propõe dois modelos que reúnem as macro dimensões que podem nortear a avaliação da política pública em estudos futuros. Considera-se essencial avaliar a referida política tanto do ponto de vista dos seus executores, os pregoeiros, quanto dos seus beneficiários: os empresários de MPE. Em face desta premissa, justificam-se os dois modelos, por abrangerem as distintas percepções: a) Desenvolvimento sustentável e crescimento da economia; b) Círculo virtuoso da compra governamental sustentável; c) “Adaptação” das médias e grandes empresas; d) Aplicação de penalidades; e) Impacto da política para: a Administração Pública, o Mercado e a Sociedade; f) Impacto da política nas compras governamentais; g) Ampliação do mercado e aumento da competitividade; h) Sustentabilidade financeira; i) Inadimplência e atrasos de pagamentos; j) Benefícios da LC 123/2006 utilizados pelas MPE.

Palavras-chave: Licitações; Microempresas; Política Pública; Sustentabilidade.

ABSTRACT

The objective of this research was to evaluate the results of the implementation of the public policy to promote microenterprises and small enterprises – MPE in government purchases, instituted by Federal Complementary Law No. 123, of December 14, 2006, based on the Center for the Preparation of Officers of the Reserve of Belo Horizonte – CPOR, in the period between 2004 and 2015. In order to respond to this objective, the following specific objectives were established: a) to analyze the percentages of hiring MPEs in the sessions conducted by CPOR between 2004 and 2015; b) to evaluate the perception of the CPOR critics on the implementation of the public policy of fomenting to the MSEs in government purchases, instituted by LC 123/2006, in the sessions realized by the organ between 2004 and 2015; c) to evaluate the perception of entrepreneurs of MPE, winners of CPOR's trading sessions between 2004 and 2015, on the implementation of the public policy to promote SMEs in government purchases, in relation to the financial sustainability of their businesses. The literature review dealt with public procurement, bidding, sustainable public procurement and the sustainability tripod, public policies, public procurement as a public policy for sustainable development, main benefits to SMEs in government procurement, benefits for micro and small enterprises in public procurement, considering legal, social and financial aspects. The methodological arrangement of the research was guided by a qualitative, descriptive, documentary approach, and it was configured as a case study, which analyzed 132 CPOR sessions and interviewed 6 critics and 17 entrepreneurs. The results showed that in the trading sessions held by CPOR, small businesses won 87.78% of the disputed items, while medium and large companies earned 12.02%. In financial terms, the MSEs accounted for 92.78% of the total bid for the agency, against 7.22% of the other companies. These data indicate an absolute dominance of the small businesses in the bids of the organ, independently of the bid object. They also point out that small businesses have been able to compete and beat medium and large companies, which may lead to the conclusion that the implementation of the public policy of fomenting to the MEPs in the governmental purchases is reaching the proposed objectives, at least in this federal body. However, the information does not clarify whether part of these bids were won by "adapted MPEs" – medium and large

companies disguised as small businesses -, which would distort the real results of public policy. This adaptation of the companies, along with delinquency and delays of payments by the Public Power and the non-fulfillment of contractual obligations by both parties (State and companies) are identified as "fissures" to the Virtuoso Circle of Sustainable Government Procurement that can, transform it into a Vicious Circle. In previous works on this topic, no systematized parameters were found to evaluate the particularities of this public policy. Given this gap, the research proposes two models that meet the macro dimensions that can guide the evaluation of public policy in future studies. It is considered essential to evaluate this policy both from the point of view of its executors, the criers and its beneficiaries: the entrepreneurs of MPE. In view of this premise, the two models are justified, since they cover the different perceptions: a) Sustainable development and economic growth; b) Virtuous circle of sustainable government procurement; c) "Adaptation" of medium and large companies; d) Application of penalties; e) Impact of the policy on: Public Administration, Market and Society; f) Impact of the policy on government purchases; g) Market expansion and increased competitiveness; h) Financial sustainability; i) Delinquency and late payments; j) Benefits of LC 123/2006 used by MPEs.

Keywords: Bids; Micro-enterprises; Public policy; Sustainability.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Contratações Públicas Sustentáveis (CPS) considerando o tripé da sustentabilidade	33
Figura 2 – Esquema do ciclo de política pública	37
Figura 3 – Círculo virtuoso da compra governamental sustentável.....	49
Figura 4 – Sustentabilidade financeira corporativa.....	54
Figura 5 – Fissuras ao círculo virtuoso da compra governamental	112
Figura 6 – Círculo vicioso da compra governamental	113
Gráfico 1 – Respostas dos pregoeiros quanto ao grau de conhecimento de cada um dos benefícios concedidos às MPE pela LC 123/06, no que tange às compras públicas	78
Gráfico 2 – Percepção dos pregoeiros quanto a participação das MPE nos pregões em relação ao grau de conhecimento quanto à legislação, edital, cumprimento de obrigações, prazos e horários, conformidade dos produtos, correção de inconformidades, facilidade de comunicação e organização administrativa	79
Gráfico 3 – Percentual por tempo de funcionamento das empresas entrevistadas...	93
Gráfico 4 – Percentual por número de funcionários nas empresas entrevistadas, incluindo sócios e familiares.....	94
Gráfico 5 – Percepção dos empresários quanto as assertivas elaboradas no que se refere a aplicação dos dispositivos da LC 123/2006 e seus efeitos para a sustentabilidade financeira das MPE	98
Gráfico 6 – Percentual de aumento de faturamento da empresa após a LC 123/06.	99
Quadro 1 – Modelos para a avaliação da implementação da política pública de fomento às MPE em compras governamentais.....	115
Quadro 2 – Informações sobre os pregoeiros entrevistados que atuaram no CPOR entre os anos de 2004 e 2015.....	136
Quadro 3 – Informações das micro e pequenas vencedoras de pregões realizados pelo CPOR no período entre 2004 e 2015 selecionadas para esta pesquisa	137

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Total de itens licitados com sucesso pelo CPOR e seus valores correspondentes, por meio da modalidade pregão, durante o período de 2004 e 2015	72
Tabela 2 – Apresentação dos dados dos pregões do CPOR para o triênio de 2004 a 2006	72
Tabela 3 – Apresentação dos dados dos pregões do CPOR-BH para o triênio de 2007 a 2009	73
Tabela 4 – Apresentação dos dados dos pregões do CPOR para o triênio de 2010 a 2012	74
Tabela 5 – Apresentação dos dados dos pregões do CPOR-BH para o triênio de 2013 a 2015	75
Tabela 6 – Representação do porte dos vencedores dos itens e seus respectivos valores no período entre 2004 e 2015 nos pregões realizados no CPOR	75

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

PIB – Produto Interno Bruto

MPE – Microempresa(s) e empresa(s) de pequeno porte(s)

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SEBRAE-MG – Serviço Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Estado de Minas Gerais

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

CF/88 – Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988

CEMG/89 – Constituição do Estado de Minas Gerais, promulgada em 21 de setembro de 1989

LC – Lei Complementar

LC 123/2006 – Lei Complementar Federal nº 123, de 14 de Dezembro de 2006

CPOR – Centro de Preparação de Oficiais da Reserva de Belo Horizonte

ANPAD – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração

PNMA – Política Nacional do Meio Ambiente

PNMC – Política Nacional sobre Mudança do Clima

PNRS – Política Nacional de Resíduos Sólidos

A3P – Programa da Agenda Ambiental na Administração Pública

PNAE – Plano Nacional de Alimentação Escolar

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
1.1 Problema da pesquisa	22
1.2 Objetivos da pesquisa	22
1.2.1 Objetivo geral	22
1.2.2 Objetivos específicos.....	23
1.3 Justificativa e relevância do tema	23
1.3.1 Plano acadêmico	23
1.3.2 Plano social	24
1.3.3 Plano organizacional.....	24
1.4 Estrutura da pesquisa.....	25
2 REFERENCIAL TEÓRICO	27
2.1 Compras públicas	27
2.1.1 Licitação.....	28
2.1.2 Compras públicas sustentáveis e o Tripé de Sustentabilidade	29
2.1.2.1 Políticas públicas	34
2.1.3 Compras Públicas como política pública de desenvolvimento sustentável	39
2.2 Principais benefícios às MPE em compras governamentais	42
2.2.1 Os benefícios em favor das micro e pequenas empresas nas compras públicas: aspectos legais.....	43
2.2.2 Os benefícios em favor das micro e pequenas empresas nas compras públicas: aspectos sociais.....	47
2.2.3 Os benefícios em favor das micro e pequenas empresas: aspectos financeiros.....	52
3 AMBIÊNCIA DE ESTUDO	58
3.1 Ambientação da pesquisa no CPOR.....	58
3.1.1 Os pregoeiros	60
3.2 Ambientação da pesquisa nas MPE vencedoras de licitações do CPOR	61

4 METODOLOGIA	63
5 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	71
5.1 Análise dos percentuais de contratação das MPE nos pregões realizados pelo CPOR, entre 2004 e 2015.....	71
5.2 Avaliação da percepção dos Pregoeiros do CPOR sobre a implementação da política pública de fomento às MPE em compras governamentais	76
5.2.1 Percepção dos pregoeiros quanto ao próprio grau de conhecimento em relação aos benefícios no que tange às compras públicas	77
5.2.2 Percepção dos pregoeiros quanto à participação das MPE nos pregões	78
5.2.3 Análise do discurso das entrevistas dos Pregoeiros	80
5.2.3.1 Desenvolvimento sustentável e crescimento da economia	80
5.2.3.3 Ciclo virtuoso da compra governamental sustentável	83
5.2.3.4 Aplicação de penalidades.....	85
5.2.3.5 Impacto da política para: a Administração Pública, o Mercado e a Sociedade.....	87
5.2.3.6 Impacto da política nas compras governamentais	89
5.3 Avaliação da percepção dos empresários de MPE, vencedores de pregões realizados pelo CPOR entre 2004 e 2015, sobre a implementação da política pública de fomento às MPE em compras governamentais	92
5.3.1 Análise das percepção dos empresários: questões estruturadas.....	93
5.3.2 Análise da percepção dos empresários: roteiro de entrevistas	99
5.3.2.1 Ampliação do mercado e aumento da competitividade.....	99
5.3.2.2 “Adaptação” das médias e grandes empresas	103
5.3.2.3 Sustentabilidade financeira.....	105
5.3.2.4 Inadimplência e atrasos de pagamentos.....	106
5.3.2.5 Círculo virtuoso da compra governamental sustentável.....	108
5.3.2.6 Benefícios da LC 123/2006 utilizados pelas MPE	110
5.4 Do círculo virtuoso ao círculo vicioso.....	111
5.5 Proposta de modelos para a avaliação da implementação da política pública de fomento às MPE em compras governamentais	113
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	120
REFERÊNCIAS.....	129
APÊNDICES	135

1 INTRODUÇÃO

Ao se estudar a Administração e os gastos públicos dos países, observa-se que as licitações movimentam cifras significativas para a economia nacional. Em um estudo desenvolvido para o Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) em 2012, Moura destacou que as compras públicas representam, em média, entre 8% e 25% do Produto Interno Bruto (PIB) de um país (MOURA, 2012).

E, no Brasil, o quadro não é diferente. O País investe cerca de 10% do seu PIB por ano em suas compras públicas (MOURA, 2012). Tendo como base os dados disponíveis para o ano de 2015, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), isto corresponde, aproximadamente, a R\$ 590 bilhões (BRASIL, 2016).

Apesar de se tratar de um mercado bilionário, dados apresentados por Jacoby Fernandes em 2009, indicam uma participação desigual nesse mercado entre as MPE e as de médio e grande porte. Segundo o autor, os pequenos negócios legalizados respondiam por cerca de 18% do volume das compras governamentais, ao passo que as demais empresas a 82% (JACOBY FERNANDES, 2009).

O autor afirma ainda que dados registrados pelas Juntas Comerciais indicam que cerca de 50% dos pequenos negócios que começaram a operar em 2002 já haviam encerrado as suas atividades em 2004. Para ele, o fato das MPE competirem no mercado das compras públicas, com empresas de grande porte bem consolidadas e melhor estruturadas contribuiu para esse indicador. Além disso, cita estudos que sugerem que, se a participação das MPE no mercado das compras públicas passasse dos 18% verificados para 30%, haveria um incremento de aproximadamente 790 mil empregos por ano. Por isso, Jacoby Fernandes (2009) defende que o acesso das MPE às compras governamentais poderia resultar em uma estratégia efetiva para a redução da taxa de desemprego.

Dados semelhantes foram encontrados pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) (2011a). Estudos dessa instituição concluíram que as grandes e médias empresas venciam 80% dos processos para compras realizadas pelo Governo Federal, ao passo que as MPE respondiam por 20% delas.

Entretanto, o mesmo relatório do SEBRAE indica que os pequenos negócios representavam 99% dos estabelecimentos comerciais nacionais, ao passo que as médias e grandes empresas, apenas o 1% restante. Em outras palavras, 1% das empresas brasileiras concentravam 80% do mercado das compras públicas nacional, ao passo que 99% das empresas nacionais (as MPE), respondiam por 20% desse mercado.

Esses dados podem ser confrontados com outros indicadores sobre a representatividade das MPE para a economia nacional. Nesse sentido, outra pesquisa do SEBRAE (2014), desta vez em conjunto com o IBGE, indicou que, em 1985, a participação dos pequenos negócios no PIB era de 21%. Como não havia uma atualização desse dado, a Fundação Getúlio Vargas utilizou a mesma metodologia para avaliar a evolução deste indicador. E o resultado foi que, em 2001, o percentual cresceu para 23,2% e, em 2011, atingiu 27%. Ou seja, mais de um quarto do PIB brasileiro é gerado pelos pequenos negócios (SEBRAE, 2014).

O mesmo relatório indica que as MPE são as principais geradoras de riqueza no comércio no Brasil (53,4% do PIB deste setor). No PIB da indústria, a participação das MPE (22,5%) se aproxima das médias empresas (24,5%). E, no setor de serviços, mais de um terço da produção nacional (36,3%) têm origem nos pequenos negócios. Em relação ao emprego, as MPE representavam 44% dos empregos formais em serviços, e aproximadamente 70% dos empregos gerados no comércio. Além disso, cerca de 50% das remunerações do setor formal de comércio foram pagas, em 2011, por MPE (SEBRAE, 2014).

Segundo Jacoby Fernandes (2009), os dados apresentados indicam um desequilíbrio em relação à fatia do mercado das compras governamentais destinada aos pequenos negócios e a contribuição dessas empresas para a economia nacional. O mesmo autor ressalta que tal situação não é uma particularidade do Brasil, tampouco essa realidade é modificada no curto prazo.

Por isso, alguns países criaram mecanismos para tornar este mercado acessível a todos. Lima (2007a) informa que, desde a Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos concedem um tratamento diferenciado aos contratos governamentais, o que

envolve ações como o planejamento das compras, divisão das grandes contratações em pequenos lotes, programação das entregas, comportando a capacidade logística das MPE, previsão de reserva de parcela das grandes contratações para as MPE, classificadas como *Huzone Small Business* (localizadas em áreas de menor desenvolvimento).

No Japão, foi criada a Agência da Pequena e Média Empresa, precisamente durante a reconstrução do país, após a Segunda Guerra Mundial, que tinha como objetivos desenvolver a economia local e nacional, impedir a formação de grandes concentrações de poder econômico e incluir pequenas empresas nas compras governamentais (JACOBY FERNANDES, 2009).

O “Livro Verde das Compras Públicas” publicado em 1996 pela Comissão Europeia já trazia um capítulo especial dedicado às MPE, descrevendo suas dificuldades em participar de licitações públicas e sugerindo ações a serem desenvolvidas para o incentivo à participação dessas empresas nas compras públicas. Assim, em 2004, na União Europeia, foi aprovado um novo pacote de diretrizes comunitárias com previsão específica, que impunha aos Estados-membros a adoção de disposições nas compras públicas, com o objetivo de aumentar a participação das MPE (JACOBY FERNANDES, 2009).

No entanto, Jacoby Fernnades (2009) afirma que, mesmo antes da aprovação deste pacote de diretrizes, diversos países pertencentes à União Europeia já praticavam alguma forma de incentivo à participação das MPE nas compras públicas. Citamos o exemplo da França, que possui legislação sobre o fracionamento das grandes compras, assessoria técnica na elaboração das propostas, planejamento das compras públicas e financiamento bancário no caso de atraso nos pagamentos das contratações públicas. Já a Dinamarca providenciou um guia para orientar as MPE durante todo o processo licitatório. Luxemburgo desenvolveu uma série de procedimentos padronizados e simplificados para as MPE. E a Grécia disponibiliza, *online*, um banco de negócios para a subcontratação de MPE e assim por diante (JACOBY FERNANDES, 2009).

Como se vê, o uso do poder de compra governamental como política pública de Estado para fortalecer as MPE não é algo novo, ao contrário, trata-se de prática mundial, há muito empregada para desenvolver economias locais e, por consequência, a economia nacional.

Para Jacoby Fernandes (2009), o Brasil está apenas começando a despertar para os potenciais benefícios do uso do poder de compra pública como política pública, estratégia para o desenvolvimento econômico local e fortalecimento das MPE, na economia nacional.

Tendo como objetivo promover o desenvolvimento econômico e social das MPE, tanto no âmbito municipal quanto regional, a CF/88 já previa, nos artigos 146, inciso III, alínea “d”, 170, inciso IX e 179, um tratamento jurídico e diferenciado em favor das MPE, a fim de ampliar a eficiência das políticas públicas e incentivar a inovação.

Tais benefícios constitucionais foram regulamentados no Brasil a partir da Lei Complementar nº 123/2006 – LC 123/2006 conhecida como o Estatuto das MPE. Essa lei, além de implantar um regime diferenciado de tributação mais benéfico aos pequenos negócios, inovou na ordem jurídica nacional ao estender às compras públicas o tratamento favorecido às MPE, abrindo espaço para a realização de diversas políticas públicas (SANTANA, 2014).

Até então, a legislação brasileira sobre compras públicas tinha como objetivo a busca, tão somente, de uma perspectiva econômica que via as licitações apenas como instrumento para suprir a Administração dos bens necessários à execução das políticas públicas e ao seu funcionamento regular (FROSSARD; CÂMARA, 2010).

Paulo da Silva (2008) destaca que o Estado, ao utilizar-se deste imenso potencial, busca revestir a sua atividade de compra com as características de uma ferramenta de política pública em que as licitações deixam de ser consideradas apenas um meio no contexto público, para se transformarem e assumirem papéis mais abrangentes, capazes de promover o desenvolvimento econômico e social, induzir inovações, diminuir as assimetrias existentes entre segmentos hipossuficientes ou para aqueles considerados estratégicos para a economia nacional.

No mesmo sentido, Teixeira (2013) comenta que o Estado possui um grande poder de compra e pode utilizá-lo para induzir padrões de produção e de consumo que priorizem a justiça social, a eficiência econômica e a prudência ecológica, construindo, assim, uma política pública de desenvolvimento sustentável, que a autora chama de compras públicas sustentáveis.

Em 2016, a LC 123/2006 completou uma década, e, para Santana (2014), durante este período, outras leis confirmaram o interesse do Poder Público em utilizar as compras governamentais como uma forma de política pública de Estado. Em 2010, a Lei Federal nº 12.349, alterou o 3º da Lei Federal nº 8.666/1993, incluindo de forma expressa a promoção do desenvolvimento nacional sustentável entre as finalidades da licitação. Mais recentemente, a Lei Complementar Federal nº 147/2014 – LC 147/2014 acrescentou o §14, ao artigo 3º da Lei Federal nº 8.666/1993, bem como o Artigo 5º-A, à mesma lei. Ambos os dispositivos determinaram expressamente que as licitações e contratos públicos devem privilegiar o tratamento diferenciado e favorecido às MPE.

Todavia, passados mais de dez anos e, apesar das inovações normativas, dados atuais das compras públicas confirmam a persistência da distância entre a participação das MPE nas compras públicas do Governo Federal e a das médias e grandes empresas. Dos R\$ 148.513.016.099,09 contratados pelo Governo Federal entre 2011 e 29/08/2016, R\$ 131,20 bilhões foram para contratos realizados com médias ou grandes empresas, correspondendo a 88,34% das compras públicas. Ao passo que os micro e pequenos negócios responderam por R\$ 17,3 bilhões, apenas 11,64%, aproximadamente (BRASIL, 2016).

Considerando a representatividade das MPE para a economia nacional e os percentuais de participação dessas empresas nas compras públicas, cabe indagar se, após os primeiros anos de vigência da LC 123/2006, houve alterações no cenário das contratações públicas em favor das MPE.

Tendo como referência o modelo do ciclo da política pública proposto por Brancalion *et al.* (2015), buscou-se avaliar a implementação dos benefícios

concedidos pela legislação e as possíveis transformações dela decorrentes, analisou-se os dados referentes às compras públicas de uma unidade militar da Administração Pública Federal instalada na cidade de Belo Horizonte, o Centro de Preparação de Oficiais da Reserva de Belo Horizonte (CPOR), entre os anos de 2004 e 2015.

Buscou-se conhecer a percepção dos atores envolvidos nessa política pública, tendo de um lado o órgão público federal, por meio de seus pregoeiros, responsáveis por implementar a política, e do outro, os empresários de MPE, beneficiários da ação governamental.

1.1 Problema da pesquisa

Para discutir os resultados de uma política pública é necessário percorrer o seu ciclo. E uma destas etapas é a avaliação que os envolvidos nesta política fazem quanto às vantagens e desvantagens da implementação da política. Esta análise é realizada aqui, tendo como base a perspectiva tanto dos agentes políticos quanto dos beneficiários da ação pública.

Dessa forma, o problema central desta pesquisa é avaliar como tem sido a implementação da política pública de fomento às MPE em compras governamentais, nos pregões realizados pelo CPOR, entre 2004 e 2015. E, para isso, analisar a percepção dos atores envolvidos nesta política pública.

1.2 Objetivos da pesquisa

Tendo como base para a problematização da pesquisa, foram estabelecidos os seguintes objetivos:

1.2.1 Objetivo geral

Avaliar os resultados da implementação da política pública de fomento às MPE em compras governamentais, instituída pela LC 123/2006, a partir dos pregões realizados pelo CPOR no período entre 2004 e 2015.

1.2.2 Objetivos específicos

Foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- a) Analisar os percentuais de contratação das MPE nos pregões realizados pelo CPOR, entre 2004 e 2015;
- b) Avaliar a percepção dos pregoeiros do CPOR sobre a implementação da política pública de fomento às MPE em compras governamentais, instituída pela LC 123/2006, nos pregões realizados pelo órgão entre 2004 e 2015;
- c) Avaliar a percepção dos empresários de MPE, vencedores de pregões realizados pelo CPOR entre 2004 e 2015, sobre a implementação da política pública de fomento às MPE em compras governamentais, em relação à sustentabilidade financeira de seus negócios.

1.3 Justificativa e relevância do tema

O ciclo de avaliação de uma política pública passa por diversas etapas, entre elas a percepção dos atores envolvidos nos processo. Os benefícios concedidos às MPE por meio da LC 123/06, que trouxe tratamento diferenciado aos pequenos negócios, no que tange às compras governamentais, são um exemplo de política pública.

Esta política já passou por alguns ciclos de avaliação, o que trouxe alterações à lei a fim de torná-la o mais benéfica possível para os dois lados, os agente públicos e os beneficiários, quais sejam, os empresários de MPE.

Assim, ao avaliar a percepção dos atores envolvidos nesta política pública, este trabalho contribui para a sua evolução e aperfeiçoamento.

1.3.1 Plano acadêmico

Buscando verificar se esta pesquisa poderia trazer uma contribuição acadêmica, foram realizadas consultas, no período entre 07 julho de 2016 e 08 de agosto de 2016, sem estabelecer um período para as publicações, na Associação Nacional de

Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD) e na Biblioteca Eletrônica SPELL sobre os termos “licitações para MPE”, “compras públicas para micro e pequenas empresas”, “compras governamentais para micro e pequenas empresas”, “compras públicas sustentáveis”, “licitações sustentáveis” e “compras governamentais sustentáveis”. Foram encontrados quinze trabalhos abordando temas correlatos. Ampliando a pesquisa documental, foram identificados cinco livros, sendo dois jurídicos, que abordavam questões ligadas ao desenvolvimento sustentável de maneira superficial. Quanto a dissertações ou teses, foram identificadas duas dissertações sobre o tema, sendo que apenas uma delas combinava os temas benefícios em licitações para MPE e desenvolvimento sustentável.

A justificativa acadêmica desta pesquisa se centra, portanto, na oportunidade de contribuir ao apresentar um estudo sobre a avaliação da política pública de fomento às MPE, por meio das compras governamentais, após os primeiros anos de implementação dessa política. Além disso, espera-se conhecer a percepção de gestores públicos responsáveis por implementá-la e dos empresários de MPE, seus beneficiários.

1.3.2 Plano social

A LC 123/2006 disciplinou o tratamento jurídico e diferenciado às MPE, nas compras públicas. Essa legislação objetiva promover o desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, ampliar a eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica dos pequenos negócios.

Ao realizar a avaliação da implementação desta política, é possível entender se, de fato, ela está alcançando o objetivo proposto e contribuindo para o desenvolvimento nacional sustentável.

1.3.3 Plano organizacional

Dados do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Estado de Minas Gerais (SEBRAE-MG) (2011) indicam que o mercado das compras públicas de

Minas Gerais, em geral, é explorado por empresas que já têm um tempo razoável de início de negócio – em média empresas com 11,9 anos de existência. O estudo indica que, geralmente, as empresas não são abertas com foco no mercado das compras públicas. Após anos comercializando com o setor privado, as compras governamentais aparecem como um mercado alternativo, como possibilidade de expansão dos negócios. Corrobora esta afirmação o fato de as empresas terem, em média, 14,9 empregados (SEBRAE-MG, 2011).

Ainda segundo a mesma pesquisa do SEBRAE-MG (2011), comércio e serviços, cumulativamente, são os setores econômicos com maior representatividade no mercado das compras governamentais com 94,8% das empresas. Ademais, esse estudo indicou que grande parte das empresas que participam de licitações vendem para os três níveis de Governo (União, Estados e Municípios) e com frequência elevada: 69,4% vendem para as Prefeituras, sendo 26,5% vendas semanais e 25,6% vendas mensais; 59,1% vendem para o Governo Federal, sendo 37,7% vendas semanais e 20,6% vendas mensais; 85,2% vendem para o Governo do Estado de Minas Gerais, sendo 27,9% vendas semanais e 25,8% vendas mensais.

Tais estatísticas sobre as vendas ao Poder Público realizadas por MPE ressaltam o interesse sobre o assunto no plano organizacional. Ademais, a avaliação dos resultados da política pública de fomento aos pequenos negócios em compras governamentais contribui para a sua compreensão e a melhoria da sua implementação no futuro.

1.4 Estrutura da pesquisa

Esta pesquisa foi estruturada em seis seções. Na primeira contemplam-se o problema de pesquisa, os objetivos geral e específicos e as justificativas acadêmica, social e organizacional.

Na segunda seção, abordam-se os temas “Compras Públicas”, “Os benefícios às MPE”, sendo estes subdivididos em seções e subseções.

Na terceira seção, descreve-se o contexto do estudo, a partir de duas vertentes: a primeira a do CPOR; e a segunda, apresentando as MPE vencedoras das licitações realizadas por esse órgão.

Na quarta seção, desenvolvem-se os aspectos metodológicos: pesquisa qualitativa, unidade de análise e observação, universo e amostra, técnica e etapas da coleta e análise dos dados.

Na quinta seção, são descritos e discutidos os resultados da pesquisa.

E na sexta seção, são apresentadas as conclusões da pesquisa.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A fim de se obter melhor compreensão acerca da base teórica que compõe a pesquisa, esta seção foi estruturada em três tópicos considerados relevantes para o estudo: primeiramente será abordado o tema Compras Públicas, sua previsão constitucional e infraconstitucional; posteriormente, o estudo trará o conceito de Políticas Públicas, seu ciclo de desenvolvimento e criação. Em seguida será explicado o conceito de desenvolvimento sustentável e o modelo de compras governamentais que respeitam este critério. Por fim, será abordada a LC 123/2006 que traz as ações de favorecimento às MPE, em licitações públicas, quanto aos aspectos legais, sociais e econômicos.

2.1 Compras públicas

Para o funcionamento da máquina pública, todos os Estados têm a necessidade de adquirir no mercado bens, produtos e serviços. No entanto, é primordial que as compras públicas sejam executadas de maneira transparente, promovendo a economicidade, a igualdade e a moralidade, respeitando os princípios basilares que orientam a Administração Pública (PIMENTA, 1998).

A CF/88 determina em seu artigo 37, inciso XXI, que as contratações públicas deverão ocorrer mediante processo de licitação, e institui os parâmetros condições em que esta deverá acontecer:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

2.1.1 Licitação

De acordo com Justen Filho (2000), a licitação consiste em um procedimento administrativo, composto de atos sequenciais, ordenados e independentes, mediante os quais a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse, devendo ser conduzida em estrita conformidade com os princípios constitucionais e aqueles que lhes são correlatos (JUSTEN FILHO, 2000).

Segundo o mesmo autor, os princípios norteadores do processo licitatório são: legalidade, o qual afirma que a atuação do gestor público e a realização da licitação devem ser processados na forma da Lei, sem nenhuma interferência pessoal da autoridade; impessoalidade, que preza pelo interesse público acima dos interesses pessoais, sendo indispensável tratamento igualitário entre todos os participantes; moralidade, onde a licitação deverá ser realizada em estrito cumprimento dos princípios morais, de acordo com a Lei; igualdade, que proíbe a discriminação entre os participantes do processo; publicidade, objetivando a transparência do processo licitatório em todas as suas fases; probidade administrativa, determinando que o gestor deve ser honesto em cumprir todos os deveres que lhes são atribuídos por força da legislação; vinculação ao instrumento convocatório, onde a Administração bem como os licitantes, ficam obrigados a cumprir os termos do edital em todas as fases do processo: documentação, propostas, julgamento e o contrato (JUSTEN FILHO, 2000).

A fim de regulamentar o artigo 37, inciso XXI do texto constitucional, foi criada a Lei Geral de Licitações, Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a qual instituiu as normas gerais sobre licitações e os contratos administrativos no âmbito dos Poderes da União (Executivo, Legislativo e Judiciário) dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Dessa forma, a Lei 8.666/1993 cria cinco modalidades de licitações: “Art. 22. são modalidades de Licitação: I – Concorrência; II – Tomada de Preços; III – Convite; IV – Concurso; V – Leilão”. A mesma lei criou ainda como formas de contratação direta,

a Dispensa de Licitação (artigos 17, §2º, §4º e 24) e a Inexigibilidade quando houver inviabilidade de competição (artigo 25).

Com o objetivo de trazer maior transparência, agilidade e diminuir os custos para a Administração Pública bem como para seus fornecedores, em 2002, foi criada uma nova modalidade de licitação, o pregão. A Lei Federal nº 10.520/2002 institui no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios esta nova modalidade de licitação (SANTANA, 2009).

Segundo Santana (2009), o pregão é uma modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado da contratação. A disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances sucessivos, disputados em uma sessão pública. Em 2005, o Decreto Federal nº 5.450, regulamentou esta modalidade na sua forma eletrônica, o chamado de Pregão Eletrônico, sendo realizado por meio da internet.

2.1.2 Compras públicas sustentáveis e o Tripé de Sustentabilidade

A Lei Geral das Licitações, Lei 8.666/1993 indica que as compras públicas se destinam não apenas a promover a contratação mais barata, mas também a estimular o **desenvolvimento nacional sustentável**, conforme previsão legal expressa contida em seu artigo 3º:

Artigo 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (BRASIL, 1993) (grifo nosso).

Há na literatura internacional diversas definições para o termo compras públicas sustentáveis. Entre elas, pode-se apresentar a visão de Roos (2012) o qual acredita que, para a licitação ser sustentável, devem-se considerar fatores adicionais, a fim de maximizar os benefícios sociais, ambientais e econômicos. Mas sempre respeitando os princípios e boas práticas de aquisição que a envolvem.

Além disso, Brammer e Walker (2011) entendem que a compra sustentável deve ser realizada com base nos princípios do desenvolvimento sustentável, de forma a promover a governança, dentro dos limites ambientais, garantindo uma sociedade forte, saudável e justa.

A definição utilizada pelo Reino Unido merece ser destacada, pois é uma das mais citadas na literatura. Defra (2006) define a contratação pública como um processo que visa atender as necessidades das organizações, garantindo benefícios tanto para a organização, quanto para a sociedade e a economia, tendo também como objetivo minimizar os danos ao meio ambiente.

No Brasil, em um dos primeiros trabalhos a tratar sobre o tema, Betiol *et al.* (2008) definiu o termo licitação sustentável como sendo:

A licitação sustentável é uma solução para integrar considerações ambientais e sociais em todos os estágios do processo da compra e contratação dos agentes públicos (de governo) com o objetivo de reduzir impactos à saúde humana, ao meio ambiente e aos direitos humanos. (BIDERMAN *et al.*, 2008, p. 21).

Como se percebe, todas as definições de compras públicas sustentáveis fazem menção a aspectos ambientais e sociais. Além dessas duas vertentes, o tripé da sustentabilidade engloba ainda o vetor econômico. Isto porque, quando se fala de uma compra, seja ela pública ou privada, é certo que haverá o dispêndio de “dinheiro”, como foi destacado na definição adotada pelo Reino Unido. Pode-se dizer que a perspectiva financeira é inerente à compra, seja ela sustentável ou não. Se não houvesse pagamento, seria escambo.

No entanto, para Meehan e Bryde (2011), muitas organizações têm adotado uma visão parcial de sustentabilidade, focando principalmente nos temas ambientais. Não obstante os aspectos ecológicos sejam um dos principais pilares do desenvolvimento sustentável, os autores defendem que deve ser dada igual valorização às questões sociais e econômicas. Do contrário, o tripé de sustentabilidade não será equilibrado ou integrado.

Argumento contrário é apresentado por McCrudden (2004). Segundo o autor, não obstante as compras “verdes” serem mais conhecidas atualmente, a utilização de contratações públicas com fins sociais data do Século XIX na Europa e América do Norte. Como exemplos, o autor cita o uso de contratos públicos para a garantia de salários justos na Inglaterra na década de 1890, para garantia de emprego para veteranos de guerra com deficiência e nos Estados Unidos na década de 1930, e ainda como forma de promover a igualdade para negros ao longo da história americana.

O autor afirma que normalmente as questões sociais são incluídas nos contratos públicos como maneira de fazer cumprir a legislação, ou como ações afirmativas de justiça distributiva. Comenta ainda, que, na década de 1990, as contratações públicas foram utilizadas como instrumento para fortalecer tratados de direitos humanos (McCRUDDEN, 2004).

McCrudden (2004) considera que as compras “verdes” da década de 1990 não estavam integradas aos esforços de caráter social das compras públicas. Porém, segundo o autor, mais recentemente tem sido crescente o debate sobre como os aspectos de contratos sociais podem ser combinados com os contratos verdes para produzir "compras sustentáveis", assim abordando tanto as questões sociais, como as ambientais.

Nesse sentido, Teixeira (2013) apresenta dados de duas pesquisas internacionais que englobam aspectos sociais e ambientais das compras públicas:

pesquisa realizada por Steurer *et al.* (2007a) em 26 Estados Membros da União Europeia (UE) concluiu que, das 103 iniciativas de CPS identificadas, 47,6% focavam em critérios ambientais e sociais, 41,7% tratavam apenas de critérios ambientais e 6,8% apenas sociais. Já na pesquisa realizada por Brammer e Walker (2011), os próprios autores se disseram surpreendidos pelos resultados que apontam para uma maior aplicação de critérios sociais em relação aos ambientais nas contratações públicas das mais de 280 organizações dos vinte países que responderam à pesquisa. **Entre os aspectos sociais citados pelos participantes desta pesquisa encontram-se as compras de Micro e Pequenas Empresas (MPEs) locais** e questões relacionadas a práticas responsáveis de trabalho e segurança. (TEIXEIRA, 2013, p. 48) (Grifo nosso)

A partir dessas premissas, Teixeira (2013) elabora um modelo de compras públicas sustentáveis, como adaptação aos trabalhos de Steurer *et al.* (2007), Roos (2012), UNOPS (2009), Santos (2011), Betiol *et al.* (2012). Esse modelo busca fortalecer a interseção entre os aspectos econômicos, sociais e ambientais das compras públicas sustentáveis, como explica a autora:

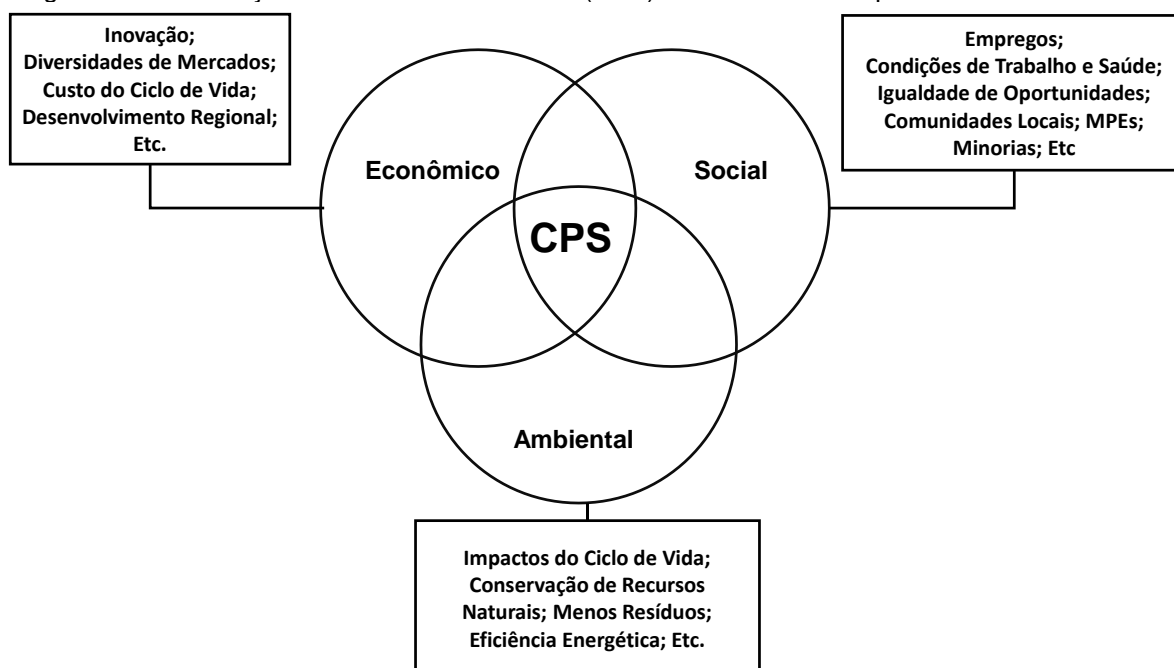
Critérios econômicos (além do preço): promoção da inovação e da diversidade de mercados; considerar o custo dos produtos e serviços ao longo do seu tempo de vida (custo do ciclo de vida), bem como o custo para a sociedade como um todo; avaliar qualidade, disponibilidade e funcionalidade; promoção do desenvolvimento regional;

Critérios sociais: geração de emprego; melhoria das condições de trabalho e saúde dos empregados; igualdade de oportunidades e acessibilidade; salários justos e outras questões éticas (como o comércio justo, proteção dos direitos humanos e do trabalho); reconhecimento da diversidade; desenvolver comunidades locais; **priorizar MPEs e fornecedores locais**; proibição de empresas envolvidas em trabalho infantil ou trabalho análogo ao escravo; valorizar empresas geridas por mulheres e minorias, como quilombolas e indígenas; reduzir os impactos sobre a saúde do consumidor;

Critérios ambientais: redução dos impactos ambientais dos bens, obras e serviços durante a produção, distribuição, consumo e desfazimento (analisar o ciclo de vida); prezar pela conservação de recursos naturais, como água, terra e ar; minimizar a produção de resíduos e prevenir a poluição; eliminar resíduos e materiais perigosos; minimizar a utilização de recursos (reduzir, reciclar e reutilizar) em todo o fornecimento da cadeia; uso de recursos renováveis; eficiência energética; avaliação da durabilidade; biodegradabilidade; reciclabilidade e facilidade de reutilização, refabricação e reparo (TEIXEIRA, 2013, p. 49) (Grifo nosso)

Para ilustrar as características e os pontos de interseção do modelo proposto, Teixeira (2013) elabora um diagrama, reproduzido na FIG. 1.

Figura 1 – Contratações Públicas Sustentáveis (CPS) considerando o tripé da sustentabilidade



Fonte: Teixeira (2013) adaptado dos trabalhos de Steurer *et al.* (2007), Roos (2012), UNOPS (2009), Santos (2011), Betiol *et al.* (2012).

Apresentada as bases do modelo, a autora conclui propondo um conceito próprio para as compras públicas sustentáveis: “[...] é possível sintetizar o processo de CPS como aquele que integra considerações de eficiência econômica, justiça social e proteção ambiental, conforme a intersecção dos círculos [...]” (TEIXEIRA, 2013, p. 49).

Teixeira (2013) apresenta alguns exemplos de políticas públicas adotadas pelo Governo Federal, que se encaixariam no elo ambiental do modelo proposto: a) a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA); b) a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC); c) a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS); d) o Programa da Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P); e) Plano de Ação para a Produção e Consumo Sustentáveis.

Finalmente, Teixeira (2013) lista programas e iniciativas sócioeconômicas do Estado que se encaixam nos elos social e econômico do modelo apresentado. São eles: a) a Lei Geral das Micro e pequenas empresas (LC 123/2006) b) o Plano Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); c) o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); d) e outros potenciais programas para incremento da sustentabilidade social nas contratações públicas.

2.1.2.1 Políticas públicas

O processo histórico de desenvolvimento da maioria dos países desenvolvidos contou com a consolidação, ao longo do tempo, de forte intervenção do Estado. Essa ação trouxe influências e consequências em diversos elementos formadores da economia, da sociedade e do mercado. Exemplo dessa situação, segundo os autores Castro e Oliveira (2014), é que as constituições e instituições dos diversos países procuraram se estruturar em torno de um projeto de desenvolvimento, estabelecendo direitos e deveres de cada cidadão (CASTRO; OLIVEIRA, 2014).

Nessa linha, Moraes (2003) informa que desde a promulgação da CF/88, este tem sido o principal elemento norteador da formulação e da implementação de políticas públicas que contribuam para o alcance desses objetivos. Afinal, é do texto constitucional que se extraem os princípios segundo os quais se funda a República Federativa do Brasil.

O autor ressalta que, no caso do Brasil, a CF/88 estabeleceu como objetivos fundamentais da República: construir uma sociedade livre, justa e solidária; **garantir o desenvolvimento nacional**; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (MORAES, 2003).

Todos esses aspectos da Constituição, segundo Castro e Oliveira (2014), são transformados em ações do Estado, por meio de políticas públicas. Por isso, para os fins desse trabalho, as políticas públicas serão trabalhadas conforme o conceito sugerido por esses autores:

As políticas públicas serão aqui entendidas como o conjunto de políticas, programas e ações do Estado, diretamente ou por meio de delegação, com objetivo de enfrentar desafios e aproveitar oportunidades de interesse coletivo. Tais políticas, programas e ações concretizam-se na oferta de bens e serviços que atendam às demandas resultantes das disputas políticas acerca do que é ou deveria ser de interesse público. (CASTRO; OLIVEIRA, 2014, p. 22)

Porém, o termo políticas públicas ainda é muito genérico para o propósito desse trabalho. Por isso, optou-se por restringir o plano de análise às chamadas políticas públicas de desenvolvimento, onde segundo Castro e Oliveira (2014), desenvolvimento é “[...] a capacidade de determinada sociedade superar os entraves à realização de suas potencialidades” (CASTRO; OLIVEIRA, 2014, p. 22).

A partir dessa mesma concepção, a temática do desenvolvimento é trabalhada por uma vasta gama de autores, entre eles: List (1986), Myrdal (1972), Hirschman (1960), Chang (2004), Reinert (2007), Furtado (1961), Furtado (1992), Furtado (2011), Tavares (1998) e Tavares e Belluzzo (2002).

Todos eles entendem que o desenvolvimento pode ser abordado em múltiplas dimensões, sempre levando em consideração as especificidades históricas e espaciais de cada sociedade. Isso porque, a noção de desenvolvimento é ampla e remete à época da primeira Revolução Industrial (OLIVEIRA; SANTOS, 2015).

Por esse motivo, Castro e Oliveira (2014) defendem que as políticas públicas de desenvolvimento dão partida a um circuito de influências bastante complexo, que eles organizam em um modelo que contempla cinco dimensões: a) territorial; b) político-institucional; c) ambiental; d) social; e) econômica. Assim, os resultados esperados do processo de desenvolvimento irão depender das combinações dessas dimensões e das políticas públicas conduzidas pelos diversos Estados nacionais.

Sob a perspectiva territorial, as políticas públicas podem contribuir para distribuição pelo território nacional de condições mais adequadas de acesso a bens e serviços, visando fomentar as potencialidades locais e regionais. Com relação à dimensão político-institucional, almeja-se criar condições para uma inserção internacional mais soberana para fortalecer o Estado e as instituições. Na dimensão ambiental as políticas públicas buscam fomentar a sustentabilidade do processo de desenvolvimento, de forma que os avanços socioeconômicos sejam complementares, ao invés de se oporem à preservação e ao uso sustentável do meio ambiente (CASTRO; OLIVEIRA, 2014).

Já a dimensão social permite a ampliação do poder de compra da população via aumento real do salário mínimo, geração de emprego e renda e por programas de transferência de renda, elevando os brasileiros à categoria de participantes ativos do mercado de bens duráveis e não duráveis e de serviços em geral. Na dimensão econômica, pode-se destacar os três “motores do investimento” (consumo de massa, recursos naturais e infraestrutura) que precisam ser “turbinados” pela inovação tecnológica e pela reativação de encadeamentos produtivos tradicionais (CASTRO; OLIVEIRA, 2014).

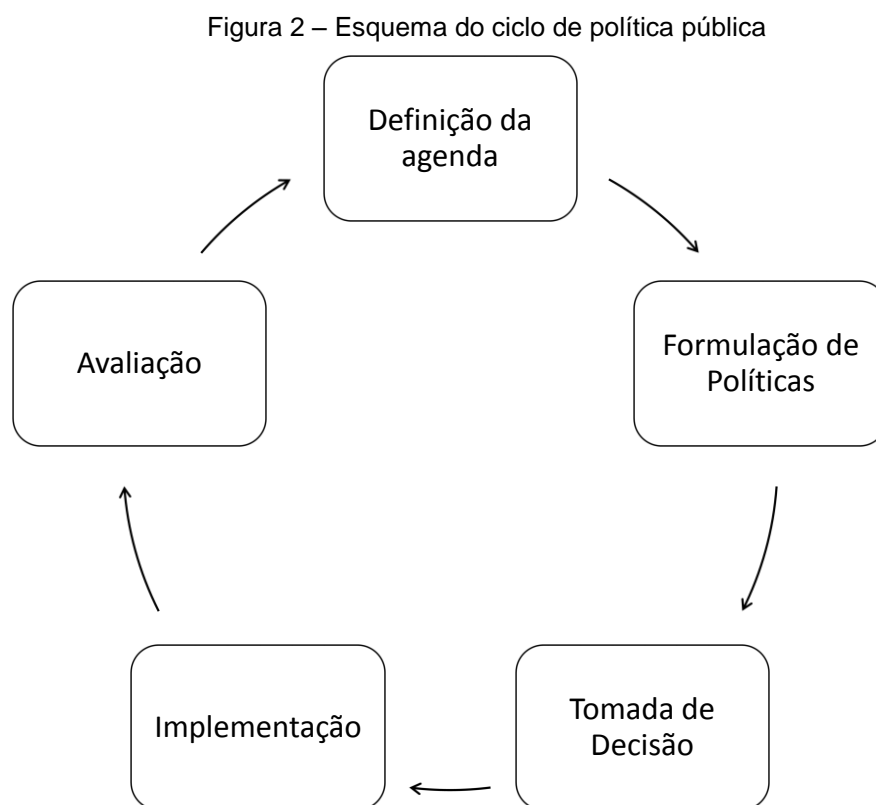
Em relação aos três “motores do investimento”, Bielschowsky (2012) ratifica que a estratégia do desenvolvimento econômico brasileiro deve reconhecer a existência dessas três frentes de expansão, movidas pela demanda: consumo de massa, recursos naturais e infraestrutura. Para o autor, essa fórmula corresponde a um padrão viável de expansão econômica a longo prazo para o Brasil, tal como, no passado, deu-se com o processo de industrialização. Todos os três motores devem ser “turbinados” pela inovação tecnológica e pela reativação de encadeamentos produtivos tradicionais (BIELSCHOWSKY, 2012).

Bielschowsky (2012) explica que esse enfoque é ao mesmo tempo *keynesiano*, *kaldoriano* e estruturalista. Isto porque:

Inspira-se em Keynes porque toma o investimento como resultado de estímulos de demanda efetiva. Em Kaldor, porque considera o progresso técnico e o *learning by doing* processos que acompanham o investimento gerado por expansão de demanda e ajudam a alimentar os rendimentos crescentes de escala que permitem o aumento de produtividade. É estruturalista porque, ao centrar a análise no investimento e nas transformações estruturais que suscita, orienta a discussão diretamente ao “estilo” de desenvolvimento desejado e historicamente viável. (BIELSCHOWSKY, 2012, p. 12)

Com amparo nessas perspectivas, é que se concorda como o pensamento de Castro e Oliveira (2014), que defendem que observar as conexões entre as diferentes dimensões do desenvolvimento e das políticas públicas permite uma melhor compreensão do estágio de desenvolvimento pelo qual um determinado país passa, até se chegar ao que se denomina, modernamente, desenvolvimento sustentável.

Segundo de Brancalion *et al.* (2015), o processo de elaboração de uma política pública possui atividades essenciais que devem ser realizadas para se alcançar o objetivo traçado. Essas atividades estão dispostas em ordem cronológica a fim de se tornarem cíclicas. São elas definição da agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação.



Fonte: Adaptado de Brancalion *et al.* (2015).

Secchi (2013) explica que o ciclo se inicia na definição da agenda, que é o processo de identificação e reconhecimento de problemas que dê atenção pública e posterior elaboração de uma lista com as principais questões levantadas. Assim, os governos decidem quais serão as ações subsequentes e como serão realizadas para resolver aqueles problemas, focando nas atividades posteriores de responsabilidade governamental para criação da política pública. Os problemas são selecionados, levando em consideração aspectos sociais e políticos. Somente após a criação da agenda será possível iniciar a formulação da política pública (Etapa 2) (SECCHI, 2013)

Na segunda etapa, formulação de política pública, é realizada uma avaliação para selecionar o tipo de política pública que será adotada e eleição das possíveis

soluções para sanar determinados problemas. Eles podem ser fundamentais ou incrementais, onde aquela requer mudanças em políticas já existentes, exigindo maior informação e avaliação de impactos e estas alteram marginalmente o *status quo* (SECCHI, 2013).

Após a eleição das possíveis soluções, considerando análises políticas e técnicas, deve-se tomar a decisão (Etapa 3) sobre quais as propostas são as mais viáveis e consistentes e que amparam a escolha e quais ações serão adotadas. Secchi (2013) afirma que, dessa etapa dependerá o sucesso da política pública. Daí, parte-se para a implementação da política pública (Etapa 4), que é quando as escolhas feitas na etapa anterior se traduzem em ações efetivamente. Neste momento, é importante avaliar o cenário político da política implementada, pois disso dependerá a sua eficácia.

Por fim, é realizada a avaliação da política pública (Etapa 5). Para Secchi (2013), ela deve ser realizada em conjunto com os atores estatais e sociais para determinar se a política cumpriu o objetivo determinado, ou seja, se ela foi capaz de solucionar o problema diagnosticado na Etapa 1. Existem cinco tipos principais para avaliação da política pública: avaliação de esforços, desempenho, processo, eficiência e adequação de desempenho.

Para analisar a política pública de desenvolvimento que confere um tratamento diferenciado às MPE, por meio de benefícios para participação em licitações, é primordial que sejam avaliados os esforços, onde se devem calcular os custos monetários para realização da política, que no caso seria o custo x benefício que o tratamento diferenciado traz aos cofres públicos; avaliação de desempenho, que tem como objetivo determinar se a política pública está sendo capaz de produzir os efeitos desejados, alcançando os objetivos traçados; a adequação de desempenho, que é semelhante à avaliação de desempenho, mas, no entanto, avalia a necessidade de adequação das metas e dos objetivos.

A LC 123/2006 já passou por esse processo de avaliação algumas vezes. Prova disto é que em pouco mais 10 anos de vigência dessa lei, ela já foi alterada mais de 4 vezes como se verá no capítulo seguinte. É de se acreditar que a necessidade de

tais alterações ficaram evidentes, após as avaliações iniciais dos resultados dessa política, o que tem levado ao seu aprimoramento e adequação das ações da Etapa 3.

No entanto, Secchi (2013) destaca que é importante que a avaliação leve em consideração, além da visão dos agentes políticos envolvidos no processo, a percepção dos beneficiários do programa ao qual a política se destina. Assim, apure-se a real solução dos problemas identificados na etapa de diagnóstico.

2.1.3 Compras Públicas como política pública de desenvolvimento sustentável

Estudando as compras governamentais de diversos países, Teixeira (2013) faz um minucioso levantamento histórico internacional sobre a evolução das compras públicas sustentáveis e conclui que, a partir da década de 1990, surgem as primeiras iniciativas do uso do poder de compra do Estado como forma de estimular a produção sustentável de bens e serviços. Nesse sentido, a autora cita a realização da Eco-92 no Rio de Janeiro em 1992 como evento inaugural dessa abordagem (TEIXEIRA, 2013).

Durante a Eco-92, os países participantes assinaram diversos documentos e tratados relevantes, abordando temas como diversidade biológica e mudanças climáticas, dentre eles, a Agenda 21.

Segundo Teixeira (2013), a Agenda 21 é um protocolo de intenções que consolida um amplo programa de sustentabilidade ambiental a ser adotado pelos países signatários. No capítulo quarto desse documento evidencia-se a necessidade da mudança dos padrões de consumo. Isto porque, o desenvolvimento sustentável e uma melhor qualidade de vida somente poderiam ser alcançados, caso as nações reduzissem consideravelmente ou eliminassem os padrões insustentáveis de produção e consumo.

Nesse contexto, o papel do Estado passa a ter um peso maior sob a perspectiva de grande consumidor e indutor de padrões de produção. Por isso, o item 4.23 da

Agenda 21 menciona de forma explícita o poder de compra da Administração Pública, enquanto fator de desenvolvimento sustentável:

4.23. Os próprios Governos também desempenham um papel no consumo, especialmente nos países onde o setor público ocupa uma posição preponderante na economia, podendo exercer considerável influência tanto sobre as decisões empresariais como sobre as opiniões do público. Consequentemente, **esses Governos devem examinar as políticas de aquisição de suas agências e departamentos** de modo a aperfeiçoar, sempre que possível, o aspecto ecológico de suas políticas de aquisição, sem prejuízo dos princípios do comércio internacional. (CNUMAD, 1992, 4.23) (Grifo nosso)

Desde então, vários outros eventos e protocolos de repercussão mundial foram realizados e assinados, todos defendendo a utilização das compras públicas como instrumento indutor do desenvolvimento sustentável. Como exemplo, podemos citar o Plano de Implementação de Johannesburgo em 2002, o Processo de Marrakesk, em 2003 e a Rio+20, em 2012.

No entanto, Meehan e Bryde (2011) entendem que muitas organizações têm se preocupado principalmente com os temas ambientais e tratado com menor atenção as dimensões social e econômica. Para os autores, o foco ambiental acaba por prejudicar a integração do tripé de sustentabilidade nas diretrizes e políticas das instituições.

Teixeira (2013) alerta que, para considerar o tripé da sustentabilidade de maneira integrada, as contratações públicas devem equilibrar os critérios econômicos, sociais e ambientais. Nessa linha de raciocínio, a autora analisa o modelo do *Triple Bottom Line* aplicado às corporações privadas, nos moldes idealizados por Elkington (2001) e indaga se o Mercado, pelas suas próprias forças e iniciativas, é capaz de promover o desenvolvimento sustentável. Para ela a resposta é não:

[...] concluiu-se que mecanismos puros de mercado não são capazes de conduzir aos objetivos do desenvolvimento sustentável: eficiência econômica, justiça social e proteção ambiental (TEIXEIRA, 2013, p. 217).

Mas, e o Estado é capaz de promover o desenvolvimento sustentável? Para Teixeira (2013), também não. Todavia, a autora defende as compras públicas, entendendo

que o Estado goza de uma condição diferenciada, especialmente quando se leva em consideração o seu poder de compra:

O elevado poder de compra do Estado o coloca em uma posição privilegiada para promover padrões de produção e consumo que contribuam para o desenvolvimento sustentável (TEIXEIRA, 2013, p. 217).

E essa perspectiva parece ter sido incorporada às licitações brasileiras, a ponto de se poder sugerir que, nas últimas décadas, as compras governamentais se tornaram um exemplo de aplicação do conceito da *Triple Bottom Line*. Tem-se como evidência a previsão legal da Lei Geral das Licitações, conforme dito anteriormente, de que o Estado almeja o desenvolvimento nacional sustentável.

Nas palavras de Santana (2014, p.21), “o Artigo 3º da Lei 8.666/93 passou a imantar inúmeros valores e princípios constitucionais que, no resumo prático, induz e permite a realização de várias políticas públicas a partir do poder de compra governamental”.

Ainda segundo Santana (2014), uma das finalidades perseguidas pelo Estado com esta medida é valer-se de seu poder de compra para fomentar e desenvolver a economia regional por meio da contratação de empresas, contribuindo assim para a manutenção de níveis razoáveis de emprego.

Este entendimento alinha-se aos estudos de Castro e Oliveira (2014), os quais entendem que as políticas públicas de desenvolvimento inauguram um complexo circuito de influências, organizado em um modelo que engloba cinco dimensões: a) territorial; b) político-institucional; c) ambiental; d) social; e) econômica. Assim, os resultados esperados, a partir do processo de desenvolvimento, irão depender das combinações dessas dimensões e das políticas públicas conduzidas pelos diversos Estados Nacionais face aos beneficiários daquela política.

Neste íterim, Paulo da Silva (2008) relata que a expressão “uso do poder de compra” representa um verdadeiro poder, pois a disponibilidade de recursos por determinada instituição, no caso o Estado, confere-lhe a possibilidade de induzir comportamentos específicos em terceiros, buscando a obtenção de resultados que

ultrapassem o objetivo de simplesmente suprir as necessidades da Administração Pública.

Nessa mesma linha de raciocínio, para Arantes (2006), com o crescimento da demanda por bens e serviços por parte da Administração Pública, as compras públicas passaram a ser percebidas não somente como um instrumento apto para o suprimento dos bens necessários ao seu funcionamento, mas também como uma forma eficaz de destinar recursos públicos para estimular o crescimento de grupos ou segmentos da sociedade considerados vulneráveis ou estratégicos para o desenvolvimento regional, sendo esta uma das facetas da função estabilizadora do Estado.

Concordando com o pensamento de Arantes (2006), Teixeira (2013) propõe que estratégias de Governo sejam adotadas, para que haja o alinhamento entre as compras públicas e o tripé de sustentabilidade:

Para alinhar as contratações públicas ao tripé da sustentabilidade faz-se necessário desenvolver estratégias de governo que materializem os critérios socioeconômicos, tendo em vista que questões como desenvolvimento regional e uma maior geração de emprego, apesar de previstos em alguns dos normativos analisados, fogem ao campo de visão do comprador público (TEIXEIRA, 2013, p.218).

E foi com esse objetivo de explicitar o alinhamento entre as compras públicas e o conceito do tripé de sustentabilidade, que Teixeira (2013) construiu o seu modelo de compras públicas sustentáveis, apresentado na FIG.1, a partir da adaptação dos estudos de diversos autores, como Steurer *et al.* (2007); Roos (2012); UNOPS (2009); Santos (2011); Betiol *et al.* (2012).

2.2 Principais benefícios às MPE em compras governamentais

Segundo Santana (2014), com o objetivo de suprir a demanda estatal por ações que sejam capazes de influenciar nos critérios essenciais para alcançar o desenvolvimento nacional sustentável, especialmente no que tange às compras governamentais, em 2006 o governo criou a LC 123/2006, também conhecida como o Estatuto Nacional da Microempresa (ME) e da Empresa de Pequeno Porte (EPP). Ela concede tratamentos diferenciados às MPE especialmente no que se refere ao

recolhimento tributário, às obrigações trabalhistas e previdenciárias e ao acesso a crédito.

2.2.1 Os benefícios em favor das micro e pequenas empresas nas compras públicas: aspectos legais

Estudos feitos por Lima (2007b) indicam que, muito antes da década de 1990, quando se iniciaram os debates mundiais sobre o caráter sustentável das compras públicas, vários países como Alemanha, Canadá, França, Inglaterra, Itália e Japão, possuíam normas que concediam benefícios às MPE nas licitações públicas, principalmente sobre uma perspectiva ecológica.

Mamede *et al.* (2007) e Lima (2007b) são categóricos ao afirmar que a principal fonte de inspiração da LC 123/2006 foi a Lei (“*Public Law*”) nº 85-536, denominada “*Small Business Act*” (Lei de Apoio às Pequenas Empresas), aprovada pelo Congresso Nacional dos Estados Unidos em 1953, e que ainda vigora.

Ressalta-se, contudo, que a CF/88, desde o seu texto original, possui dispositivos que expressam a preocupação do legislador em, de alguma forma, conceder benefícios às MPE, conforme o artigo 170, IX, o artigo 179 e, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, o inciso I e o §1º, do artigo 47.

Algumas emendas constitucionais modificaram o tratamento às MPE: a) a Emenda Constitucional nº 6, de 15 de agosto de 1995 alterou o inciso IX, do Artigo 170; b) a Emenda Constitucional nº. 42, de 19 de dezembro de 2003 incluiu a alínea *d* no inciso III, do artigo 146 e também o artigo 94, do ADCT.

Também a Constituição do Estado de Minas Gerais, de 1989 (CEMG/89) traz previsão expressa do tratamento favorecido e diferenciado a ser concedido às MPE: artigo 233.

Analisando-se tais dispositivos, percebe-se que, inicialmente, o texto constitucional focava nos aspectos econômicos e tributários das benesses às MPE. Importante notar que o artigo 146 da CF/88, consta do capítulo intitulado Do Sistema Tributário

Nacional, que por sua vez, está dentro do TÍTULO VI: Da Tributação e do Orçamento. Já o artigo 170, está inserido no capítulo Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica, do TÍTULO VII: Da Ordem Econômica e Financeira.

Na mesma linha de raciocínio, o artigo 233, da CEMG/89 se encontra no capítulo intitulado: Da Ordem Econômica.

Parece nítido que o legislador constitucional, a princípio, vislumbrava o desenvolvimento econômico das MPE, apenas por meio de um regime diferenciado e simplificado de tributação. Não se enxergavam as licitações públicas como uma alternativa. Até então, segundo Justen Filho (2007), as contratações públicas se norteavam tão somente pela vantajosidade econômica.

No enfoque até então prevalente (que caracteriza a própria Lei nº 8.666), a licitação e a contratação administrativa são disciplinadas sob o exclusivo enfoque do aprovisionamento de bens e serviços necessários ao desempenho das funções estatais. Tratava-se, portanto, de atuação administrativa norteada exclusivamente pela concepção da vantajosidade. (JUSTEN FILHO, 2007, p. 27)

Coube à LC 123/2006 dar às aquisições e contratações públicas uma nova e adicional função, a função social, nas palavras de Justen Filho (2007):

[...] Cabem ao Estado não apenas competências repressivas e delimitadoras da autonomia privada e o fornecimento de utilidades destinadas à satisfação de necessidades coletivas. Também lhe incumbe uma função promocional orientada a incentivar o desenvolvimento econômico e social.

Aliás, essa intervenção orientada a alterar o cenário socioeconômico é consagrada constitucionalmente como uma das finalidades primordiais do Estado brasileiro. Assim, o Artigo 3º da CF/88 [...]

[...]

Esse é o contexto necessário ao exame das preferências outorgadas em favor das ME e EPP, especialmente porque a LC nº 123 introduziu uma inovação marcante em face das concepções tradicionais adotadas relativamente às licitações e contratações administrativas.

[...]

Ocorre que a promoção das finalidades contempladas nos incs. I, II e III do Artigo 3º da CF/88 pode impor ao Estado brasileiro a adoção de providências de outra ordem. [...] Trata-se da utilização da contratação administrativa para promover fins sociais e econômicos, além da mera e simples obtenção dos bens e serviços necessários ao desempenho das atividades materiais do Estado.

Utilizei, no passado, a expressão *função social do contrato administrativo* para indicar essa forma de instrumentalização da contratação administrativa. Adota-se *função social* para o contrato administrativo quando a finalidade buscada por meio da contratação consiste não apenas na obtenção de bens e serviços necessários à satisfação de cunho social. Nesses casos, a contratação administrativa é utilizada para incentivar o desenvolvimento econômico e social, eliminar as desigualdades individuais e coletivas e promover a realização de fins constitucionalmente protegidos.” (JUSTEN FILHO, 2007, p. 27 – 28)

Para Santana (2014), a LC 123/2006 criou uma série de mecanismos jurídicos que conferem às MPE consideráveis vantagens competitivas em relação às empresas de médio e grande porte nos procedimentos licitatórios. Apesar da LC 123/2006 estar vigente desde 14/12/2006, na Administração Federal os benefícios licitatórios em favor dos pequenos negócios somente passaram a ter maior aplicabilidade após a publicação do Decreto 6.204, em 05/09/2007.

Em pouco mais de uma década de vigência a LC 123/2006 sofreu seis alterações, o que trouxe modificações aos seus dispositivos e a ampliação do rol de benefícios dos pequenos negócios nas compras públicas. Essa lei foi alterada: a) em 14/08/2007, pela Lei Complementar nº 127/2007; b) em 19/12/2008, pela Lei Complementar nº 128; c) em 28/12/2009, pela Lei Complementar nº 133; d) em 10/11/2011 pela Lei Complementar nº 139; e) em 07/08/2014, pela Lei Complementar nº 147 – (LC 147/2014); f) em 27 out. 2016, pela Lei Complementar nº 155 – (LC 155/2016).

Santana (2014) destaca como mudança significativa da LC 147/2014, a obrigatoriedade da Administração realizar licitações exclusivas para MPE nos itens até R\$ 80 mil. Nesse caso, as MPE disputam a licitação apenas entre empresas do mesmo porte, nos itens que não ultrapassem o valor mencionado. Anteriormente à legislação de 2014, esse benefício era facultativo e os R\$ 80 mil eram considerados sobre o valor global do certame, e não do item.

A LC 147/2014 também tornou obrigatório reservar cota de até 25% do objeto para a disputa exclusiva entre MPE, no caso de bens divisíveis. Por esse benefício, a Administração é obrigada a reservar parte do objeto licitado, até 25%, para a disputa exclusiva entre os pequenos negócios. Estas empresas, poderão ainda disputar os

75% do objeto restante, porém, concorrendo com empresas de médio e grande porte.

Dessa forma, a LC 147/2014 manteve como facultativa a subcontratação de pequenos negócios para serviços e obras. Esse benefício possibilita que a Administração exija que uma grande empresa vencedora da licitação, seja obrigada a subcontratar uma MPE para executar parcela da obra ou serviço (SANTANA, 2014).

Outras inovações da LC 147/2014 destacadas por Santana (2014) são: a) a ampliação do prazo de dois dias úteis para cinco dias úteis, no caso do benefício da regularidade fiscal *a posteriori*. Por meio desse, as MPE podem participar de licitações ainda que possuam pendências nos documentos fiscais, as quais deverão ser corrigidas dentro do prazo legal; b) a criação da preferência de contratação de MPE, no caso das dispensas de licitação em razão do valor; c) criação da possibilidade de contratação de pequenos negócios locais e regionais com valores até 10% acima da melhor proposta obtida.

O autor relata ainda que não houve modificação no benefício conhecido como empate fictício, por meio do qual a MPE poderá cobrir a melhor proposta, desde que sua oferta seja até 10% superior, nas modalidades elencadas na Lei Federal nº 8.666/1993, e 5% no pregão, tanto presencial, quanto eletrônico (SANTANA, 2014).

No âmbito federal, tais benefícios foram regulamentados pelo Decreto 8.538, de 06/10/2015 vigente a partir de 05/01/2016, norma essa que revogou o Decreto 6.204/2007 que o precedeu.

A Lei Geral de Licitações também previu a possibilidade de aplicação de sanções administrativas (penalidades) aos empresários de pequenos e grandes negócios, que, de alguma forma, violarem o contrato realizado com a Administração Pública. Tais sanções administrativas encontram-se listadas no artigo 87 da Lei Federal nº 8666/93:

Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

- I – advertência;
- II – multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;
- III – suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;
- IV – declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.

Segundo Ansaloni Barbosa e Viguetti (2017), não há previsão legal das hipóteses de incidência para cada uma das penalidades. O entendimento da Controladoria Geral da União é de que a advertência (Inciso I) deverá ser aplicada em casos de reprovação branda ou a infratores primários. Já a multa (Inciso II), é penalidade de natureza pecuniária, a que se refere o artigo e deve ser aplicada ao atraso injustificado na execução do contrato, todavia, a aplicabilidade de tal penalidade está condicionada à sua previsão no Ato Convocatório da respectiva licitação (Edital) ou no contrato firmado entre as partes. A suspensão temporária do direito de licitar e contratar com a Administração (Inciso III) é uma sanção mais grave que se aplica aos casos de descumprimento do contrato e visa o impedimento do autor de participação em novos certames, tendo por limite máximo de duração, dois anos, proporcionais à gravidade da infração. A medida mais severa que poderá ser aplicada ao autor da infração é a Declaração de Inidoneidade (Inciso IV). Ela se destina a quem não regularizar a inadimplência contratual nos prazos estabelecidos e torna o fornecedor inidôneo para contratar com toda a Administração Pública (ANSALONI BARBOSA; VIGUETTI, 2017)

2.2.2 Os benefícios em favor das micro e pequenas empresas nas compras públicas: aspectos sociais

Para Santana e Andrade (2011), as alterações da legislação tanto para o fomento aos pequenos negócios, quanto para a convergência das compras públicas em prol do desenvolvimento sustentável pareciam promissoras. Eles afirmam que a inserção formal desse princípio na Lei Federal nº 8.666/1993,

[...] lembra aos aplicadores desta que, inclusive nas aquisições públicas, se deve utilizar de práticas que fomentem o crescimento do País, o que se consegue com atos de estímulo à indústria, ao comércio, ao emprego

formal, ao desenvolvimento tecnológico e científico [...] (SANTANA; ANDRADE, 2011, p.42).

Reis *et al.* (2013) relatam resultados sociais positivos da política de incentivos à participação de MPE adotada pelo Governo Federal:

[...] dados do Ministério do Planejamento (2011), que demonstrou que mais da metade das 260 mil empresas cadastradas para participar das contratações públicas do governo federal são micro (40,45%) ou pequenas empresas (17,25%). Em 2002, período anterior à criação da política de incentivo, as MPE participavam nas compras governamentais com R\$ 2,56 bilhões e passaram a responder em 2011 por um valor que corresponde a R\$ 15,29 bilhões, ou seja, o crescimento real acumulado foi de 597% (REIS, *et al.*, 2013, p.2)

Todavia, os mesmos autores apresentam ressalvas quanto ao impacto financeiro dessa medida, uma vez que o domínio das médias e grandes empresas nas licitações ainda é substancial:

Embora as inovações contidas na legislação tenham apresentado mudanças procedimentais para facilitar o acesso das micro e pequenas empresas nos procedimentos licitatórios instaurados pela Administração Pública, é preciso ressaltar que em termos de valor contratado, as empresas de grande e médio porte predominam entre os principais fornecedores do governo. Os dados do governo federal demonstraram que, em 2011, cerca de 70% do valor das compras governamentais foi contratado com empresas de grande e médio porte, cabendo às micro e pequenas empresas apenas 29,6% do valor contratado (REIS, *et al.*, 2013, p. 2).

Nesse íterim, já se apresentaram, em tópico anterior, as considerações de Justen Filho (2007) a respeito da função social dos contratos administrativos. Tanto é assim, que o próprio autor reconhece que a aplicação, em larga escala, dos benefícios criados pela LC 123/2006 às MPE pode representar prejuízos financeiros significativos à Administração.

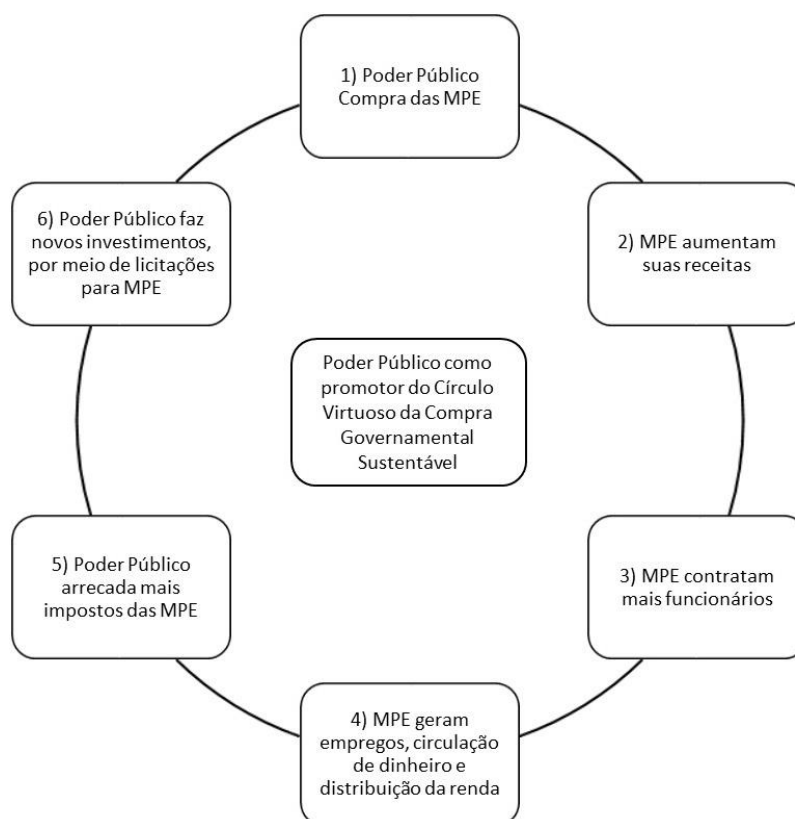
A respeito desse dilema, Ansaloni Barbosa (2008) comenta que:

Ao dar preferência pela contratação dos pequenos negócios, em detrimento dos demais licitantes, é provável que o Poder Público, efetivamente, pague mais caro por um bem ou serviço. É próprio do sistema Capitalista. É o exemplo cabal da famigerada “lei da oferta e da procura”: se muitos procuram e poucos oferecem, logo, o bem será comprado a um preço elevado (ANSALONI BARBOSA, 2008, p. 15).

Particularmente, entende-se que é um dever constitucional do Estado, nesse caso, assumir o seu papel de fomentador do desenvolvimento econômico e social do País, como expôs Justen Filho (2007). Afinal, o artigo 3º, inciso II da CF/88 estabelece como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, a garantia do desenvolvimento nacional: “Artigo 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: [...] II – garantir o desenvolvimento nacional.” (BRASIL, 1988).

Ademais, o Poder Público tem dimensões e condições para ser o propulsor de um Círculo Virtuoso da Compra Governamental Sustentável, pois goza de um regime jurídico administrativo que lhe garante a supremacia do interesse público em relação ao privado. Por isso, o Estado deve ocupar uma posição de liderança no centro da política pública de fomento aos pequenos negócios, conforme FIG. 3. Neste lugar, o Poder Público atua como força motriz deste ciclo. Cabe a ele impulsionar toda engrenagem para o funcionamento dessa política pública de desenvolvimento sustentável.

Figura 3 – Círculo virtuoso da compra governamental sustentável



Fonte: Elaborada pelo autor (2017).

O Poder Público inicia o ciclo quando compra das MPE, por meio de uma licitação sustentável (Etapa 1). Em seguida, os pequenos negócios aumentam suas receitas, em decorrência da venda efetuada ao Estado (Etapa 2). Na Etapa 3, as MPE contratam mais funcionários para atender à demanda extra gerada pela venda efetuada ao Poder Público, o que resulta em aumento dos índices de emprego, maior distribuição de renda na economia local, regional e nacional (Etapa 4). Gerando postos de trabalho, fazendo o dinheiro circular na economia, vendendo de maneira formalizada, os empresários de MPE passam a pagar mais impostos ao Poder Público (Etapa 5). Com o aumento da arrecadação, o Estado tem condições de fazer novos investimentos (Etapa 6) e novas políticas públicas em favor da sociedade, o que exigirá a realização de novas licitações para os pequenos negócios, retroalimentando o círculo virtuoso da compra governamental sustentável.

Destaca-se que a palavra sustentável que intitula o Círculo Virtuoso tem dupla função e interpretação: primeiro, conceder efetividade a uma política pública, focada no eixo social do tripé da sustentabilidade das compras públicas, a partir do fomento aos pequenos negócios. Segundo, ser uma iniciativa que se retroalimenta, tornando sustentável a execução do ciclo para as atuais e futuras gerações.

Todavia, Reis *et al.* (2013) questionam se as alterações legislativas promovidas pela LC 123/2006 para criar benefícios às MPE nas compras governamentais foram suficientes para garantir que a política pública desenhada seja efetiva.

Para esses autores, a resposta é que não. No estudo realizado por eles, buscou-se compreender os fatores determinantes da participação e do sucesso de MPE nos processos de licitação na modalidade de pregão eletrônico em 800 contratos referentes aos pregões realizados pela Fiocruz/BA entre 2005 e 2011 (REIS, *et al.*, 2013). Porém, no caso analisado, os autores concluíram que a mudança da legislação aumentou a probabilidade de participação das MPE nos pregões eletrônicos, o que não foi suficiente para que houvesse aumento das chances de vitória das pequenas empresas:

Os resultados demonstraram que, se por um lado, as alterações na legislação aumentaram a probabilidade de participação de MPE nos

pregões eletrônicos, por outro, não foram suficientes para garantir o aumento das chances de vitória de MPE nos certames públicos (REIS, *et al.*, 2013, p. 2).

A partir deste resultado, buscou-se entender os aspectos operacionais relacionados a possíveis razões para explicar a participação e o desempenho das MPE nas compras públicas da Fiocruz/BA.

As análises empreendidas demonstraram que fatores como divisão de contratos e mudanças institucionais, promovidas pela Lei Geral das MPE, contribuíram significativamente para o aumento na participação de MPE nos processos de licitações por meio de pregão eletrônico. Esses resultados são mais uma evidência do uso potencial de mecanismos de incentivos para o estímulo de agentes econômicos específicos. Não obstante, os resultados dos modelos estimados para análise dos fatores que explicam o desempenho das MPE nas contratações públicas apontam que, embora os mecanismos de incentivos adotados pela nova lei tenham facilitado o acesso dessas empresas, o maior acesso em si não é garantia para que essas empresas tenham sucesso nos certames disputados. Entre os fatores que afetaram o desempenho das MPE destaca-se o valor dos contratos licitados, o número de lotes licitados por pregão eletrônico e o histórico de desempenho da MPE com a contratante (REIS, *et al.*, 2013, p. 2).

Em outra pesquisa que abordou a mesma seara, Generoso (2010) encontrou um resultado antagônico em dissertação que avaliou o impacto da LC 123/2006 nos pregões eletrônicos realizados pelo Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (CEFET-MG):

No CEFET, utilizaram-se dados extraídos das atas de pregões eletrônicos, nos anos de 2008 e 2009, em um total de 141 pregões. Os resultados mostraram que os pregões eletrônicos alcançaram uma economia de apenas 14% contra 22% dos pregões eletrônicos destinados à participação de todo o segmento empresarial. O estudo realizado para medir o impacto causado pela Lei Complementar n.123/2006 nas microempresas e empresas de pequeno porte foi realizado por meio da análise dos questionários aplicados a 105 (cento e cinco) micro e pequenas empresas, vencedoras de, no mínimo, um pregão eletrônico exclusivo nos anos de 2008 e 2009 realizados pelo CEFET-MG. Foram questionados assuntos sobre economia, estrutura, participação, acesso, competitividade, modernização e inovação, após a implementação da referida Lei. Os resultados mostraram que a Lei Complementar trouxe benefícios para as microempresas e empresas de pequeno porte, inovando, modernizando e facilitando o acesso às compras públicas (GENEROSO, 2010, p.8).

Na mesma vertente de análise, em trabalho que estudou a percepção de diferentes atores das compras públicas, a atuação, a eficiência e a qualidade dos processos licitatórios no âmbito de duas instituições federais de ensino, Oliveira (2015) concluiu que:

[...] o caminho a ser percorrido para que os processos sejam mais efetivos é longo, pois muitos são os entraves diante da administração pública brasileira que ainda carece de modernização e gerenciamento mais qualitativo. Contudo, os passos iniciais para tal desafio é cada órgão posicionar-se no sentido de oferecer melhorias constantes em seus processos gerenciais, o que passa pela realização de licitações bem preparadas e sucedidas (OLIVEIRA, 2015, p.157).

Pelo o que se viu, a partir dos estudos de Reis *et al.* (2013), Generoso (2010) e Oliveira (2015), a política de fomento aos pequenos negócios por meio das compras públicas parece gerar resultados muito distintos de um órgão para outro, mesmo sendo todos eles pertencentes à Administração Pública Federal Brasileira. Ou seja, os quatro órgãos estudados adotaram os mesmos preceitos normativos, entendimentos legais e operacionais de contratação, além do mesmo Portal de Compras. No entanto, obtiveram resultados diversos quanto à efetivação da política pública proposta.

A partir destas observações e condizendo com o explicado anteriormente sobre o ciclo da política pública, Figura 2, justifica-se a necessidade de se dar continuidade a este debate e aprofundar os estudos acerca da percepção dos beneficiários da política pública de desenvolvimento e fomento às MPE, quais sejam, a percepção dos empreendedores de micro e pequenos negócios, a fim de realizar a análise que poderá compor a avaliação da implementação da LC 123/2006 nas compras públicas.

2.2.3 Os benefícios em favor das micro e pequenas empresas: aspectos financeiros

Já se mencionou anteriormente que para alguns autores, como Teixeira (2013), a compra pública sustentável deve harmonizar as três dimensões do tripé de sustentabilidade: social, econômica e ambiental. Esse é o “ponto de equilíbrio” do tripé, se analisado sob a ótica do Estado. Ou seja, sob a perspectiva daquele que implementa a política pública: o Poder Público.

Neste aspecto, estudo realizado por Santiago e Santiago (2008) demonstrou que, apesar de ser capaz de fomentar o desenvolvimento econômico e social em âmbito

municipal e regional, a LC 123/2006, no que se refere ao Poder Público, não é economicamente vantajosa. Os autores constataram que, quando as MPE concorrem com empresas de grande porte em licitações, força-se a queda dos preços, mas, quando concorrem entre si, dificilmente os preços serão reduzidos a patamares significativos. Por isso, a aplicação do disposto na LC 123/2006 traz benefícios às MPE, mas, no quesito economicidade, eles não são vantajosos para a Administração Pública (SANTIAGO; SANTIAGO, 2008).

Contudo, como explicado anteriormente, para que o ciclo da política pública se feche, é primordial que seja realizada a análise de sua implementação, que, necessariamente, deve ser realizada inclusive sob a perspectiva do beneficiário, que neste caso, trata-se do empreendedor de micro e pequeno negócio.

Nesse sentido, Neves e Pessoa (2006) alertam que compreender as razões do sucesso e insucesso dos pequenos negócios é valioso para empresários e gestores públicos, uma vez que todos buscam o desenvolvimento do negócio para que obtenham êxito.

Assim, analisando o tripé da sustentabilidade pelo enfoque empresarial, Branco (2013) destaca que a sustentabilidade favorece a redução dos custos do capital, valoriza a imagem institucional da empresa e atende às demandas legais e de mercado.

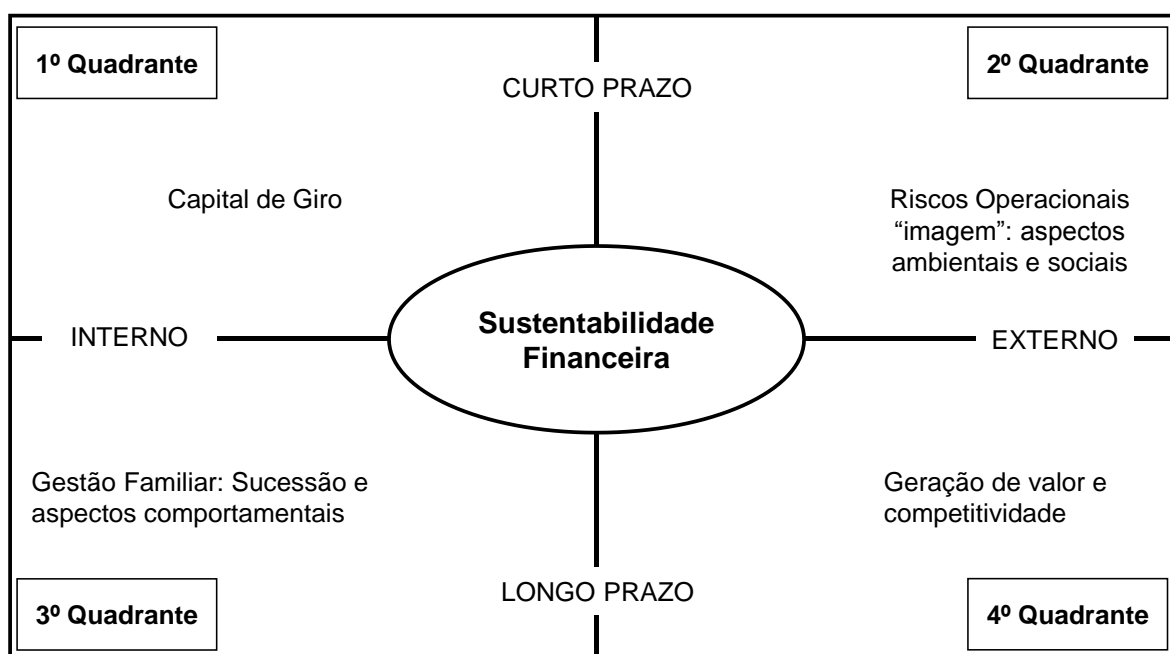
Sem desconsiderar a importância das perspectivas ambiental e social, este trabalho focará na percepção dos empresários de MPE quanto aos benefícios financeiros obtidos para os seus negócios, a partir da execução da LC 123/2006, a fim de compor a análise da implementação desta política pública de desenvolvimento. Para isso, os aspectos relacionados à sustentabilidade econômica, aqui, serão chamados de sustentabilidade financeira.

Barbieri *et al.* (2006) conceitua sustentabilidade financeira como “[...] a capacidade de gerar recursos para aumentar os fatores de produção, repor os ativos usados e investir para continuar competindo”.

Esse enfoque se alinha à percepção de Castro Silva (2014) que defende que a empresa, para aumentar as suas chances de atingir a longevidade, deve ter como principal objetivo a maximização do seu valor no longo prazo independentemente de qual seja a sua visão ou missão.

Já Matias (2007) construiu um modelo de sustentabilidade financeira corporativa dividido em quatro quadrantes, conforme apresentado na FIG. 4. O primeiro quadrante aborda a dimensão interna de curto prazo organizacional, ou seja, o capital de giro. O segundo quadrante trata da dimensão externa de curto prazo apresentada pela imagem da empresa à qual foram conferidos aspectos como responsabilidade social e ambiental. O terceiro quadrante apresenta a dimensão interna de curto prazo caracterizada pela gestão familiar: sucessão e aspectos comportamentais. O quarto quadrante expõe a dimensão externa de longo prazo por meio da competitividade com geração de valor.

Figura 4 – Sustentabilidade financeira corporativa



Fonte: Adaptado de Matias (2007).

Segundo Matias (2007), o sucesso de um empreendimento está relacionado à habilidade e à capacidade do empreendedor de enxergar oportunidades e, com adequada perspicácia profissional, implementar ações para treinar e capacitar os colaboradores, sejam eles familiares ou empregados. Para isso, é preciso garantir o

equilíbrio entre as entradas e saídas de recursos com base na gestão de capital de giro.

Ademais, Matias (2007) afirma que o volume do capital de giro pode sofrer alterações dependendo da quantidade de vendas, da sazonalidade do negócio, dos fatores cíclicos da economia, da tecnologia e política de negócios. Frequentemente, o aumento nas vendas ocasiona a ampliação do volume de estoques, caixa e recebíveis. O acréscimo nas vendas requer, geralmente, quantidade maior de estoque. Além do estoque, é natural que aconteça dilatação no caixa, visto que a realização de compras de mercadorias em grande volume requer maiores recursos financeiros, ainda que sejam feitas a prazo em razão do aumento do volume de estoques. Os recebíveis acompanham igualmente o aumento de vendas durante o tempo em que as vendas são realizadas a prazo. Já a sazonalidade dos negócios estabelece alterações na necessidade de recursos ao longo do tempo, enquanto os fatores cíclicos da economia, a exemplo da recessão, afetam os negócios, acarretando, por exemplo, a diminuição de vendas. Já a tecnologia influencia basicamente os custos e o tempo de produção e possibilita o aumento da produtividade empresarial (MATIAS, 2007).

O modelo desenvolvido por Matias (2007) e outros pesquisados para avaliar a sustentabilidade financeira das empresas não abordam as particularidades de um determinado mercado, como é o das compras públicas. No entanto, este modelo permite que se imagine que, se uma MPE vence uma licitação e aumenta o seu volume de vendas, esta receita influenciará diretamente o seu fluxo de caixa e capital de giro, em face da necessidade de compra de insumos, mercadorias, contratação de mão de obra, realização de investimentos para atendimento à demanda extra, entre outros fatores.

Da mesma forma, uma eventual inadimplência de clientes, privados ou públicos, o que Matias (2007) chama de recebíveis, certamente afeta o capital de giro da empresa e impacta negativamente sobre a sustentabilidade financeira do negócio.

Por outro lado, Matias (2007) defende que os aspectos de responsabilidade social e ambiental são fundamentais para a sustentabilidade das empresas. E, para que seja

possível assegurar a sustentabilidade financeira da MPE, deve-se avaliar a competitividade e geração de valor. As empresas devem adotar uma estrutura de gerenciamento do risco operacional por meio de um plano de contingência com as estratégias a serem adotadas para garantir as condições de continuidade das atividades e para limitar graves perdas decorrentes de risco operacional. Assim, a competitividade empresarial deriva de um grupo de ações bem-sucedidas, administrativas e comerciais que possibilitam à empresa obter seus objetivos de crescimento, rentabilidade e participação de mercado.

No caso das vendas ao Poder Público, também existem riscos a serem administrados pelos empresários. Além da inadimplência e eventuais atrasos de pagamento, em geral, as vendas aos órgãos públicos envolvem volumes significativos de recursos financeiros, o que por si só justifica o desenvolvimento de estratégias empresariais que possam garantir condições de continuidade das atividades e minimizar eventuais perdas decorrentes de riscos operacionais.

Matias (2007) destaca que a longevidade das empresas familiares está vinculada à habilidade do clã e dos sócios possuidores de capital de sistematizar procedimentos, além de divulgar para o público interno e o mercado o compromisso de estabelecer uma relação profissional na gestão do empreendimento. Outro ponto destacado refere-se ao planejamento do processo sucessório, por meio de regras claras, sem alterações na maneira de atuar, além da manutenção da estratégia empresarial.

O autor esclarece, ainda, que o desempenho empresarial será influenciado por um conjunto de elementos internos à empresa, inerentes ao setor, ou cadeia, em que ela opera ou aos sistemas político, social, econômico e tecnológico em que está inserida. Desta forma, o desempenho e a eficiência empresarial serão consequências do ajuste da organização ao mercado, à concorrência e ao ambiente econômico. Portanto, a competitividade das empresas, com fundamento na análise de seu desempenho financeiro, é expressa a partir da capacidade de geração de valor. Esta geração de valor é definida como o excedente que uma empresa é capaz de gerar para cada parte interessada.

No mercado das compras públicas, especialmente por se tratar de MPE, encontra-se uma limitação para coleta de dados no que tange aos aspectos financeiros das empresas. Há uma escassez de estudos que tratem especificamente da saúde financeira tanto de MPE quanto de empresas de médio e grande porte que estão de alguma forma, envolvidas nas compras governamentais.

Tal carência de informações sobre a economia das MPE dificulta a criação de estudos no que concerne à implementação de políticas públicas que beneficiam a participação destas nas compras públicas e, com isso, a apuração dos resultados. Uma alternativa encontrada para avaliar a sustentabilidade financeira das empresas pesquisadas foi adaptar os principais pontos do modelo proposto por Matias (2007), servindo de base para a elaboração da presente pesquisa.

Além disso, tendo como base algumas das medidas propostas no modelo de sustentabilidade financeira de Matias (2007), foram realizadas entrevistas com empresários de MPE vencedores de pregões eletrônicos realizados pelo CPOR no período entre 2004 e 2015, a fim de se avaliar a percepção destes sobre um possível impacto da LC 123/2006 sobre a sustentabilidade financeira de seus negócios. Dessa forma, espera-se contribuir para a análise da implementação da política pública de desenvolvimento que busca fomentar e fornecer subsídios para o crescimento dos pequenos negócios e, conseqüentemente, da economia local e regional.

3 AMBIÊNCIA DE ESTUDO

Para melhor entendimento e organização da pesquisa, dividir-se-á a ambientação deste estudo em duas vertentes: a primeira no Centro de Preparação de Oficiais da Reserva de Belo Horizonte – CPOR; e a segunda nas MPE vencedoras das licitações realizadas por esse órgão.

Foram analisados os 132 de pregões, de diferentes produtos e serviços, que totalizaram mais de 7.000 itens licitados pela instituição no período entre 2004 e 2015. Em termos financeiros, os certames do CPOR geraram uma expectativa¹ de movimentação financeira de cerca R\$ 800 milhões durante o período analisado.

Importante registrar que a gama de produtos e serviços licitados pelo CPOR é ampla e heterogênea. Se por um lado existem pregões cujos itens possuem valores unitários em centavos, especialmente para a aquisição de gêneros alimentícios, há outros em que um único item tem valor superior a R\$ 240 mil.

3.1 Ambientação da pesquisa no CPOR

O CPOR, na 4ª Região Militar, foi criado em 20 de fevereiro de 1930, na cidade de Juiz de Fora, anexo ao 10º Regimento de Infantaria. No dia 02 de abril de 1930, foi inaugurado instalado no Edifício Alfândega, em sede provisória, dando início à preparação do oficial da reserva de 2ª classe em Minas Gerais.

No dia 26 de maio de 1936, houve a determinação para que se efetivasse a mudança do CPOR para Belo Horizonte. Em janeiro de 1976, o CPOR/BH foi desativado, encerrando oficialmente suas atividades. Na primeira fase de 1930 a 1976, foram formadas quarenta e seis turmas de Aspirantes-a-Oficial da Reserva de 2ª classe. Treze anos depois, o CPOR-BH foi reativado e sua instalação oficial foi

¹ Não se pode afirmar que todo esse montante licitado pelo órgão tenha sido efetivamente contratado, pois o artigo 65, §1º, da Lei Federal nº 8.666/1993, autoriza que haja tanto supressões quanto aditivos em relação aos quantitativos licitados. Além disso, no caso dos pregões realizados pelo sistema de registro de preços, tipo de procedimento licitatório ao qual a Administração não tem a obrigatoriedade de contratar todo o quantitativo licitado; foi identificado que o CPOR, historicamente, operacionaliza os procedimentos de contratações para outros órgãos públicos, participantes ou órgãos aderentes em atas de registro de preços dessa instituição militar.

realizada em 1º de janeiro de 1989, nas dependências do Colégio Militar de Belo Horizonte, na Região da Pampulha, onde se mantém até os dias atuais.

O CPOR tem por finalidade a formação básica, moral, físico e técnico profissional, do oficial subalterno das Armas, do Quadro de Material Bélico e do Serviço de Intendência da reserva de segunda classe do Exército, para o desempenho de funções de comando das frações elementares da tropa, na guerra e na paz. Ele une o Exército ao meio civil sendo organizado com base na hierarquia e na disciplina, seus pilares básicos.

Atualmente, o CPOR é comandado pelo Diretor de Ensino Coronel de Artilharia Ricardo Luiz Loureiro Signorini. O órgão possui militares de diferentes patentes, que desempenham atividades finalísticas de ensino, relacionadas à instrução militar, inclusive de jovens do Ensino Médio, instruídos no Colégio Militar de Belo Horizonte. O órgão conta ainda com oficiais que exercem atividades administrativas, como a realização das licitações da instituição.

O processo de contratação pública do CPOR obedece ao rito processual estabelecido na legislação, que preza a segregação de funções e o controle processual das despesas (ANTÔNIO DA SILVA, 2013).

As aquisições públicas envolvem o trabalho de diversos setores de um mesmo órgão ou até mesmo de órgãos diferentes, como no caso da elaboração dos pareceres jurídicos, que são emitidos pela Advocacia Geral da União – AGU.

Em relação à ambientação desta pesquisa, restringiu-se o foco à avaliação da percepção de um grupo de servidores do CPOR envolvidos nos pregões realizados pelo órgão: os pregoeiros.

Em razão dos objetivos desse trabalho, entende-se que esses são os servidores que lidam de maneira mais efetiva com a aplicação da LC 123/2006, o que justifica a delimitação da ambiência de pesquisa.

3.1.1 Os pregoeiros

A legislação determina que o pregoeiro seja o servidor designado para conduzir as sessões do pregão, em nome da Administração Pública. Suas competências e atribuições são definidas pelo artigo 11, do Decreto Federal nº 5.450/2005. Cabe a ele desde a coordenação do processo licitatório em si até o encaminhamento do processo devidamente instruído à autoridade superior, propondo a sua homologação (BRASIL, 2005).

O pregoeiro coordena as ações da equipe de apoio, cuja principal função é auxiliá-lo em todas as fases do processo licitatório, como previsto no artigo 12, do Decreto Federal nº 5.450/2005. Ele atua em busca da obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Em relação aos benefícios em favor das MPE em licitações, segundo Santana (2014), é responsabilidade do pregoeiro garantir a correta aplicação da LC 123/2006. Durante o certame, ele é o principal servidor público a conduzir os rumos do pregão e assegurar que os pequenos negócios tenham os seus direitos respeitados, nos termos estabelecidos pela legislação e pelo edital.

Em outras palavras, pode-se considerar que o pregoeiro é o principal agente público responsável por implementar a política pública de benefícios em favor dos pequenos negócios, por meio das compras públicas.

Nos pregões, em geral, o contato entre pregoeiro e os licitantes fica estritamente restrito às ações da disputa. Não é usual que haja reuniões prévias, durante ou após o pregão. Além disso, no pregão eletrônico, em particular, o Portal de Compras do Governo Federal não identifica as empresas concorrentes ao longo da disputa. O pregoeiro somente tem conhecimento dos dados da empresa, após o encerramento da fase competitiva. Essa medida se justifica, a fim de se preservar a impessoalidade da licitação e possíveis direcionamentos quanto aos vencedores, como preceitua a legislação sobre o tema.

Os 132 pregões realizados pelo CPOR entre 2004 e 2015 e que estão disponíveis no portal eletrônico Comprasnet (BRASIL, 2016) foram realizados por nove pregoeiros. O parágrafo único do artigo 7º do Decreto Federal nº 3.555/2000 exige que para atuar como pregoeiro, o servidor público, seja ele militar ou civil, tenha realizado capacitação específica para exercer essa atribuição. Portanto, não existe um curso superior específico para o desempenho dessa atividade. Em alguns casos, é possível que essa atribuição seja exercida por servidores com Ensino Médio, já que a legislação não estabelece requisitos mínimos de escolaridade para a função. Ademais, levando-se em consideração o natural processo de evolução das carreiras militares, a pesquisa identificou oficiais com diferentes patentes exercendo essa atribuição: sargentos, coronéis, capitães e majores.

Por tudo o que foi exposto, avaliar a percepção dos diferentes pregoeiros, que passaram pelo órgão ao longo do período estudado, em relação à implementação da política pública de fomento às MPE nas compras públicas, foi um dos objetivos específicos dessa pesquisa.

3.2 Ambientação da pesquisa nas MPE vencedoras de licitações do CPOR

Quanto à ambientação da pesquisa nas MPE vencedoras de licitações do CPOR, encontrou-se uma grande heterogeneidade em relação à estrutura empresarial. Isto aconteceu em razão da diversidade dos objetos licitados pelo órgão público – softwares, sistema de telecomunicações, sistema de controle de acesso, gêneros alimentícios, conservação e limpeza, fornecimento de peças de veículos, entre outros. Sendo assim, as empresas entrevistadas são de diferentes segmentos econômicos e possuem diferentes estruturas administrativas, gerenciais, quantidade de funcionários, grau de profissionalização da gestão, etc.

Para que seja possível usufruir dos benefícios licitatórios previstos na LC 123/2006, o único critério objetivo estabelecido por essa lei é que a receita bruta anual auferida pela empresa no ano calendário anterior não tenha ultrapassado o limite de R\$ 3,6 milhões, de acordo com o artigo 3º, II. Ou seja, a lei não adentra em aspectos como número de funcionários da empresa, segmento de atuação, quantidade de clientes, histórico de vendas para o Poder Público ou estrutura empresarial.

Por isso, é possível perceber que os valores dos contratos vencidos por diferentes fornecedores variam significativamente, uma vez que uma empresa fictícia “A” pode, por exemplo, vencer os 100 itens de uma mesma licitação, assinando um contrato de R\$ 50 mil. Ao passo que a empresa fictícia “B” pode vencer uma licitação de um único item, no valor de R\$ 1 milhão.

Além disso, segundo Jacoby Fernandes (2009), a legislação nacional de licitações tem como um de seus princípios essenciais, a impessoalidade para a aplicação do recurso público. No fornecimento a órgãos públicos, não é usual que as empresas invistam em estratégias de fidelização de clientes, tendo em vista que, o fato da empresa ter vencido uma licitação, ter prestado um serviço de qualidade e de excelência, não lhe garante qualquer certeza de renovação do contrato ou benefício em uma próxima licitação.

Por esse motivo, esta pesquisa restringiu-se à análise dos impactos financeiros, positivo ou negativo, que a implementação da política pública de fomento aos pequenos negócios, possam ter causado às empresas analisadas, independentemente de particularidades setoriais ou estratégias comerciais mais ou menos agressivas de cada uma.

Além disso, como a absoluta maioria das licitações realizadas pelo CPOR são pregões eletrônicos, a adoção dessa modalidade, possibilita que os fornecedores do CPOR estejam instalados em todas as regiões do país. Isso porque, nessa modalidade a disputa ocorre por meio da internet, no Portal eletrônico Comprasnet (BRASIL, 2016). Sendo assim, a empresa não precisa deslocar um funcionário até o órgão licitante. Diante desse fato e por razões de acessibilidade, as entrevistas realizadas restringiram-se a empresas instaladas na cidade de Belo Horizonte, Minas Gerais.

Em relação ao público alvo, as entrevistas foram focadas nos proprietários ou responsáveis pelo departamento de licitações da empresa, visto que, os questionamentos destinaram-se aos impactos financeiros dos benefícios da LC 123/2006 sobre os negócios dessa organização.

4 METODOLOGIA

Esta pesquisa pode ser classificada como descritiva, segundo as classificações adotadas por Vergara (1998) e Gil (2002), que entendem serem pesquisas descritivas, aquelas que expõem as características de uma determinada população ou de um fenômeno e que podem estabelecer relações entre as variáveis.

Gil (2002) destaca que nos trabalhos descritivos, em geral, o pesquisador social possui uma preocupação prática. O autor cita como exemplos de pesquisas descritivas, aquelas que têm como objetivo levantar as opiniões, atitudes e crenças de uma população. Outro exemplo citado por Gil (2002) são os estudos que se propõem a conhecer o nível de atendimento dos órgãos públicos a uma determinada comunidade, as condições de habitação de seus moradores, os índices de criminalidade que aí se registram, etc.

Sendo assim, esta é uma pesquisa descritiva uma vez que descreve a percepção dos pregoeiros do CPOR e de empresários de MPE fornecedores daquele órgão em relação à política pública que estabelece benefícios para os pequenos negócios em compras públicas, instituídos pela LC 123/2006. Compara-se as diferentes visões, sobre o mesmo assunto existentes entre os agentes públicos responsáveis por implementar essa política (os pregoeiros) e os empresários beneficiários dela.

Quanto aos meios, Gil (2002) informa que o estudo de caso consiste em uma pesquisa aprofundada e exaustiva de um ou poucos objetos, de maneira que permita o seu amplo e detalhado conhecimento. O autor informa que o propósito do estudo de caso não é proporcionar o conhecimento preciso das características de uma população, mas sim uma visão global do problema ou identificar possíveis fatores que o influenciam ou são por ele influenciados.

O levantamento de dados identificou mais de 400 empresas fornecedoras do órgão, dispersas em todo o território nacional, e que atuam em segmentos de mercado diversos, tais como gêneros alimentícios, materiais de informática, materiais de segurança e equipamentos de proteção individual, material de escritório, serviços de engenharia, dentre outros. Em razão dessa heterogeneidade de setores, optou-se

por realizar um estudo de caso com um número reduzido de empresas, o que permitiu o aprofundamento de informações sobre a realidade empresarial das selecionadas, bem como uma visão global do problema de pesquisa, identificando possíveis fatores que o influenciam ou são por ele influenciados.

Ainda quanto aos meios, Gil (2002) explica que a pesquisa documental se vale de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico ou que podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa. Nessa classificação, explica o autor, estão os documentos conservados em arquivos de órgãos públicos, por exemplo.

Esta pesquisa pode também ser classificada como documental, haja vista que houve a criação de um banco de dados, contendo informações sobre os 132 pregões realizados pelo CPOR no período entre 01/01/2004 e 31/12/2015. Tais documentos são constituídos por editais e atas de licitações disponíveis no Portal eletrônico Comprasnet (BRASIL, 2016).

Quanto à delimitação do prazo dos dados que foram coletados no referido portal, esse foi definido para abranger todas as licitações ali disponíveis e possibilitar a mensuração dos percentuais de participação e contratação das MPE antes da entrada em vigor da LC 123/2006 – o que ocorreu em 14 de dezembro de 2006 – e após a sua vigência. Esses dados forneceram indicadores capazes de aferir os percentuais de contratação das MPE, bem como os valores envolvidos ao longo dos anos de análise.

Em relação ao tipo de abordagem, a pesquisa trabalhou com aspectos qualitativos. A esse respeito, Silveira e Córdova (2009) esclarecem que a pesquisa qualitativa não se preocupa com representatividade numérica, mas, sim, com o aprofundamento da compreensão de um grupo social ou de uma organização. Os pesquisadores que utilizam os métodos qualitativos buscam explicar o porquê das coisas, exprimindo o que convém ser feito, mas não quantificam os valores e as trocas simbólicas nem se submetem à prova de fatos, pois os dados analisados são não métricos (suscitados e de interação) e se valem de diferentes abordagens.

Segundo Silveira e Córdova (2009), na pesquisa qualitativa, o cientista é ao mesmo tempo o sujeito e o objeto de suas pesquisas. O desenvolvimento da pesquisa é imprevisível. O conhecimento do pesquisador é parcial e limitado. O objetivo da amostra é produzir informações aprofundadas e ilustrativas: seja pequena ou grande, o que importa é que ela seja capaz de produzir novas informações.

A pesquisa qualitativa preocupa-se, portanto, com aspectos da realidade que não podem ser quantificados, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais. Para Minayo (2001), a pesquisa qualitativa trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.

A unidade de observação foram 132 licitações na modalidade pregão tanto presencial quanto eletrônico realizados pelo CPOR no período analisado. Ocorre que, apesar de o órgão ter realizado outras modalidades de licitação durante o período, essas não foram analisadas em razão da falta de acesso a tais informações. Além disso, a definição dos pregões como unidade de observação levou em consideração normas nacionais que disciplinam a escolha da modalidade de licitação. Isto porque, o pregão é a principal ferramenta de contratação utilizada pelo Governo Federal, em especial na sua forma eletrônica. A adoção preferencial desta modalidade é uma determinação do artigo 4º, do Decreto Federal nº 5.450/2005.

A primeira fase da coleta de dados, consistiu na buscas das informações sobre essas 132 licitações por meio do acesso ao Portal Comprasnet (BRASIL, 2016), editais e atas dos pregões licitações.

Esse conjunto de informações foi tabulada em uma planilha eletrônica, que possibilitou a análise ao longo dos anos estudados da participação e contratação das MPE nos pregões do CPOR.

Na segunda fase da coleta dos dados, realizaram-se entrevistas junto aos pregoeiros do CPOR e as MPE vencedoras de licitações do órgão.

Em que pese a unidade de análise, Doxsey e De Riz (2002-2003) explicam que ela pode ser uma pessoa, um grupo, uma empresa, uma sala de aula, um município. Pode ser configurada em um âmbito macro, como um setor econômico, ou uma divisão de uma instituição ou uma escola. Nesta pesquisa, as unidades de análise foram o CPOR e as MPE vencedoras de licitações desse órgão selecionadas para compor a amostra.

Cabe registrar as razões que determinaram a escolha do órgão federal a ser estudado. Em levantamentos preliminares, identificou-se que o CPOR possui estrutura administrativa adequada, elevado grau de organização e controle dos processos internos e informações de compras, boa capacidade e conhecimentos técnicos por parte de seus servidores, facilidade de acesso para a análise de documentos, realização das entrevistas junto aos militares e checagem, *in loco*, de informações.

Os sujeitos da pesquisa foram distribuídos em duas categorias: os pregoeiros do órgão e os proprietários ou responsáveis pelo departamento de licitações das empresas pesquisadas.

Por meio de informações obtidas no Portal eletrônico Comprasnet (BRASIL, 2016) a respeito dos pregões analisados, unidade de observação, identificou-se que, entre 2004 e 2015, o CPOR teve nove pregoeiros.

Em contato realizado com representantes do órgão, apurou-se que todos militares ainda estão ativos no Exército. No entanto, como é de amplo conhecimento, na carreira militar os processos de remoção de uma cidade para a outra ou de um Estado para outro são permanentes e frequentes. Por esse motivo, foram priorizadas as entrevistas que pudessem ser realizadas presencialmente na cidade de Belo Horizonte. Sendo assim, foram sujeitos da pesquisa, dentro da unidade de análise do CPOR, seis militares dentre os nove que haviam ocupado o cargo de pregoeiro.

Quanto à operacionalização das entrevistas, foi enviado um ofício ao Comandante do CPOR, explicando os objetivos acadêmicos da pesquisa e solicitando autorização

para que os militares fossem ouvidos nas dependências do órgão de modo a facilitar o processo de coleta de dados, diminuir custos de deslocamentos e proporcionar maior celeridade.

Previamente à realização das entrevistas, os militares foram consultados a respeito da autorização para gravação do áudio a fim de facilitar a transcrição das informações de maneira fidedigna.

Para a coleta dos dados junto aos pregoeiros, foi desenvolvido um roteiro semiestruturado de entrevistas, sendo a parte estruturada composta de questões fechadas e a não estruturada, de questões abertas. A parte estruturada foi elaborada em escalas de três a cinco pontos. Esse material está disponível no Apêndice C. Tal roteiro foi baseado nos modelos de compras públicas sustentáveis, sugerido por Teixeira (2013), no modelo de círculo virtuoso da compra governamental sustentável e na sistemática das compras públicas do Brasil com preferências em favor das MPE, implementado a partir de dezembro de 2006, com a entrada em vigor da LC 123/2006.

As entrevistas com os pregoeiros não residentes em Belo Horizonte foi realizada via videoconferência por meio do software Skype, inclusive com o compartilhamento de imagens e a gravação dos áudios quando esse procedimento foi autorizado pelo militar.

Observou-se que, atualmente, alguns dos militares entrevistados não mais exercem a função de pregoeiro, o que não foi um impeditivo para a coleta dos dados, tendo em vista que todos eles participaram da implementação da política pública analisada, ainda que em diferentes momentos. Isto porque, de alguma forma ou em algum momento, esse militar participou diretamente da implementação da política pública estudada.

Em relação à coleta de dados junto aos empresários de MPE, como primeiro passo, foram identificadas as empresas vencedoras das licitações analisadas a partir de pesquisa documental realizada nas atas registradas dos pregões. Em seguida, foram

eliminadas da amostra as médias e grandes empresas², uma vez que elas extrapolam o âmbito de interesse dessa pesquisa.

Para ter acesso às empresas, foram consultados os contatos institucionais no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF), do Governo Federal.

Dados preliminares indicaram que essa amostra superava o número de 400 empresas instaladas em todas as regiões e Estados do País e de diferentes segmentos e setores empresariais. Por razões de acessibilidade, o primeiro critério para a seleção das empresas a serem entrevistadas foi possuir sede na cidade de Belo Horizonte

Em seguida, foi realizado o primeiro contato por telefone com as empresas selecionadas a fim de se agendar as entrevistas junto aos proprietários ou responsáveis pelo departamento de licitações dessas empresas de acordo com a disponibilidade dos mesmos. Esses foram os sujeitos dessa etapa da pesquisa.

A escolha de determinados cargos ou funções da empresa para serem entrevistados justificou-se em razão das perguntas terem como foco o levantamento de informações sobre as licitações públicas e sobre a sustentabilidade financeira da empresa estudada.

Por isso, optou-se por entrevistar pessoas que tivessem conhecimentos técnicos sobre o mercado das compras públicas, sobre as estratégias da empresa para atuar nesse segmento e também sobre a realidade financeira da empresa, especialmente no que diz respeito às receitas oriundas de contratos com o Poder Público.

Para a coleta dos dados junto aos empresários, foi desenvolvido um roteiro semiestruturado de entrevistas, sendo a parte estruturada composta de questões

² Para que seja possível usufruir dos benefícios licitatórios previstos na LC 123/2006, o único critério objetivo estabelecido por essa lei é que a receita bruta anual auferida pela empresa no ano calendário anterior não tenha ultrapassado o limite de R\$ 3,6 milhões, de acordo com o artigo 3º, II. Ou seja, a lei não adentra em aspectos como número de funcionários da empresa, segmento de atuação, quantidade de clientes, histórico de vendas para o Poder Público ou estrutura empresarial. Portanto, nesta pesquisa, o critério legal foi o escolhido para a seleção da amostra.

fechadas e a não estruturada de questões abertas. A parte estruturada foi elaborada em escalas de três a cinco pontos. Esse material está disponível no Apêndice D.

Antes de iniciada a entrevista, os empresários foram consultados sobre a autorização para a gravação do áudio a fim de facilitar a transcrição das informações de maneira fidedigna.

Quanto ao tamanho da amostra das empresas pesquisadas, a saturação das respostas foi o critério determinante para a sua quantificação, o que exigiu um esforço de análise significativo por parte do pesquisador.

Para a análise dos dados, utilizou-se o entendimento de Bardin (1979), o qual afirma que a análise de conteúdo representa um conjunto de técnicas de análise das comunicações que visam obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção e recepção dessas mensagens.

Por isso, tanto nas entrevistas realizadas junto aos pregoeiros do CPOR quanto aos empresários de MPE, foram adotadas as técnica de análise de conteúdo e a triangulação com os dados secundários extraídos do Portal eletrônico Comprasnet (BRASIL, 2016).

Oportuno registrar que, em nenhum momento, esperou-se identificar, por meio das entrevistas realizadas, comportamentos e resultados padronizados que mostrassem tendências para as compras públicas nacionais. Isto porque, o estudo se restringiu a um único órgão, instalado em uma única cidade.

Além disso, cabe mencionar que a estrutura administrativa de cada órgão, bem como suas especialidades e até mesmo a sua localização geográfica, podem influenciar diretamente os objetos por ele licitados. Exemplo disso, é que as instituições militares instaladas na cidade de Brasília são, em geral, aquelas responsáveis por realizar as compras de maior vulto e de objetos mais complexos, como armas, munições, blindados, etc. Isso se deve, entre outros motivos, à melhor

infraestrutura técnica e operacional que essas unidades possuem, além da proximidade em relação ao Comando Geral do Exército instalado na capital do país.

Unidades militares como o CPOR de Belo Horizonte, em geral, realizam licitações de menor vulto e de materiais para a sua manutenção ordinária, como produtos de informática, fardas, material de limpeza, gêneros alimentícios, etc.

Prova disso, é que os estudos anteriores de Reis *et al.* (2013), Generoso (2010) e Oliveira (2015) apresentados no referencial teórico indicam realidades muito distintas de contratações públicas, apesar de todos os órgãos estudados por aqueles pesquisadores serem federais, utilizarem o mesmo Portal de Compras e estarem sujeitos às mesmas normas e órgãos de controle.

Tampouco esperou-se encontrar resultados de empresas que pudessem representar a sustentabilidade financeira de outras organizações que operam no mercado das licitações. Como já se explicou, a gama de empresas envolvidas em processos de compras públicas e suas características de gestão empresarial são heterogêneas. Esses aspectos de ordem empírica reforçam e justificam a escolha de um estudo de caso com abordagem qualitativa.

5 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A apresentação e discussão dos resultados foi estruturada em três partes, tendo em vista os objetivos específicos estabelecidos para esta pesquisa.

A primeira parte se refere à análise dos percentuais de contratação das MPE nos pregões realizados pelo CPOR antes e após a entrada em vigor da LC 123/2006, mais especificamente, entre 2004 e 2015.

A segunda, avalia a percepção dos pregoeiros do CPOR sobre a implementação da política pública de fomento às MPE em compras governamentais, instituída pela referida legislação.

Por fim, a terceira avalia a percepção dos empresários de MPE, vencedores de pregões realizados pelo CPOR sobre a implementação da política pública estudada, no que tange à sustentabilidade financeira de seus negócios.

5.1 Análise dos percentuais de contratação das MPE nos pregões realizados pelo CPOR, entre 2004 e 2015

Para mensurar a evolução da participação das MPE nas licitações do CPOR, as informações a respeito dos pregões foram obtidos conforme explicado na metodologia.

A coleta dos dados aconteceu *online*, por meio do Portal eletrônico Comprasnet (BRASIL, 2016). Levantou-se um total de 132 pregões. Nestes, foram licitados 7.369 itens, correspondendo a R\$ 68.534.405,26. Deste número, 41,62% dos itens foram licitados exclusivamente para MPE, o que corresponde a R\$ 22.846.583,43. Tais dados podem ser visualizados na TAB. 1.

Para melhor compreensão e análise dos dados, a apresentação dos resultados dos pregões foi fracionada por triênio.

Tabela 1 – Total de itens licitados com sucesso pelo CPOR e seus valores correspondentes, por meio da modalidade pregão, durante o período de 2004 e 2015

EXCLUSIVIDADE DOS ITENS LICITADOS E CONCLUÍDOS COM SUCESSO				
Itens	Quantidade	Quantidade %	R\$	R\$ %
Itens Licitados	7369	100,00%	R\$ 68.534.405,26	100,00%
Itens Exclusivos para MPE	3067	41,62%	R\$ 22.846.583,43	33,34%
Itens Não Exclusivos para MPE	4302	58,38%	R\$ 45.687.821,84	66,66%

Fonte: Dados da pesquisa (2017).

O primeiro triênio analisado foi o de 2004 a 2006, conforme dados da TAB.2. Neste período, ainda não haviam benefícios legais concedidos às MPE, uma vez que a LC 123 somente foi promulgada no final de 2006, mais exatamente, em 14 de dezembro de 2006.

Tabela 2 – Apresentação dos dados dos pregões do CPOR para o triênio de 2004 a 2006

Itens	2004				2005				2006			
		%	R\$	%		%	R\$	%		%	R\$	%
Itens Licitados com Êxito	9	100	9.525,29	100	336	100	1.081.401,22	100	469	100	1.785.517,24	100
Itens Exclusivos para MPE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Itens Não Exclusivos para MPE	9	100	9.525,29	100	336	100	1.081.401,22	100	469	100	1.785.517,24	100
Itens Vencidos por MPE	0	0	0	0	30	8,93	42.116,09	3,89	60	12,79	120.506,70	6,75
Itens Vencidos por Médias e Grandes	9	100	9.525,29	100	306	91,07	1.039.285,13	96,11	409	87,21	1.665.010,54	93,25

Fonte: Dados da pesquisa (2017).

Neste período, em razão da inexistência da LC 123/2006, que inaugurou o tratamento diferenciado às MPE, as licitações não possuíam mecanismos de favorecimento a essas empresas. Sendo assim, não havia a previsão legal tampouco a possibilidade de exclusividade de itens para MPE. Por isso, não há registros de itens licitados exclusivamente para os pequenos negócios neste período.

É possível perceber um salto considerável no valor licitado entre 2004 e 2006, representando um aumento de 18.745%. Acredita-se que contribuiu para este dado, a entrada em vigor, em 1º de julho de 2005, do Decreto Federal nº 5.450/2005, que determinou que, nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns, seja obrigatória a opção pela modalidade pregão, realizado, preferencialmente, na forma

eletrônica. Este é um dos motivos que pode justificar o aumento dos valores obtidos para itens licitados por esta modalidade.

Apesar da LC 123/2006 estar vigente desde 14/12/2006, na Administração Federal os benefícios licitatórios em favor dos pequenos negócios somente passaram a ter maior aplicabilidade após a publicação do Decreto 6.204, em 05/09/2007. Desta forma, é possível perceber, na TAB.3, a existência de licitação de itens exclusivos para MPE. Contudo, até este Decreto, o benefício de exclusividade de licitações de valor até R\$ 80 mil para as MPE, de acordo com a legislação, era de aplicação facultativa, ou seja, não havia obrigação legal desta exclusividade. Por isso, a quantidade de itens exclusivos para as MPE, em nenhum ano, superou a 14,18%.

Tabela 3 – Apresentação dos dados dos pregões do CPOR-BH para o triênio de 2007 a 2009

Itens	2007				2008				2009			
		%	R\$	%		%	R\$	%		%	R\$	%
Itens Licitados com Êxito	275	100	1.527.543,23	100	918	100	5.669.641,42	100	996	100	7.293.577,16	100
Itens Exclusivos para MPE	39	14,18	60.051,62	3,93	22	2,4	60.126,32	1,06	0	0	0	0
Itens Não Exclusivos para MPE	236	85,82	1.467.491,61	96,07	896	976000	5.609.515,10	98,94	996	100	7.293.577,16	100
Itens Vencidos por MPE	242	88	1.284.553,83	84,09	863	94,01	4.915.183,28	86,69	960	96,39	6.888.937,19	94,45
Itens Vencidos por Médias e Grandes	33	12	242.989,40	15,91	55	5,99	754.458,14	13,31	36	3,61	404.639,97	5,55

Fonte: Dados da pesquisa (2017).

Apesar de não haver exclusividade de itens licitados, é possível perceber que a quantidade de itens vencidos por MPE aumentou gradativamente, ano a ano, tendo 2007 como um ano misto em relação à concessão dos benefícios, uma vez que o Decreto 6.204/2007 passou a vigorar neste ano e, por isso, foi quando atingiu o maior valor de itens dedicados exclusivamente às MPE, neste triênio. Mas, ainda assim, é possível perceber que não houve estabilidade quanto à exclusividade de itens licitados para MPE, haja vista que no ano de 2009 nenhum item foi licitado de maneira exclusiva para os pequenos negócios.

Na análise do triênio seguinte (TAB. 4), os dados mostram que continuou ocorrendo um aumento gradativo nas licitações vencidas por MPE. No entanto, as informações

que mais chamam a atenção referem-se ao número de licitações de itens exclusivos para as MPE. Em 2009, não houve nenhum item licitado com exclusividade aos pequenos negócios. Já em 2010 e 2011, mais de 90% dos itens licitados foram exclusivos. Entretanto, no ano de 2012, houve uma redução brusca dessa quantidade e o percentual de exclusividade passou para 13,83%. A pesquisa não conseguiu identificar as razões que determinaram uma variação tão expressiva deste dado. Até porque, ele volta a ter uma elevação significativa no primeiro ano do triênio seguinte, 2013, como será visto adiante.

Apesar de haver esta redução no percentual de itens licitados com exclusividade, ainda assim, os itens vencidos por MPE representam, no mínimo, 98,10%, em 2012, do total disputado no triênio, atingindo, no período, o menor valor de itens vencidos por empresas de médio e grande porte, de toda a história dos pregões realizados no CPOR.

Tabela 4 – Apresentação dos dados dos pregões do CPOR para o triênio de 2010 a 2012

Itens	2010			2011			2012					
	%	R\$	%	%	R\$	%	%	R\$	%			
Itens Licitados com Êxito	1105	100	9.720.504,73	100	949	100	9.248.646,77	100	998	100	9.004.069,05	100
Itens Exclusivos para MPE	1013	91,67	7.379.742,33	75,92	935	98,52	7.708.911,47	83,35	138	13,83	295.356,21	3,28
Itens Não Exclusivos para MPE	92	8,33	2.340.762,40	24,08	14	1,48	1.539.735,30	16,65	860	86,17	8.708.712,84	96,72
Itens Vencidos por MPE	1100	99,55	9.481.001,93	97,54	949	100	9.248.646,77	100	979	98,1	8.565.548,39	95,13
Itens Vencidos por Médias e Grandes	5	0,45	239.502,80	2,46	0	0	0,00	0	19	1,9	438.520,66	4,87

Fonte: Dados da pesquisa (2017).

O último triênio analisado foi impactado por uma legislação importante, a LC 147/2014, que passou a vigorar em 7 de agosto de 2014. Ela alterou a LC 123/2006, tornando obrigatória a licitação exclusiva para MPE, no caso de itens cujo valor sejam iguais ou inferiores a R\$ 80 mil. Assim, este benefício deixou de ser uma faculdade, tornando-se uma obrigação.

Tabela 5 – Apresentação dos dados dos pregões do CPOR-BH para o triênio de 2013 a 2015

Itens	2013				2014				2015			
	%		R\$		%		R\$		%		R\$	
Itens Licitados com Êxito	323	100	1.507.236,33	100	488	100	10.144.810,26	100	503	100	11.541.932,57	100
Itens Exclusivos para MPE	296	91,64	533.130,95	35,37	276	56,56	2.797.705,18	56,56	348	69,18	4.011.559,35	35
Itens Não Exclusivos para MPE	27	8,36	974.105,38	64,63	212	43,44	7.347.105,08	43,44	155	30,82	7.530.373,22	65
Itens Vencidos por MPE	321	99,38	1.390.169,13	92,23	480	98,36	10.140.947,83	99	499	99,2	11.509.125,63	99,72
Itens Vencidos por Médias e Grandes	2	0,62	117.067,20	7,77	8	2	3.862,43	1	4	0,8	32.806,94	0,28

Fonte: Dados da pesquisa (2017).

Não obstante essa alteração na legislação, não houve alteração significativa no número de itens exclusivos licitados tampouco no percentual de itens vencidos pelas MPE, que superaram a marca de 98%. Enquanto isso, os itens vencidos por médias e grandes empresas, não passaram de 2%.

Tabela 6 – Representação do porte dos vencedores dos itens e seus respectivos valores no período entre 2004 e 2015 nos pregões realizados no CPOR

PORTE DOS VENCEDORES DOS ITENS			
Itens Vencidos por MPE	6483	87,98%	R\$ 63.586.736,77 92,78%
Itens Vencidos por Médias e Grandes	886	12,02%	R\$ 4.947.668,50 7,22%

Fonte: Dados da pesquisa (2017).

Avaliando o percentual geral dos itens licitados no período entre 2004 e 2015 no CPOR, houve um domínio absoluto das MPE em relação às empresas de médio e grande porte (TAB. 6).

Os itens vencidos pelos pequenos negócios somam 6.483, o que corresponde a R\$ 63.586.736,77 e equivale a 92,78% do total de recursos do órgão destinados às compras públicas. Por outro lado, as médias e grandes empresas venceram 886 itens, correspondendo a 7,22% dos recursos licitados pelo órgão.

Os dados deste levantamento demonstram que os pequenos negócios vencem quase a totalidade dos itens disputados, inclusive aqueles em que concorreram com as empresas de maior porte. Esses dados sugerem que as MPE têm conseguido competir e vencer as demais empresas.

Todavia, os dados não esclarecem se parte destas licitações foram vencidas por MPE “adaptadas” – médias e grandes empresas disfarçadas de pequenos negócios – o que distorceria os reais resultados da política pública. Como será visto em tópico seguinte, esta adaptação, é apontada tanto por empresários como por pregoeiros como um ponto de deficiência, ou “fissura” na política pública estudada.

Esses dados ratificam os resultados obtidos por Ansaloni Barbosa e Castro Silva (2016), que estudando apenas as licitações de gêneros alimentícios deste mesmo órgão entre 2007 e 2015, constataram que 99,85% dos itens disputados foram vencidos por MPE.

5.2 Avaliação da percepção dos Pregoeiros do CPOR sobre a implementação da política pública de fomento às MPE em compras governamentais

Com a finalidade de compreender a percepção dos agentes públicos envolvidos nos processos licitatórios em relação à política pública de fomento aos pequenos negócios nas compras governamentais, foi feito um levantamento junto aos militares que atuaram como pregoeiros entre os anos de 2004 e 2015 no CPOR.

Os dados mostraram que, ao longo desse período, nove militares desempenharam a função de pregoeiro. No entanto, por questões de disponibilidade, conseguiu-se contato com seis deles, o que corresponde a 66,66% da população de pregoeiros, cujos dados encontram-se no Apêndice A.

Nesta etapa da pesquisa, será apresentada a percepção dos pregoeiros quanto aos resultados da implementação da política pública estudada, em relação aos pregões realizados no CPOR. Foi utilizado um questionário contendo perguntas estruturadas e também um roteiro de entrevista. Por razões didáticas, optou-se por apresentar separadamente a avaliação dos resultados das questões estruturadas, da análise do discurso dos entrevistados.

5.2.1 Percepção dos pregoeiros quanto ao próprio grau de conhecimento em relação aos benefícios no que tange às compras públicas

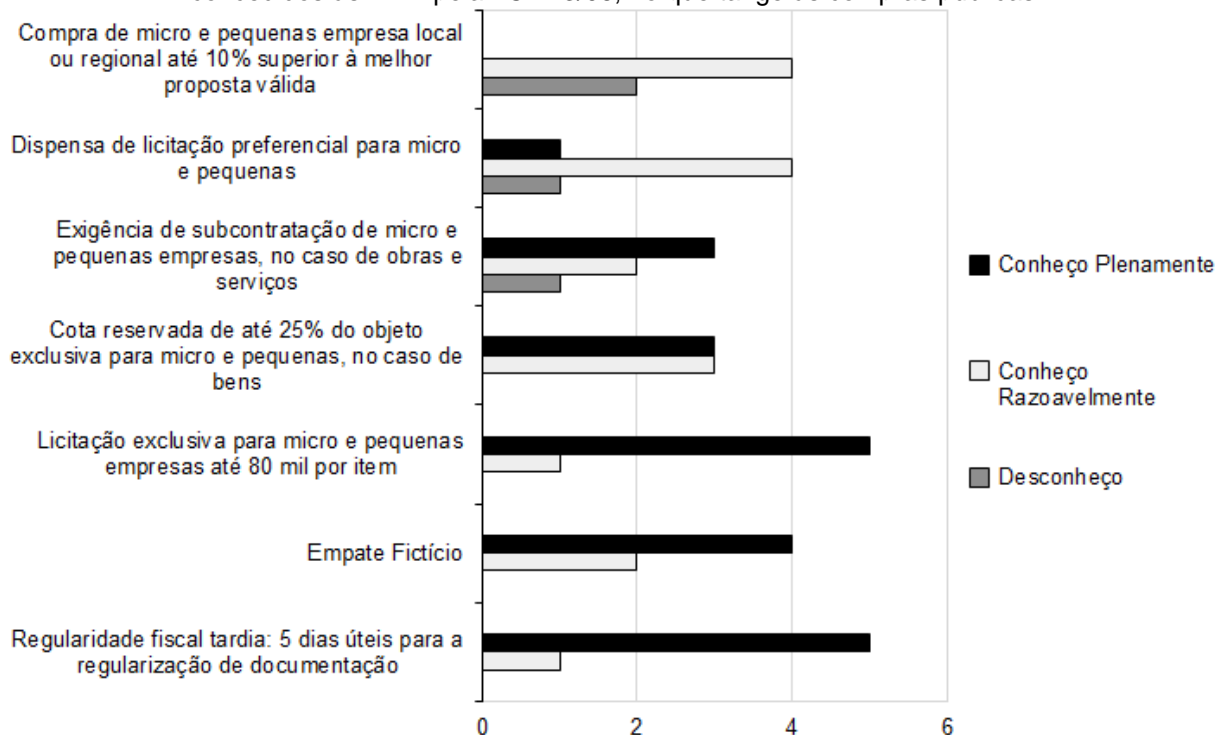
Dos seis militares entrevistados, quatro informaram que exercem ou exerceram o cargo de pregoeiro por um período entre um a cinco anos, enquanto dois o exerceram por mais de cinco anos.

A Parte I do questionário continha perguntas relacionadas ao grau de conhecimento acerca de cada um dos benefícios concedidos às MPE pela LC 123/2006, em uma escala entre Desconheço, Conheço Razoavelmente e Conheço Plenamente, conforme dados apresentados no GRÁF. 1.

Saber sobre o período de atuação dos militares na função de pregoeiro foi importante, pois justificou a falta de conhecimento de alguns entrevistados sobre certos benefícios perguntados. Assim, constatou-se que os benefícios menos conhecidos pelos pregoeiros são aqueles introduzidos mais recentemente por meio da LC 147/2014, que alterou a LC 123/2006.

Conforme explicado anteriormente, estes benefícios são: a) possibilidade de regularidade fiscal tardia, ampliada de dois para cinco dias úteis após a licitação; b) obrigação de licitação exclusiva para MPE com valores de até R\$80 mil por item; c) subcontratação de MPE no caso de obras e serviços; d) cota reservada de até 25% do objeto exclusiva para MPE no caso de bens divisíveis; e) dispensa de licitação preferencial para MPE.

Gráfico 1 – Respostas dos pregoeiros quanto ao grau de conhecimento de cada um dos benefícios concedidos às MPE pela LC 123/06, no que tange às compras públicas



Fonte: Dados da pesquisa (2017).

Além destes, também se constatou que outros benefícios menos conhecidos pelos pregoeiros são aqueles cuja aplicação não é obrigatória, ou seja, sua adoção pelo órgão durante a licitação, era apenas facultativa. Este foi o caso da subcontratação de micro e pequena empresa no caso de obras e serviços.

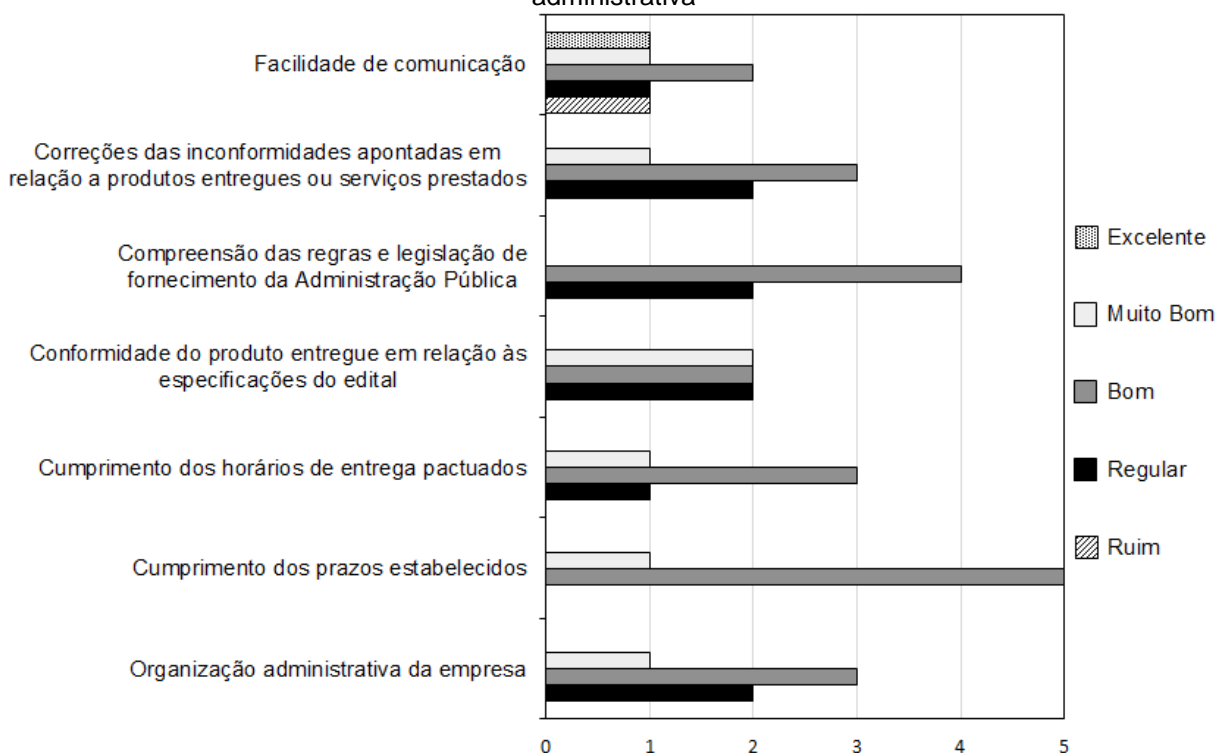
Esta falta de informação pode ser justificada pelo fato de muitos militares não exercerem mais a função de pregoeiros, na época em que a LC 123/2006 foi alterada, em 2014 e, por isso, não estarem atualizados quanto às novas regras.

5.2.2 Percepção dos pregoeiros quanto à participação das MPE nos pregões

Na segunda parte do questionário (Parte II), foi solicitado que os pregoeiros avaliassem a participação das MPE nos pregões em que eles atuaram em relação ao grau de conhecimento quanto a legislação, edital, cumprimento de obrigações, prazos e horários, conformidade dos produtos, correção de inconformidades, facilidade de comunicação e organização administrativa, conforme dados do GRÁF.

2.

Gráfico 2 – Percepção dos pregoeiros quanto a participação das MPE nos pregões em relação ao grau de conhecimento quanto à legislação, edital, cumprimento de obrigações, prazos e horários, conformidade dos produtos, correção de inconformidades, facilidade de comunicação e organização administrativa



Fonte: Dados da pesquisa (2017).

Metade dos entrevistados avaliou como Bom os critérios de “organização administrativa da empresa”, “correção às inconformidades apontadas em relação a produtos entregues e serviços prestados” e “cumprimento dos horários de entrega pactuados”. Esta avaliação corresponde a três em uma escala de um a cinco.

Este dado faz um contraponto com a análise referente ao “cumprimento de prazos estabelecidos” o qual foi considerado como Bom por cinco entrevistados, e Muito Bom por um deles. Esta avaliação se confronta com a discussão que será realizada mais adiante sobre a aplicação de penalidades às MPE.

Em relação à “conformidade do produto entregue em relação às especificações do edital”, o percentual foi igualmente dividido entre Regular, Bom e Muito Bom, em 33,33%. Esta aparente dispersão entre as respostas pode resultar das diferenças entre os objetos da licitação. Por exemplo, objetos mais complexos, normalmente relacionados a prestação de serviços, têm critérios de avaliação diferentes do que apenas uma entrega de produto. Enquanto os serviços dependem de qualidade de

execução e, normalmente, envolvem um relacionamento mais duradouro entre o órgão e a empresa, o fornecimento de produtos, geralmente, é rápido e preciso, ensejando menor probabilidade de problemas junto ao órgão.

No quesito “facilidade de comunicação”, 33,33% (2 entrevistados) consideram Bom enquanto os outros 66,66% encontram-se dispersos entre Ruim, Regular, Muito Bom e Excelente, com 16,6% cada. Trata-se de um dado interessante, uma vez que a facilidade de comunicação, foi considerada como um dos pontos positivos ao se negociar com empresas de micro e pequeno porte, conforme poderá ser visto mais à frente.

A respeito da “compreensão das regras e legislação de fornecimento da Administração Pública”, 66,66% consideram que as MPE possuem Boa Compreensão, enquanto dois entrevistados (33,33%) consideram Regular.

5.2.3 Análise do discurso das entrevistas dos Pregoeiros

O roteiro de entrevistas utilizado junto aos pregoeiros continha 10 (dez) questões abertas para avaliar a percepção desses em relação aos benefícios concedidos pela LC 123/2006 às MPE, no que tange às compras públicas, assim como sua aplicação como política pública de desenvolvimento.

Para melhor compreensão dos principais aspectos relatados pelos entrevistados, estabeleceu-se algumas dimensões ou categorias para a classificação dos resultados.

5.2.3.1 Desenvolvimento sustentável e crescimento da economia

Conforme explicado anteriormente, desde a CF/88, o Brasil estabeleceu como um dos objetivos fundamentais da República: **garantir o desenvolvimento nacional**. Neste sentido, questionou-se os militares se, em sua opinião, os benefícios concedidos às MPE pela LC 123/2006 em compras públicas, seriam uma política pública de desenvolvimento e como avaliam esta política.

A resposta foi unânime. Todos concordam que se trata de uma política pública de desenvolvimento. Alguns argumentos foram usados para justificar isso, como o crescimento da economia local com geração de empregos e renda, citado pelo Entrevistado 2, ou a possibilidade de democratização do processo licitatório, na opinião do Entrevistado 3, e ainda, o Entrevistado 6, que entende que estes benefícios desenvolvem e facilitam a entrada das MPE no mercado das compras públicas.

Ademais, a Lei Geral de Licitações determina no seu artigo 3º que, dentre outros objetivos, a licitação tem por finalidade o **desenvolvimento nacional sustentável** e que a legislação deve criar mecanismos para pôr em prática políticas públicas que fomentem as compras dos pequenos negócios. Assim, questionou-se os entrevistados se as compras públicas de MPE contribuem de fato para o desenvolvimento nacional sustentável.

Neste quesito, as opiniões se dividiram. Alguns, como o Entrevistado 4 entendem que sim, que contribui:

“... funcionar a máquina gerindo os recursos que você tem sem agredir as fontes de recursos que se acabam, nesta perspectiva, veio agregar sim”.
(Entrevistado 4)

Já outros, entenderam que a contribuição para este desenvolvimento se deu apenas parcialmente, como o Entrevistado 3:

“... porque se somarmos a totalidade sim, mas individualmente pode parecer ínfimo o montante. Mas na totalidade, sim, ele pode ser bastante razoável.”

Dois dos entrevistados entenderam que o desenvolvimento nacional sustentável não acontece. É o caso do Entrevistado 1, o qual afirma que a lei ajudou, mas não chegou ao ponto que deveria chegar. Enquanto isso, o Entrevistado 6 acredita que:

“Não professor. Acredito que houve alcance o desenvolvimento social, mas o desenvolvimento nacional sustentável, não”.

Neste ponto cabe destacar que o desenvolvimento social é etapa necessária a ser superada para alcançar o desenvolvimento sustentável. Para Barbosa (2008), o desenvolvimento sustentável somente será possível, se alcançado como consequência de outras três etapas: a preservação ambiental, o desenvolvimento econômico e social, sendo este último atingido com a melhoria da qualidade de vida da população, inclusão social e adoção de políticas públicas distributivas, que visem a promoção da igualdade (BARBOSA, 2008).

5.2.3.2 “Adaptação” das médias e grandes empresas

Quando questionados sobre os benefícios concedidos às MPE pela LC 123/2006 enquanto política pública de desenvolvimento, alguns entrevistados levantaram um ponto importante para a discussão.

O Entrevistado 1 chamou a atenção para um comportamento de médias e grandes empresas quanto a esta política pública. Ele afirma que:

“... as empresas de grande porte se adaptaram a política da LC 123/2006 criando empresas menores para trabalhar exclusivamente para o Estado. Você entra em uma licitação que tem 80 fornecedores, normalmente, 90% são de empresas de pequeno porte e microempresas, mas quando analisa, a empresa surgiu a partir de uma empresa de grande porte que para participar de licitação”.

E ainda acrescenta que os benefícios concedidos às MPE foram prejudicados por esta atitude:

“Beneficiou, sem dúvida. Se a ideia era espaço de empresa em grande escala, eu acho que não chegou nesse ponto. Claro que ajudou, colaborou, a empresa consegue participar, só que a empresa grande fez essa adaptação que mencionei.” (Entrevistado 1).

Este apontamento feito pelo Entrevistado 1 é corroborado pela percepção do Entrevistado 5, que informa:

“... vejo que muitas empresas grandes foram forçadas a abrir uma microempresa.” (Entrevistado 5).

A respeito da “adaptação” das médias e grandes empresas, este tema foi recorrentemente mencionado tanto por pregoeiros quanto pelos empresários entrevistados. Por isto, será retomado em outros tópicos desta pesquisa.

5.2.3.3 Ciclo virtuoso da compra governamental sustentável

No referencial teórico, abordou-se a noção de que a política de fomento às MPE em compras governamentais, contribui para a geração de um círculo virtuoso nas compras governamentais. Segundo Conte (2013), as MPE foram responsáveis por 70% das compras do governo federal só no primeiro semestre de 2012, o que gerou cerca de R\$ 4,3 bilhões de lucro. Assim, as compras públicas passam a estimular o desenvolvimento econômico e social por meio da geração de empregos e renda, o que resulta em melhor qualidade de vida para a população.

Ou seja, o órgão público, ao realizar a compra, aumenta as fontes de receitas das MPE, que, com isso, pode contratar mais funcionários, gerar mais empregos e, conseqüentemente, pagar mais impostos ao Governo. Os tributos vão para o próprio Poder Público e serão utilizados em benefício da sociedade, inclusive no momento de realizar as compras públicas, concedendo benefícios às MPE. Por isso, os agentes públicos, no caso os pregoeiros, foram questionados quanto à percepção individual acerca da aparente existência deste círculo virtuoso da compra governamental sustentável.

Em relação a este assunto, mais uma vez, as opiniões foram divididas. Três dos entrevistados acreditam que sim. O Entrevistado 3 afirma que a lei cumpriu o que pretendia. Para o Entrevistado 1, “a tendência é realmente pensar que a microempresa tem uma fatia maior das vendas para o setor público”.

Por outro lado, três entendem que esse círculo virtuoso não ocorre, como é o caso do Entrevistado 2, que entende que o fato de não haver impeditivos para outras

empresas participarem das licitações, acaba sendo um empecilho para que o ciclo realmente aconteça.

Na verdade, a legislação prevê mecanismos para impedir a participação das grandes empresas em licitações, de forma a beneficiar as MPE. É o caso das licitações exclusivas para MPE em itens com valor de até R\$ 80 mil, alteração esta incluída por meio da LC 147/2014. Contudo, o ponto levantado anteriormente pelo Entrevistado 1 e pelo Entrevistado 5 de que há “adaptação” por parte de algumas empresas de grande porte que criaram empresas menores para participarem de licitações que seriam exclusivas para MPE, parece gerar insegurança no mercado, em face da prática de uma concorrência desleal, especialmente quanto aos preços praticados.

Parece ser óbvio, que as grandes empresas conseguem praticar preços diferenciados devido à posição em que se encontram dentro da escala de fornecimento, onde muitas vezes possuem contratos direto com os fabricantes por adquirirem grandes quantidades em uma só compra e, por isso, vendem produtos com preço final mais barato.

Assim, quando estas empresas “se adaptam” para continuarem a participar de licitações aproveitando os benefícios legais em favor das MPE, claramente há um desvirtuamento do círculo virtuoso da compra governamental sustentável.

Não foram encontrados índices, estatísticas ou relatórios oficiais que mensurem o volume de casos em que ocorre este tipo “adaptação”. Talvez, um dos motivos desta falta de informações, seja a própria dificuldade de se comprovar, em larga escala, a real existência desta situação. Isto porque, as empresas podem se valer de sócios ocultos, o que requer um grande esforço investigativo, quase policial, de cruzamento de dados, patrimônio, sócios, estrutura, etc.

O que existe são denúncias isoladas que são analisadas pelos Tribunais de Contas que, em geral, resultam na aplicação de penalidades administrativas às empresas, como já se mencionou. Entretanto, quantitativamente, o volume de empresas penalizadas é ínfimo face à quantidade de licitações realizadas.

Porém, tanto pregoeiros como empresários relatam em suas entrevistas a percepção de que a prática da “adaptação”, diminui a efetividade do círculo virtuoso da compra governamental sustentável.

5.2.3.4 Aplicação de penalidades

Conforme mencionado anteriormente, a Lei Geral de Licitações prevê nos artigos de 86 a 88 a possibilidade de aplicação de penalidades à empresa que descumprir os preceitos da legislação ou do edital. Dessa forma, foi questionado se algum dos pregoeiros já havia sugerido a aplicação de penalidades ou se tinha conhecimento de penalidades aplicadas a fornecedores que fossem MPE.

Dos seis agentes públicos entrevistados, três já haviam aplicado penalidades a alguma MPE, sendo que todos os problemas com as MPE foram decorrentes de atraso na entrega de produtos, conforme apresentado em trecho das entrevistas abaixo:

“Eu trabalhei no Rio Grande do Sul. Era uma licitação para fornecimento de impressoras com assistência técnica, é um contrato continuado. A empresa tinha que entregar o equipamento até o dia ‘x’, então, ela mandou uma carta falando que iria atrasar, se era possível autorizar o atraso de cinco dias. No quinto dia desse atraso ela não tinha entregado ainda, então ligamos para a empresa, e ela entregou as caixas. Mas não tinha equipamento, era tijolo que estava dentro. Então essa empresa foi sancionada, foi impedida de participar de licitação pública por dois anos.” “Tivemos mais uma experiência, mas no colégio militar, com um contrato com entrega parcial de material. Era rádio para guarda, que é utilizado para o serviço de guarda no quartel. Atrasou demais, na verdade mais de sessenta dias para entregar o material, sendo que o edital falava em trinta e seis dias após a emissão do empenho. Então ela não cumpriu com o contrato e foi impedida de participar de licitação por seis meses, ou até que os motivos da punição perdurassem. A partir do momento em que a sanção foi lançada no sistema, em cinco dias os equipamentos foram entregues. E a outra sanção foi em um atraso de equipamento para o gerador do sistema do quartel. Também foi na mesma linha, tomou impedimento após o processo licitatório, impedimento de participar de licitação até que os motivos perdurassem. A partir do

lançamento da sanção, eles entregaram o material e a gente retirou a sanção.” (Entrevistado 1)

“Sim, descumprimento de entrega do item, sob alegação que o preço estava muito abaixo de mercado, isso tudo num intervalo de tempo muito curto entre a homologação do certame e o momento da aquisição, sendo que sequer havia previsão de reajuste no Edital.” (Entrevistado 2).

“Para o atraso da entrega do material e a não entrega do material. Demos o primeiro aviso informando o problema e avisando que isso poderia gerar uma sanção, então os problemas foram resolvidos.” (Entrevistado 6).

Um dos entrevistados ainda não havia aplicado penalidades, mas já estudava a possibilidade em um contrato específico, em decorrência dos atrasos na entrega:

“O que a gente tem de problema sério lá em Roraima, é a questão do prazo de entrega. Muitas vezes o que acontece é a empresa ganhar, e a empresa ser do Sul, Sudeste, e depois, e quando a nota de empenho é emitida, ela percebe que o frete é muito caro e acaba tomando prejuízo. Então a gente está pensando em fazer esse processo de punição.” (Entrevistado 5).

Algumas hipóteses podem justificar o fato de as MPE não conseguirem atender aos prazos estabelecidos para a entrega dos produtos. Uma delas é o fato de o pregão se realizar de forma eletrônica, possibilitando a participação de empresas de qualquer localidade do Brasil facilmente, uma vez que não há necessidade de deslocamentos.

Assim, algumas empresas podem não calcular, adequadamente, o frete, gastos com a entrega da mercadoria ou até mesmo não o fazer como relatado pelo Entrevistado 5. Então, no momento da entrega, a empresa percebe que sua margem de lucro pode estar menor do que gostaria, o que torna o preço praticado inexecutável, ou seja, de impossível execução.

Outra justificativa que parece indicar motivos para esses atrasos tem a ver com o fato de que, normalmente, as MPE têm menor volume de capital de giro e dinheiro em caixa.

Como apontado no modelo de Matias (2007), a sustentabilidade financeira dessas empresas pequenas é afetada diretamente pela instabilidade do fluxo de caixa. Parece que o atraso de pagamentos por parte dos órgãos públicos – algo relatado nas entrevistas dos empresários, como será visto adiante – tende a prejudicar de maneira mais severa as MPE, se comparadas às empresas de maior porte, que conseguem diluir esse problema com outras fontes de receitas.

Além disso, o fato de não terem recebido de algum outro cliente ou do órgão público “A”, por exemplo, limita ou impede que a pequena empresa faça a compra de novas mercadorias para honrar, dentro do prazo, os contratos que ela celebrou. Por isso, muitas das vezes, para não atrasar a entrega de uma mercadoria para o órgão público “B”, a MPE precisa buscar linhas de crédito mais caras, o que prejudica a sua margem de lucro e, conseqüentemente, a sustentabilidade financeira do negócio. Ao passo que, se o órgão público “A” pagasse em dia, talvez minimizasse ou eliminasse os atrasos para o órgão “B”.

5.2.3.5 Impacto da política para: a Administração Pública, o Mercado e a Sociedade

Foram realizados três questionamentos aos pregoeiros, na tentativa de se analisar a percepção desses quanto aos pontos positivos e negativos acerca dos benefícios legais em favor das MPE em licitações, sendo as impressões avaliadas sob diferentes enfoques.

Primeiramente, questionou-se a percepção dos pregoeiros quanto aos benefícios concedidos do ponto de vista da **Administração Pública** se eram positivos ou negativos.

Aqui as opiniões se opõem. O Entrevistado 2 acredita que os pontos são positivos:

“Positivos, como forma de política social com a garantia efetiva de um tratamento jurídico diferenciado, amparado na legalidade, sem prejuízo da eficiência” (Entrevistado 2).

Enquanto isso, o Entrevistado 5 acredita que há os dois lados. O positivo seria o desenvolvimento sustentável que ajuda a microempresa a se desenvolver e crescer. No entanto, ele traz uma abordagem negativa para a Administração Pública quanto à obrigatoriedade de exclusividade de licitação às MPE, pois o objeto tem valor inferior aos R\$ 80 mil.

“Muitas vezes, na engenharia, por exemplo, que os itens são muito específicos, mas o valor não ultrapassa oitenta mil, e então a licitação acaba sendo exclusiva. Mas a microempresa não tem como fornecer esse item. Aí a licitação acaba ficando deserta, ou até com um valor mais alto, o que se houvesse ampla concorrência não aconteceria.” (Entrevistado 5).

O Entrevistado 4 faz ponderação semelhante. Para ele, a Administração Pública perde, uma vez que os preços alcançados são mais baixos com a ampla concorrência (participação de empresas grandes e MPE). Ele argumenta ainda que a qualidade do serviço, quando executado por uma empresa de grande porte, é melhor do que o oferecido pela MPE.

“Eu acho que a gente consegue preço, valor e qualidade mais interessantes quando a disputa é ampla. Empresa ser consolidada no mercado, que não gera nenhum inadimplemento com as compras, que vai entregar material de uma qualidade porque produz o material, uma quantidade maior, alcança menores valores. Então na cabeça do comprador, eu acho que a ampla concorrência ela é mais viável” (Entrevistado 4)

Em seguida, os entrevistados foram questionados se, considerando a perspectiva do **Mercado**, os benefícios em favor das MPE em licitações públicas são positivos ou negativos.

Neste aspecto a grande maioria acredita que os benefícios são positivos para o mercado uma vez que possibilita à MPE competir com a empresa de grande porte, gerando renda e trabalho o que traz o desenvolvimento e, até mesmo, modernização e especialização das MPE.

“Para o mercado eu acho produtivo, porque isso favorece as pequenas e medias empresas, gera renda e trabalho. Incentiva o trabalho, a produção e o desenvolvimento de novas empresas” (Entrevistado 4).

“Para o mercado eu considero positivo. Porque possibilita à micro e pequena empresa competir alguns benefícios diferentes da empresa de grande porte.” (Entrevistado 1).

“Força uma modernização das pequenas empresas para se especializarem, se tornarem fornecedores constantes para o governo.” (Entrevistado 3).

Questionou-se ainda a percepção dos pregoeiros em relação aos benefícios concedidos às MPE, do ponto de vista da **Sociedade Brasileira**, se os benefícios são positivos ou negativos.

As respostas foram unânimes quanto ao fato de que os pontos são positivos e importantes, até como forma de “proteger” as MPE:

“Positivos. A função social da microempresa e empresa de pequeno porte deve ser protegida, pois elas proporcionam uma melhor *distribuição de renda* e empregos gerando estabilidade social e política.” (Entrevistado 2).

Mas o Entrevistado 1 destaca que, ainda assim, existem pontos que precisam ser melhorados. Isto porque, na opinião dele, as MPE não estão usufruindo ao máximo dos benefícios, pois as grandes empresas continuam competindo pelo menor preço, mesmo que de maneira “adaptada”.

“Para a sociedade brasileira, eu acho que eles foram positivos. Porque coloca a empresa pequena para competir em algumas licitações, mas ele tem que ser mais bem estruturada, a organização tem que sofrer alterações, para que realmente a empresa de pequeno porte possa competir com a de grande porte.” (Entrevistado 1)

5.2.3.6 Impacto da política nas compras governamentais

De maneira geral, os pregoeiros afirmam que os benefícios concedidos pela LC 123/2006 trouxeram pontos positivos e negativos para as compras públicas. Alguns

assuntos tomaram maior relevância nas entrevistas, como a “adaptação” das grandes empresas explicada anteriormente. Mas, ainda assim, outros assuntos importantes foram relatados.

O Entrevistado 4 e o Entrevistado 1 destacaram a facilidade de comunicação como um ponto positivo em se contratar uma MPE. Eles afirmaram que, por se tratarem de empresas pequenas, geralmente consegue-se falar diretamente com o dono, tornando a solução de eventuais problemas mais ágil e eficaz.

Outros pontos positivos ressaltados foram abordados pelo Entrevistado 2 e o Entrevistado 5, que acreditam não haver grandes diferenças entre o fornecimento de uma MPE e de uma grande empresa, uma vez que o órgão é atendido em sua plenitude enquanto a MPE é beneficiada pela legislação:

“Conformidade do objeto satisfatória; e, prazos cumpridos de forma satisfatória” (Entrevistado 2).

“Entendo que a sistemática dela é praticamente a mesma da grande empresa, ela vai cumprir com as obrigações, vai fornecer como a grande empresa. Além disso, vejo que ela fornece de uma maneira mais organizada e mais assim com melhor qualidade. As empresas querem se desenvolver, querem ganhar o mercado” (Entrevistado 5).

Ademais, o Entrevistado 6 relata que um ponto positivo foi “a profissionalização das MPE com relação a licitações”. Neste sentido, talvez os benefícios possam ter servido como um fator de incentivo para que os pequenos negócios participem de licitações e se especializem em alguns nichos nos quais são mais competitivas.

Por isso, as empresas seriam “obrigadas” a se especializarem e conhecerem melhor o mercado das compras públicas a fim de maximizarem os seus resultados financeiros e minimizarem as complicações decorrentes da falta de conhecimentos técnicos ou sobre a legislação.

Contudo, este aspecto é contraditório. O mesmo Entrevistado 6 identifica que, por haver maior concorrência no mercado, algumas empresas ainda são amadoras e

acabam causando problemas durante o certame. Este pensamento é corroborado pelo Entrevistado 2.

“O amadorismo da parte delas acaba causando vários problemas. Desde a parte de documentação à fase de análise e propostas, enfim a gente vivencia essa orientação [...] ela nem leu o edital e nem sabe que aquela documentação tem que estar pronta ali a partir do momento que solicito. E outras vezes também com relação a entrega do produto [...] às vezes ela ganha tão pouco item que no final das contas acaba sendo muito mais oneroso para a empresa pegar o material do que se ela tivesse perdido.” (Entrevistado 6).

O Entrevistado 2 explica ainda que o desconhecimento sobre a execução orçamentária, a falta de capacitação e comprometimento das MPE, ocasiona diversos inconvenientes às licitações e atrasos nas entregas dos produtos. Portanto, na opinião dele, estes seriam os pontos negativos em realizar contratos com as MPE:

“Desconhecimento da sistemática da execução orçamentária; falta de comprometimento e pouca agilidade quando na necessidade de substituição de itens entregues em desconformidade.” (Entrevistado 2).

Um assunto que também foi tratado como ponto negativo trazido pelos benefícios da LC 123/2006 para as compras públicas é o que se refere à logística das MPE:

“As grandes empresas conseguem fornecer um transporte barato, entregar o material rápido, entregar material de boa qualidade.” (Entrevistado 4).

Aqui, novamente, o fato de a MPE possuir um fluxo de capital de giro menor, para executar o fornecimento dos produtos, torna-se evidente na percepção do Entrevistado 1 e reforça as ideias apresentadas no modelo de Matias (2007):

“Como a empresa é de pequeno porte, ela não tem capital de giro tão grande e então espera chegar o recebimento de ordens bancárias de outros órgãos ou até do próprio órgão pra conseguir ter um fôlego e fazer frente”. (Entrevistado 1)

Outra questão abordada foi quanto à obrigatoriedade de uma licitação exclusiva para as MPE e a falta de condições destas para execução do serviço, ou até mesmo o desinteresse mediante a complexidade do item. Conforme já havia sido mencionado pelo Entrevistado 4 na questão dos pontos negativos dos benefícios concedidos aos pequenos negócios na perspectiva da Administração Pública, a falta de qualidade para executar o serviço ou mesmo do produto ofertado traz desvantagens para as MPE no mercado de compras públicas.

Sendo assim, o Entrevistado 5 aponta como ponto negativo dos fornecimentos realizados pelas MPE, a falta de capacidade para execução de serviços mais complexos.

“Quando uma licitação é exclusiva para a microempresa e o objeto é um pouco complexo. Ela [MPE] acha que tem condições de debitar aquele objeto e, na verdade, é um objeto um pouco mais complexo, que demanda certo estudo, uma coisa mais aprimorada. Ela acaba não conseguindo prestar esse serviço.” (Entrevistado 5).

5.3 Avaliação da percepção dos empresários de MPE, vencedores de pregões realizados pelo CPOR entre 2004 e 2015, sobre a implementação da política pública de fomento às MPE em compras governamentais

Como explicado anteriormente, nesta pesquisa foram identificados 132 pregões realizados pelo CPOR no período entre 2004 e 2015. Constatou-se que mais de 400 MPE venceram pelo menos um item dessas licitações.

Por questões de disponibilidade, foram selecionadas para as entrevistas somente as empresas sediadas em Belo Horizonte. Constatada a saturação das respostas obtidas, encerrou-se a etapa de coleta de dados e passou-se para a análise dos resultados. As informações acerca das empresas encontram-se disponíveis no Apêndice B.

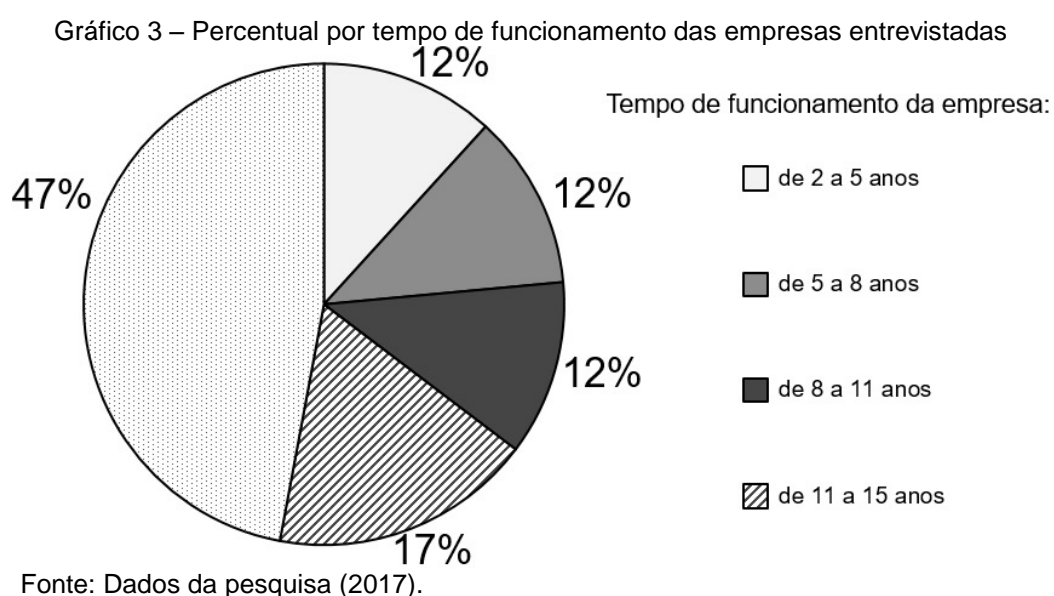
Assim como se fez com os pregoeiros, com os empresários de MPE, optou-se por utilizar questões estruturadas e um roteiro de entrevistas. Todas as entrevistas de

MPE, foram realizadas diretamente com o proprietário ou sócio da empresa, ou ainda com o gerente financeiro ou gestor da área de licitações.

5.3.1 Análise das percepção dos empresários: questões estruturadas

As questões estruturadas foram divididas em duas etapas. Na Parte I, questionou-se quanto às informações gerais das empresas e na Parte II, dados sobre a participação de cada uma no mercado de compras públicas.

Em relação às informações gerais, foi identificado que, do total de 17 empresas selecionadas para as entrevistas: 47% existem há mais de 15 anos; 17% têm entre 11 e 15 anos; 12% têm entre 8 e 11 anos; 12% têm entre 5 e 8 anos; e 12% têm entre 2 e 5 anos, conforme ilustrado no GRÁF. 3.

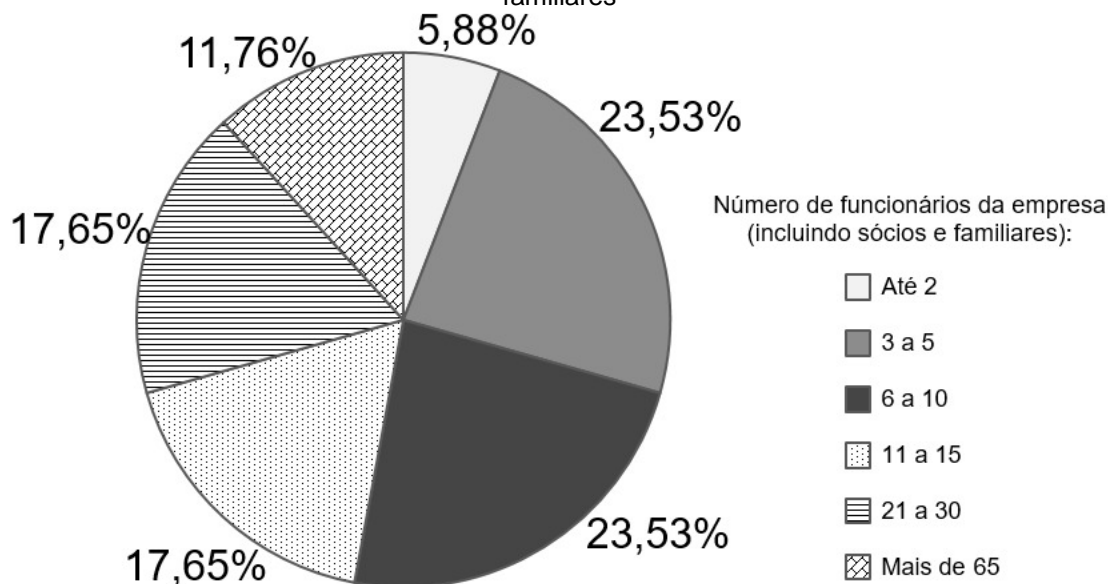


Os entrevistados também foram questionados acerca do número de funcionários das empresas, incluindo os sócios e familiares. Neste item, 5,88% possuem até 2 funcionários; 23,53% possuem entre 3 e 5 funcionários; 23,53% possuem entre 6 e 10 funcionários; 17,65% possuem entre 11 e 15 funcionários; 17,65% possuem entre 21 e 30 funcionários; e 11,76% possuem mais de 65 funcionários.

Os dados revelam que, apesar de se declararem MPE, atualmente, duas empresas da amostra possuem mais de 65 funcionários. À primeira vista, pode parecer um

número muito elevado, uma vez que se tratam de empresas de pequeno porte. Por outro lado, pode ser um indicativo da situação da “adaptação” das médias e grandes firmas, como foi sinalizado nas entrevistas dos pregoeiros.

Gráfico 4 – Percentual por número de funcionários nas empresas entrevistadas, incluindo sócios e familiares



Fonte: Dados da pesquisa (2017).

Em 2011, o SEBRAE-MG realizou uma pesquisa para avaliar o cenário das compras governamentais sob a ótica das MPE. O estudo, elaborado a partir de entrevistas realizadas com 337 MPE de Minas Gerais, concluiu que o mercado das compras públicas, em geral, é explorado por empresas que possuem, em média, mais de 11 anos de existência. Isto porque, segundo aponta aquela pesquisa, as empresas não são abertas com foco específico em compras públicas. Após alcançarem estabilidade e se consolidarem no mercado privado, buscam as vendas ao Poder Público como fonte alternativa de receita e até como forma de expansão (SEBRAE-MG, 2011).

Os dados desta pesquisa, parecem corroborar as informações obtidas no estudo do SEBRAE-MG porque mais de 64% das empresas entrevistadas existem há mais de 11 anos.

Constatou-se ainda na pesquisa do SEBRAE-MG que as empresas que atuavam no mercado das compras públicas possuíam, em média, 14,9 empregados. Esta

informação se contrapõe aos dados obtidos neste estudo, haja vista que 52,95% das MPE entrevistadas têm até 10 pessoas em seu quadro de funcionários, incluindo familiares e sócios. Esse dado pode indicar que o mercado se expandiu desde então, permitindo que empresas ainda menores tenham acesso às compras públicas.

Para finalizar as perguntas a respeito das informações gerais das empresas, os entrevistados foram questionados se, em algum momento, o limite de faturamento para MPE de R\$ 3,6 milhões por ano havia sido extrapolado. O resultado obtido foi que 13 das 17 empresas entrevistadas nunca extrapolaram este limite. No entanto, quatro já haviam extrapolado sendo que em uma delas, isso ocorre desde 2013 e por isso, ela não pode mais ser enquadrada como MPE. Mais uma vez, esta informação parece confirmar a existência de empresas “adaptadas” neste mercado.

Na segunda parte do questionário, os empresários responderam a respeito da participação da empresa no mercado das compras públicas.

Primeiramente, foram perguntados quanto ao grau de conhecimento sobre os benefícios concedidos às MPE por meio da LC 123/2006. Dos 17 entrevistados, 16 afirmaram ter conhecimento dos benefícios concedidos, o que corresponde a 94,12% da amostra, enquanto 1 (5,88%) afirmou não possuir conhecimentos sobre o tema.

Esse dado mostra um significativo avanço do grau de conhecimento pelos empresários de micro e pequenas empresas se comparado aos resultados obtidos no estudo do SEBRAE-MG, em 2011. Naquela época, pouco mais de 5 anos após a entrada em vigor dos benefícios concedidos às MPE pela LC 123/2006, a instituição mineira identificou que 68% dos empresários afirmavam ter mais conhecimento da LC 123/2006 do que das legislações específicas que tratam de licitações no País, como a Lei Federal 8.666/93. Esse dado parece indicar um certo aprimoramento do conhecimento dos empresários e um interesse deles por se especializarem no mercado das compras governamentais, o que de certa maneira já havia sido relatado pelo Entrevistado 6 em sua entrevista.

O próximo ponto analisado tratou da aplicação dos dispositivos da LC 123/2006, na visão dos empresários, e quais foram os efeitos sobre a saúde financeira da empresa, em razão dos benefícios concedidos às MPE, no que tange às compras públicas.

Para responder a este quesito, foram elaboradas 12 afirmações relacionadas aos aspectos financeiros das empresas baseados, principalmente, no modelo de sustentabilidade financeira de Matias (2007) e adaptado para as particularidades do mercado das compras públicas.

Os entrevistados foram instruídos a responder se Concordavam Totalmente, Concordavam Parcialmente, se era Indiferente à sua Realidade Empresarial, Discordavam Parcialmente ou Discordavam Totalmente das afirmações.

Como pode ser observado no GRÁF. 5, 10 dos 17 entrevistados Concordavam Totalmente que após a LC 123/2006 houve um “aumento do valor financeiro da empresa no mercado” e “aumento do número de licitações vencidas”. Com um aumento no número de certames vencidos, é de se esperar que haja um aumento do número de contratos celebrados pela empresa e, com isso, o seu volume de fornecimento. Pelo mesmo raciocínio, também é de se esperar que haja um aumento do valor de mercado da empresa.

Entre os entrevistados, 9 acreditam que a competitividade da empresa aumentou, enquanto 6 Concordavam Parcialmente com esta afirmação e 8 informaram que “houve aumento do número de participação (sic) em licitações”.

Para melhor entender a percepção no que diz respeito à saúde financeira da empresa, foi questionado quanto ao “aumento do capital de giro da empresa”. Nesse quesito, 8 empresários responderam que Concordavam Totalmente, ou seja, houve aumento. Contudo, 6 Concordavam Parcialmente.

Do universo de entrevistados, 7 afirmaram que Concordavam Totalmente que houve “redução da inadimplência” da empresa, enquanto 4 Discordavam Totalmente desta

informação. Para esta assertiva, 2 Discordavam Parcialmente, 2 acreditam que isto foi Indiferente à Realidade da Empresa e 2 Concordavam Parcialmente.

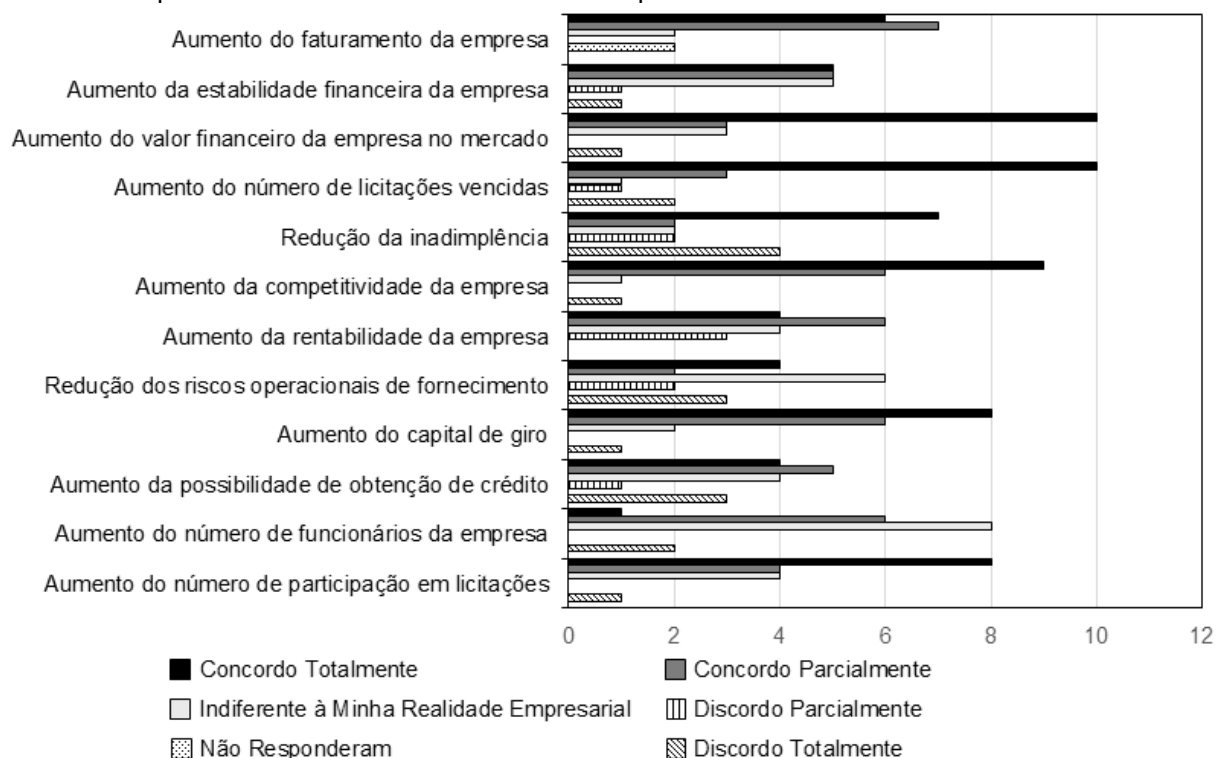
Quanto ao “aumento do faturamento da empresa”, 6 Concordavam Totalmente que isso ocorreu após a LC 123/2006, o que corresponde a 35,29% dos entrevistados. Para 7 empresários (41,18%), esta afirmação está Parcialmente Correta e para 2, isto foi Indiferente à Realidade da Empresa.

A afirmação seguinte foi relacionada ao “aumento da estabilidade financeira da empresa”. Aqui as opiniões foram bem divididas entre Concordavam Totalmente, Parcialmente e ser Indiferente, com 5 respostas cada.

Em relação ao quesito que afirma que, após a LC 123/2006, houve “aumento da rentabilidade da empresa”, 6 entrevistados Concordavam Parcialmente, para 4 empresários era Indiferente e 4, Concordavam Totalmente. Resultado similar ao encontrado para a afirmação quanto ao “aumento da possibilidade de obtenção de crédito”, era Indiferente para 4 entrevistados, 4 Concordavam Totalmente, enquanto 5 Concordavam Parcialmente e 3 Discordavam Totalmente.

Por fim, a afirmação menos confirmada pelos entrevistados foi a de que após a LC 123/2006, houve “aumento no número de funcionários da empresa”. Em resposta a essa questão, 8 empresários afirmaram que foi Indiferente à Realidade da Empresa, 6 Concordavam Parcialmente, 2 Discordavam Totalmente e apenas 1 Concordava Totalmente.

Gráfico 5 – Percepção dos empresários quanto as assertivas elaboradas no que se refere a aplicação dos dispositivos da LC 123/2006 e seus efeitos para a sustentabilidade financeira das MPE

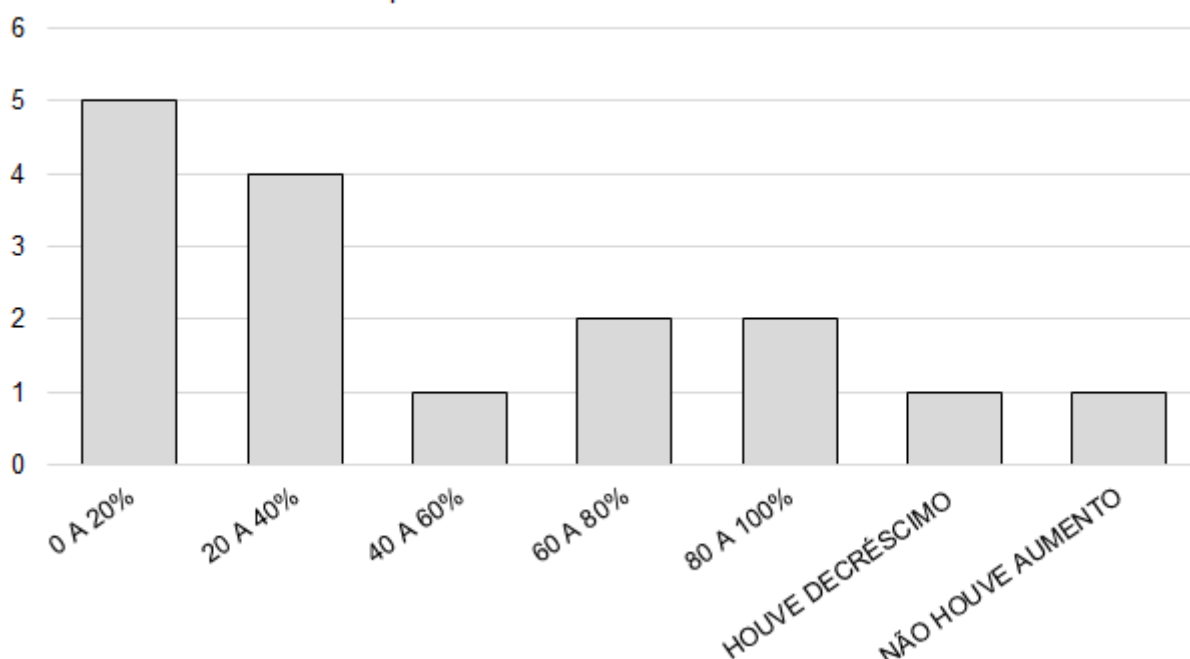


Fonte: Dados da pesquisa (2017).

Portanto, os resultados apontam que, segundo os entrevistados, em geral, a LC 123/2006 trouxe benefícios para a saúde financeira das MPE, aumento do número de licitações vencidas e da competitividade da empresa, elevação do capital de giro e do valor financeiro do negócio no mercado, além de aumento do faturamento.

A maioria dos empresários (9) informou que houve aumento do faturamento da empresa e que este ficou entre 0 e 40%, enquanto 2 deles informaram que o aumento foi de 60 a 80% e outros 2, que foi de 80 a 100%. Também houve um empresário que relatou não ter havido aumento nenhum e outro declarou que houve um decréscimo de faturamento.

Gráfico 6 – Percentual de aumento de faturamento da empresa após a LC 123/06
 Percentual de faturamento da empresa com licitações
 após a LC 123/2006 aumentou em:



Fonte: Dados da pesquisa (2017).

5.3.2 Análise da percepção dos empresários: roteiro de entrevistas

Durante a realização das entrevistas com os empresários, alguns assuntos destoaram do eixo principal das questões, como opiniões políticas, partidárias, entre outros. Por isso, para a apresentação e análise destes resultados, foi realizado um recorte das respostas, que foram organizadas em dimensões, criadas e agrupadas conforme a sua frequência de repetição e correlação com outros discursos, cujo foco foi avaliar a percepção financeira dos empresários quanto ao impacto da política pública de fomento às compras governamentais sobre os seus negócios.

5.3.2.1 Ampliação do mercado e aumento da competitividade

Como visto anteriormente, a LC 123/2006 institucionaliza uma política pública de Estado, com o objetivo de fomentar as compras públicas de MPE, o desenvolvimento nacional sustentável e colocar em prática a prerrogativa constitucional de se conceder a essas empresas um tratamento jurídico e diferenciado.

Segundo Souza (2015), as MPE têm papel fundamental para o desenvolvimento econômico do País, uma vez que os pequenos negócios possuem grande potencial de geração de emprego formal e renda, além de representarem 25% do PIB nacional.

Em geral, a percepção dos empresários quanto a este quesito é que houve sim ampliação do mercado, causado especialmente pela abertura de novas MPE e, com isso, um aumento da competitividade.

Para a Entrevistada 8, este aumento pode ser percebido porque mais fornecedores se apresentam para participar das licitações:

“O mercado era restrito a, no máximo, três fornecedores de pequeno porte e as grandes empresas, e agora este leque se abriu” (Entrevistada 8).

Para a Entrevistada 12, isto aconteceu porque pessoas que não eram formais puderam se formalizar e expandir os serviços prestados: “abriu o mercado”. O entrevistado cita, como exemplo, o microempreendedor individual da agricultura familiar, já que as chamadas públicas abriram o leque para estas empresas venderem onde antes não venderiam. E, de fato, existem diversos incentivos para os agricultores familiares, o que traz aumento de renda para a família rural de diversas regiões, fomentando a cultura regional e local, trazendo melhoria na alimentação de brasileiros.

Esta percepção é corroborada pelo estudo de Souza (2015) que demonstrou um aumento da participação dos micro e pequenos fornecedores em relação ao total de empresas que venderam para o Estado de Minas Gerais durante o período de 2009 a 2014. O estudo mostra que, em 2009, as MPE correspondiam a 29% dos fornecedores do Estado, enquanto em 2014 este percentual passou para 65%, mostrando uma inversão na composição dos fornecedores vencedores de licitação, por porte de empresa.

Assim, segundo o representante da Entrevistada 14, os benefícios concedidos pela lei deram condições para que as MPE tivessem acesso a determinados processos a que antes não teriam. Portanto, foi um avanço.

A Entrevistada 18 relatou que antes:

“ficava muito difícil de brigar com uma empresa de maior porte, com maior poder de fogo financeiro, e agora, fica mais competitivo nesse sentido” (Entrevistada 18).

No mesmo sentido, é a opinião do representante da Entrevistada 12, que comentou que com este aumento da competitividade, é possível:

“obter um lucro maior e você sabe que acaba transferindo isso para o mercado privado” (Entrevistada 12).

Foi possível notar também relatos de aumento da especialização das empresas para venderem para o Poder Público. Nesse quesito, a empresa Entrevistada 22 informou que se especializou em vender tubulações e peças hidráulicas para companhias e empresas públicas de saneamento. Da mesma forma, a Entrevistada 14 especializou-se no segmento de equipamentos de segurança e proteção individual exclusivamente para órgãos públicos. Segundo essas empresas, hoje não é mais possível vender uma grande gama de produtos para os órgãos públicos. A competição não permite isso. O mercado está cada vez mais especializado. Portanto, essas empresas resolveram focar na venda daqueles itens e produtos nos quais são mais competitivas.

Essa percepção dos empresários vai de encontro à opinião do Entrevistado 6 relatada anteriormente nas entrevistas dos pregoeiros, que também percebeu esta especialização das empresas.

Apesar de os benefícios proporcionarem maior possibilidade de competição às MPE, em concordância com o que afirma Pino (2016), o advento do pregão eletrônico ampliou a concorrência, uma vez que facilitou a participação das empresas remotamente. Isto, ao mesmo tempo em que fortalece o desenvolvimento

econômico, pode não ser interessante para alguns licitantes, segundo relata a Entrevistada 15. O representante da empresa alega que:

“o volume de faturamento era muito maior [...] eu já faturei muito mais do que eu faturei hoje [...] na época, com carta convite ou pregão presencial”.

Ele afirma que, com o pregão eletrônico, a competição não é mais somente regional:

“eu estou concorrendo em nível do Estado ou do país inteiro”, e por isso houve uma retração no meu faturamento.

Um apontamento feito pela Entrevistada 10 é que:

“hoje em dia o número de micros e pequenas empresas é muito maior do que empresas de grande porte. Uma licitação que antes entrava três a quatro empresas hoje entra 20, vai ganhar realmente quem apresentar o menor valor”.

Por isso, para ele, quem mais se beneficiou com esta lei foi o próprio Governo. Este pensamento é corroborado pela Entrevistada 19, que afirma que:

“abriram um monte de empresas [...] uma grande pode ter se desmembrado em uma pequena. Essa lei que ele [o governo] criou foi pra beneficiar ele mesmo; gerar uma disputa, o que reduz ainda mais o preço. Antigamente, você participava com poucas empresas, hoje a licitação é com 30 ou 40 empresas”.

De fato o mercado cresceu e se tornou mais competitivo. Além do crescimento do número absoluto de empresas novas vêm surgindo, mais empresas passaram a se interessar pelo mercado das compras públicas, e as oportunidades vêm sendo mais divulgadas. Hoje, mais pessoas conhecem o que é uma licitação, segundo vários entrevistados.

Neste sentido, cabe relatar que o SEBRAE vem contribuindo significativamente para preparar os empresários, mostrando as licitações como alternativas de mercado. Para isso, a instituição realiza ações de capacitação, a fim de estimular a

participação das MPE em compras governamentais, tais como palestras, feiras, rodadas de negócio e elaboração de cartilhas especializadas, bem como, promoção de consultorias aos interessados.

5.3.2.2 “Adaptação” das médias e grandes empresas

Um fato relatado por alguns pregoeiros também foi apontado pelos empresários: a criação de MPE que são “ramificações” de empresas maiores. Dessa forma, as médias e grandes empresas continuam participando das compras governamentais, praticando os preços mais baixos e competindo de maneira desigual com as MPE.

Souza (2015) já havia identificado esta conduta das grandes empresas que ele classifica como “perversa”. Ele cita que, em seu estudo, alguns empresários afirmaram que médias e grandes firmas adotaram a postura de criar novas empresas que atendam aos requisitos para se beneficiarem do tratamento diferenciado conferido pela LC 123/2006.

Por isso, em parte, acredita-se que o aumento da competitividade no mercado das compras públicas, pode ter sido ocasionado pelo aumento da criação do número de MPE “adaptadas”.

Alguns dos entrevistados desta pesquisa corroboram os achados de Souza (2015). A Entrevistada 9 afirma que:

“o Poder Público favoreceu muito a MPE, porém, alguns segmentos, por exemplo, o pequeno empresário não consegue entrar na disputa porque a grande entra”.

A Entrevistada 19 diz que as mudanças levaram as grandes empresas a abrirem pequenas:

“porque ninguém vai aceitar perder mercado, todo mundo se ajusta às regras, mas eu acho que sim, foi bom”.

Para a Entrevistada 21, a competitividade aumentou muito porque além das várias MPE que participam, tem “essas grandes que criaram empresa pequena para poder ter acessibilidade” (Entrevistada 21).

A Entrevistada 14 explica melhor:

“apesar de ter o benefício dos 5%, é muito fácil a empresa de grande porte conseguir te mapear durante o processo e tirar toda sua margem de participação que para ela vai ser irrisória. Da mesma forma que a empresa de grande porte consegue fazer essa leitura sua também acontece casos em que empresas de grande porte ter algum “laranja” que participa com o nível de valor como se fosse uma empresa de grande porte. Não é estruturada, por que não tem esse monitoramento de faturamento de origem da compra. Uma coisa que adiantou muito a licitação foi o fato de pedir a nota fiscal eletrônica, conseguiu dar uma parte de lastro nesses materiais. Antes não tinha esses lastros, aí o pessoal “esquentava” uma nota. Até para nível de atestado de capacidade técnica, alguns órgão pedem para vincular o pedindo como complemento do atestado” (Entrevistada 14).

Um exemplo do que ocorre foi dado pelo empresário da Entrevistada 21. Ele explica como as grandes empresas operam e como elas fazem para conseguir competir no mercado quando isso acontece:

A fornecedora “Y” é uma subsidiária de uma marca famosa, e ela tinha uma rede. “Essa rede é a maior rede da América Latina, monstro de uma empresa. E não foram poucas vezes que a gente entra na licitação concorrendo com eles. Hoje no mercado são multimarcas [...] ou tem uma licitação de duzentas máquinas, e necessariamente ele tem que entrar só com as máquinas daquela marca. Eu vou entrar com as máquinas daquela marca que me interessam e vou entrar, de repente, com as máquinas de outras marcas também. Para uma composição de preço que seja competitivo. Quando é feito dessa forma, a ‘Y’ não tem parceria”. (Entrevistada 21)

Contudo, Souza (2015) não consegue apontar uma perspectiva para solução do problema e avalia que sequer existem dados referentes à participação destas MPE “extensões” de empresas maiores nas compras governamentais, afirmando que, apesar de a Administração Pública ter conhecimento deste fenômeno, não existem

mecanismos capazes que coibir esta atitude. Não obstante isso, cabe registrar que os Tribunais de Contas Estaduais e da União têm tentado minimizar esta situação, por meio da aplicação de sanções, especialmente a pena de inidoneidade³. Porém, na maioria dos casos, o que se nota é que as penalidades somente ocorrem quando há denúncias às Cortes de Contas e não de maneira preventiva.

5.3.2.3 Sustentabilidade financeira

De acordo com a opinião de alguns entrevistados, os benefícios concedidos às MPE pela LC 123/2006 trouxeram desenvolvimento e crescimento para empresas que atuam no mercado de licitações:

“Muita empresa pequena cresceu realmente por causa dessa política. Antigamente você não iria conseguir disputar preço com uma fábrica, com uma empresa que tem o poder de compra muito maior do que o seu” (Entrevistada 8).

“Foi dada uma chance para as pequenas empresas, permitindo que elas concorram com empresas de grande porte” (Entrevistada 16).

Apesar de ter trazido crescimento para as MPE, a Entrevistada 18 entende que não está sendo possível investir no momento devido à instabilidade financeira. Esta instabilidade traz medo e insegurança para a compra de novos equipamentos. A Entrevistada 20 e a Entrevistada 22 concordam e afirmam que “tudo está em função da economia. Como a economia nesses últimos dois anos está caindo, o mercado se retraiu muito nos últimos tempos”.

Mas, na visão de algumas empresas, sempre há uma forma de melhorar. A Entrevistada 7 acredita que uma maneira de ajudar as MPE é aumentar o limite de faturamento; a Entrevistada 20 diz que “os impostos vão aumentando cada vez mais à medida que você vai aumentando o faturamento, isso dificulta o crescimento e precisaria ser revisto”.

³ Nesse sentido, conferir os julgados do Plenário do Tribunal de Contas da União: Acórdãos nº 970/2011, nº 1137/2011, nº 2978/2013, entre outros.

Contudo os benefícios são muito bem recebidos. A Entrevistada 17 declarou que, em 2013, extrapolou o limite de faturamento para empresas de pequeno porte de R\$ 3,6 milhões e, por dois anos ficou impossibilitada de participar de licitações exclusivas ou ainda usufruir dos benefícios concedidos às MPE nas compras públicas. Por isso, o faturamento da empresa diminuiu significativamente “porque, além de eu deixar de faturar, deixei de colocar meu produto no formador de opinião”, isto quer dizer que afetou inclusive a divulgação do seu produto. Ela fornece para o estádio do Mineirão, em Belo Horizonte e, deixando de participar das licitações e fornecer para lá, diminuiu muito a visibilidade do seu produto: “porque ali você tem (sic) todos os tipos de classe social [...] para mim, um copinho de água hoje dentro do Mineirão, representa muita coisa, lucro e visibilidade da marca”. A entrevistada 16 também passou por este problema de perder o benefício e afirma que o impacto foi bastante sentido.

5.3.2.4 Inadimplência e atrasos de pagamentos

Segundo os entrevistados, o mercado das compras públicas é uma alternativa para ajudar a compor o fluxo de caixa da empresa. “Se você quer trabalhar, quer um projeto, montar uma empresa, quer fazer um trabalho legal, avalie o processo licitatório. Ele é muito grandioso” (Entrevistada 10).

Todavia, um dos problemas que desestimula e dificulta esta possibilidade e pode prejudicar o crescimento e desenvolvimento da empresa é a inadimplência e atrasos de pagamentos pelos órgãos:

“Eu poderia ser o dobro do que eu sou, porque eu sei que a gente tem problema com atraso de pagamento” (Entrevistada 10).

“Na teoria é bom, mas na prática falta aporte da Administração Pública” (Entrevistada 9).

“Antes o governo federal era um bom pagador, mas o Estado não pagava. Na época que eu comecei as grandes empresas não entravam, ninguém participava, empresário nenhum queria ter lá, 200, 300 mil parados na mão do estado” (Entrevistada 15)

A LC 123/2006 trouxe o benefício:

“tirou o cara da informalidade e colocou na formalidade, mas ao mesmo tempo não paga [...] hoje, a questão de pagamento é o que mais pega para vender para órgão público. Se você atrasa um imposto para o governo, você paga uma multa e se o governo atrasar ele vai te pagar? Não; e ainda bloqueia sua certidão. A teoria é muito bonita, a prática que não é. Tem muita empresa que está com a corda no pescoço porque não consegue receber, muitas empresas fecharam por isso. Eles alegam que, no início, o governo pagava bem, mas depois da crise financeira, o governo parou de pagar. Se a empresa tem um contrato e não entrega, ainda recebe uma penalização e corre o risco de não poder vender mais para órgãos públicos (Entrevistada 12).

O representante da Entrevistada 17 declarou que está com um atraso no recebimento do Hospital das Clínicas de Belo Horizonte há 180 dias. Já o da Entrevistada 13 relatou que tem uma nota de empenho de abril de 2016, que forneceu para um órgão, e está recebendo em janeiro de 2017, oito meses depois, sendo que no contrato consta o recebimento em até 30 dias.

A situação da inadimplência é resumida pelo representante da Entrevistada 12:

“o benefício existe, gera desenvolvimento, mas “desde que o governo consiga fazer seus pagamentos”, uma vez que as pequenas empresas não tem o mesmo capital de giro das grandes” (Entrevistada 12).

O estudo realizado pelo SEBRAE-MG em 2011 e já citado anteriormente nesta pesquisa revelou a percepção dos empresários de MPE quanto à pontualidade do pagamento, especialmente pelo Governo do Estado de Minas Gerais. Naquela época a avaliação de 66,5% foi considerada como Boa ou Muito Boa (SEBRAE-MG, 2011). Isto demonstra que, ainda que este tipo de transtorno não ocorra com a maioria, ele está presente para alguns e pode acarretar inconvenientes e dificuldades para as empresas.

Retomando a primeira parte do questionário desta pesquisa, as 17 empresas entrevistadas foram questionadas a respeito de a LC 123/2006 contribuir para

reduzir a inadimplência. Em resposta a este quesito: 7 empresas ou 41,17% Concordavam Totalmente; 4 ou 23,52% Discordavam Totalmente; 2 ou 11,76% Discordavam Parcialmente; 2 ou 11,76% acreditavam que isto foi Indiferente à Realidade da Empresa; e 2 ou 11,76% Concordavam Parcialmente.

5.3.2.5 Círculo virtuoso da compra governamental sustentável

Conforme explicado no referencial teórico, ao conferir um tratamento jurídico diferenciado às MPE, a LC 123/2006 institucionaliza uma política pública de desenvolvimento social e econômico, a fim de garantir melhor qualidade de vida para a população, o que leva à geração de um círculo virtuoso das compras governamentais.

Tal qual afirma Souza (2015), essa política pública de fomento às MPE pretendeu contribuir para potencializar o ciclo de desenvolvimento e crescimento. Isto porque, para ele, a ampliação do número de pequenos empreendedores significa mais emprego e mais consumo, que por sua vez implica no aumento de arrecadação de impostos para cidades e regiões daqueles fornecedores. Dessa maneira, o processo de compra pública é capaz de estimular o mercado, contribuindo para alcançar o desenvolvimento nacional sustentável.

Deste modo, quando questionados sobre a percepção quanto à existência deste círculo virtuoso da compra governamental sustentável, os empresários concordam que isto esteja acontecendo.

Para a Entrevistada 18, o tratamento diferenciado concedido às MPE incentiva a produtividade das MPE. Para o entrevistado, se não houvesse esse incentivo, a produção ficaria prejudicada em relação às grandes empresas, uma vez que esta fatia do mercado sempre foi das grandes empresas. E ainda acrescenta: “sem ela (a LC123/06), ficaria muito mais difícil de se manter dentro do mercado, ainda mais no momento e crise que a gente vive”.

O representante da Entrevistada 10 tem uma opinião mais completa sobre o assunto. Ele reconhece que os dois lados saem ganhando tanto o Poder Público, por meio dos impostos, quanto a empresa que aumenta seu capital de giro:

“Uma vez que você passa a fornecer um serviço pra determinado órgão, está gerando emprego, movimentando dinheiro, então você vai ter dinheiro para pagar as contas, os impostos, os funcionários. Uma vez que você tem funcionários, eles automaticamente também vão ter condições de pagar as suas dívidas, seus impostos. Então de certa forma quem tende a ganhar muito com isso é o poder público. Para o governo, poder público, o que mais interessa hoje é que a empresa esteja em dia com tudo”.

A Entrevistada 22 acrescenta ainda que este ciclo gera segurança financeira para a realização de novos investimentos e, conseqüentemente, expansão do negócio seja com a contratação de mais funcionários ou aquisição de veículos entre outros. Conquanto, a instabilidade econômica do país, atualmente, não fornece condições para que o ciclo ocorra em sua plenitude.

Ademais, a Entrevistada 15 cita um exemplo importante de como e onde pode ocorrer o círculo virtuoso favorecendo o desenvolvimento sustentável:

“Um exemplo disso muito importante é o Programa nacional de alimentação escolar que tem preferencialmente comprado de agricultor familiar. Esse dinheiro vai entrar no mercado, naquele nicho, provocando uma ascensão social”.

Por isso, estudos que avaliem a implementação da política pública são necessários. Analisar a política dentro das instituições, trazendo a percepção dos agentes públicos que as implementam é importante, mas ainda assim deixam frestas obscuras. Sem a visão dos coautores deste processo, no caso da LC 123/2006, a percepção dos empresários beneficiados, não há como afirmar se a política está sendo capaz de gerar os efeitos desejados, atingindo os objetivos a que se propunha inicialmente.

5.3.2.6 Benefícios da LC 123/2006 utilizados pelas MPE

Apesar de alguns desafios enfrentados pelas MPE nas compras públicas, como relatados acima, a política ainda é capaz de atingir o seu objetivo e produzir efeitos que de fato auxiliam as MPE no setor das compras governamentais.

Alguns entrevistados relataram quais os benefícios concedidos pela LC 123/2006 já foram utilizados e acabaram sendo decisivos no momento da licitação. A Entrevistada 16, por exemplo, afirmou que se, não houvesse os benefícios, possivelmente a empresa sequer estaria aberta.

O representante da ENTREVISTADA 7, por sua vez, considera que o benefício dos 5% ajuda muito. A vantagem legal concede preferência para a MPE melhor posicionada no pregão e que esteja com valor até 5% acima da empresa de grande porte que esteja em primeiro lugar, que poderá cobrir a proposta desta e sagrar-se vencedora do certame. Outro grande benefício para ele é a dispensa de apresentação de balanço patrimonial para empresas que sejam optantes pelo Simples Nacional.

A empresa Entrevistada 17 alega já ter utilizado o benefício de regularização tardia da documentação:

“Eu estava com o documento vencido, já estava com o protocolo e tudo mais, ganhei o benefício, e então ele [o documento] saiu, e dentro do prazo eu consegui regularizar”.

Apesar de não haver menção específica dos empresários aos benefícios de exclusividade em licitações – sejam aquelas de até R\$ 80 mil por item, sejam as cotas de até 25% do objeto para o caso de bens divisíveis –, como se viu, esses são de aplicação obrigatória e, segundo relato dos pregoeiros do CPOR, são os mais utilizados no dia a dia das licitações. Prova disto, como se viu ao se comentar a TAB.1, é que o órgão licitou 3.067 itens exclusivos entre 2004 e 2015, o que corresponde a 41,62% dos itens comprados, e um montante financeiro de R\$ 22.846.583,43, que representa 33,34% do volume licitado pelo CPOR.

Neste sentido, parece haver um descompasso entre os dados apresentados e o discurso dos beneficiários da política, os empresários. Parece que nem todos os empresários conseguem perceber que, quando disputam um certame exclusivo, estão sendo automaticamente beneficiados pelo Estatuto das Micro e Pequenas Empresas. Em outras palavras, que estão sendo alcançados pela política pública.

Esta baixa percepção por parte dos empresários pode ser um ponto de vulnerabilidade para a real avaliação dos resultados da política pública. Ademais, pode indicar uma deficiência de comunicação do Governo junto aos empresários em conseguir transmitir a este público os resultados e efeitos da política desenvolvida.

5.4 Do círculo virtuoso ao círculo vicioso

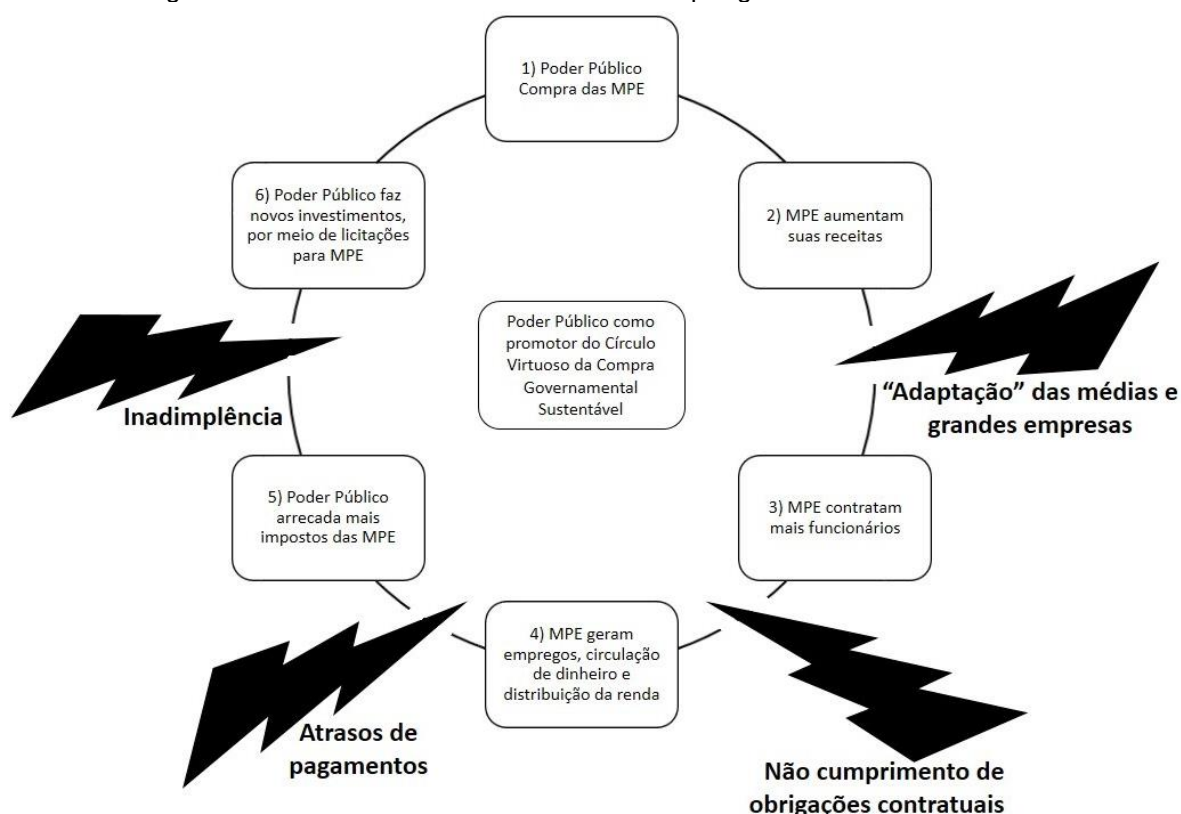
Ao longo desta pesquisa, constatou-se que o Poder Público é que cria o círculo virtuoso da compra governamental sustentável. Afinal, é ele que o inicia, por meio da instauração da política de fomento. Por outro lado, percebeu-se que a sustentabilidade do ciclo, depende da atuação de ambas as partes envolvidas: Estado e empresas. Isto porque, o ciclo tem sido atacado – ora pelas empresas, ora pelo próprio Poder Público – por ações que podem comprometer todo o seu desenvolvimento.

Retornando à concepção e à imagem do Círculo Virtuoso (FIG. 3), pôde-se constatar que, no dia a dia das licitações, o ciclo tem sido bombardeado a todo o momento por fatores que podem comprometer a rigidez de suas “paredes” e provocar fissuras. Estas, como em uma casa, se não forem estancadas podem derrubar o “lar”. Em outras palavras, “jogar por terra” toda a política.

A “adaptação” das médias e grandes empresas, a inadimplência e atrasos de pagamento por parte do Governo e o descumprimento das obrigações contratuais, por ambas as partes (Poder Público e empresas) têm sido os principais fatores comprometedores desta política, segundo se apurou a partir da análise do discurso dos entrevistados.

Esses fatores atuam como verdadeiros “raios” que, quando se chocam com a estrutura do ciclo, quebram os seus elos, provocando fissuras, que podem tornar insustentáveis as compras públicas dos pequenos negócios, conforme ilustrado na FIG. 5.

Figura 5 – Fissuras ao círculo virtuoso da compra governamental sustentável



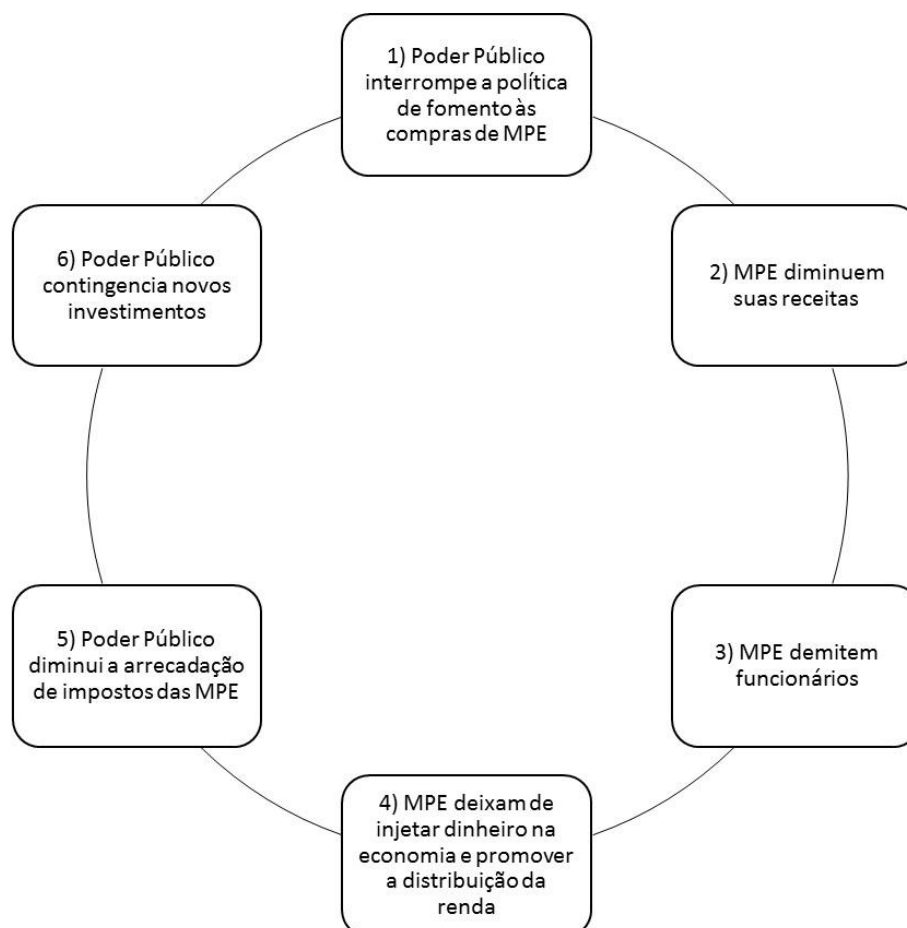
Fonte: Elaborada pelo autor (2017).

Acredita-se que a continuidade desse bombardeamento pode levar ao descrédito da política pública. Em última instância, o Poder Público pode contingenciar ou até interromper a política de fomento às compras públicas de MPE.

Assim sendo, essas fissuras podem transformar o Círculo Virtuoso em um Círculo Vicioso, conforme ilustrado nas etapas da Figura 6: 1) Poder Público interrompe a política de fomento às MPE em compras governamentais (Etapa 1); 2) MPE diminuem suas receitas, pois perdem os benefícios anteriormente existentes nas vendas ao Governo (Etapa 2); 3) Com o achatamento das receitas, as MPE demitem funcionários (Etapa 3); 4) MPE deixam de injetar dinheiro na economia e promover a distribuição da renda (Etapa 4); 5) O Poder Público diminui a arrecadação de

impostos a partir das MPE, que passam a faturar menos (Etapa 5); 6) Sem recursos, o Poder Público contingencia novos investimentos e não abre novas licitações (Etapa 6).

Figura 6 – Círculo vicioso da compra governamental



Fonte: Elaborada pelo autor (2017).

5.5 Proposta de modelos para a avaliação da implementação da política pública de fomento às MPE em compras governamentais

Conforme visto anteriormente, Brancalion *et al.* (2015) explica que o desenvolvimento de uma política pública obedece a um ciclo, que se inicia pela definição da agenda e se encerra com a sua avaliação. No entanto, cada política pública tem a sua própria evolução, singularidades e resultados.

Em trabalhos anteriores que analisaram os benefícios para as MPE em compras governamentais, não foram encontrados parâmetros sistematizados para avaliar as particularidades desta política pública. Diante desta lacuna, propõe-se dois modelos

que reúnem as macro dimensões que podem nortear a avaliação desta política pública em estudos futuros.

Como já se expôs, considera-se essencial avaliar a referida política tanto do ponto de vista dos seus executores, os pregoeiros quanto do de seus beneficiários, os empresários de MPE. Em face desta premissa, justificam-se os dois modelos, por abrangerem essas distintas percepções.

A partir destes modelos, outros pesquisadores poderão fazer adaptações, elaborar novos questionários e/ou roteiros de entrevistas, de acordo com os objetivos perseguidos em cada trabalho. Até porque, aqui se fez um estudo de caso, limitado à realidade das contratações do CPOR. É possível que o mesmo estudo, se realizado a partir das licitações de uma prefeitura, por exemplo, apresente resultados diferentes, que contribuirão para o melhor entendimento e avaliação global da política pública e também da legislação.

5.5.1 Dimensões dos modelos para a avaliação da implementação da política pública de fomento às MPE em compras governamentais

A partir dos resultados obtidos nesta pesquisa, apresentam-se os modelos propostos para avaliação da percepção dos pregoeiros e empresários quanto aos principais benefícios concedidos pela política de fomento às MPE em compras governamentais (Quadro 1).

A estruturação das macro dimensões levou em conta a análise do discurso dos entrevistados e os seus pontos de convergência ou divergência. Assim, cada modelo é formado por dimensões específicas e outras comuns, que apareceram nas entrevistas de ambos os públicos, como sintetiza o Quadro 1.

Quadro 1 – Modelos para a avaliação da implementação da política pública de fomento às MPE em compras governamentais

Macro Dimensões	Percepção dos			
	Pregoeiros		Empresários de MPE	
	Modelo I	Pergunta(s) Correspondente(s) no Roteiro de Entrevista (Apêndice C)	Modelo II	Pergunta(s) Correspondente(s) no Roteiro de Entrevista (Apêndice D)
a) Desenvolvimento sustentável e crescimento da economia	X	3 e 5		
b) Círculo virtuoso da compra governamental sustentável	X	6	X	15
c) “Adaptação” das médias e grandes empresas	X	8	X	4
d) Aplicação de penalidades	X	11		
e) Impacto da política para: a Administração Pública, o Mercado e a Sociedade	X	7, 8 e 9		
f) Impacto da política nas compras governamentais	X	10, 12 e 13		
g) Ampliação do mercado e aumento da competitividade			X	13
h) Sustentabilidade financeira			X	9, 16, 17 e 18
i) Inadimplência e atrasos de pagamentos			X	17
j) Benefícios da LC 123/2006 utilizados pelas MPE			X	11 e 13

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

a) Desenvolvimento sustentável e crescimento da economia:

Esta dimensão buscou avaliar a percepção dos pregoeiros em relação a dois aspectos: 1) se os benefícios concedidos pela LC 123/2006 em compras governamentais são uma política pública de desenvolvimento e crescimento econômico; 2) se de fato as compras de MPE contribuem para o desenvolvimento nacional sustentável.

Tal quesito foi questionado por meio das perguntas 3 e 5 do Roteiro de entrevista: percepção dos pregoeiros (Apêndice C).

b) **Círculo virtuoso da compra governamental sustentável:**

Esta dimensão buscou avaliar a percepção de pregoeiros e empresários em relação a dois aspectos: 1) a existência do círculo virtuoso da compra governamental, cujas etapas seriam aquelas descritas na Figura 3; 2) o funcionamento deste ciclo, inclusive se ele seria sustentável ou não.

Tal quesito foi questionado por meio das perguntas: 3 do Roteiro de entrevista: percepção dos pregoeiros (Apêndice C) e 15, do Roteiro de entrevista: percepção dos empresários (Apêndice D).

c) **“Adaptação” das médias e grandes empresas:**

Esta dimensão buscou avaliar a percepção de pregoeiros e empresários em face do fenômeno chamado de “adaptação” das médias e grandes empresas que criam negócios de pequeno porte para continuarem a participar de licitações usufruindo dos benefícios da LC 123/2006.

Por se tratar de um tema polêmico e capcioso, tal quesito não foi questionado diretamente aos entrevistados, por meio de uma pergunta expressa. Porém, durante as entrevistas e de maneira natural, ele apareceu em algumas respostas, principalmente às perguntas: 8, no Roteiro de entrevista: percepção dos pregoeiros (Apêndice C) e 4, no Roteiro de entrevista: percepção dos empresários (Apêndice D). Ademais, o tema foi considerado como uma das “fissuras” no círculo virtuoso da compra governamental, podendo vir a transformá-lo em um círculo vicioso, segundo o entendimento dos entrevistados.

d) **Aplicação de penalidades:**

Esta dimensão buscou avaliar se os pregoeiros já haviam sugerido a aplicação de penalidades a MPE, bem como tentou identificar hipóteses que pudessem justificar o fato de alguns pequenos negócios não honrarem obrigações contratuais assumidas. Isto porque este último aspecto foi apontado como um dos fatores determinantes das “fissuras” no círculo

virtuoso da compra governamental, podendo vir a transformá-lo em um círculo vicioso, segundo o entendimento dos entrevistados.

Tal quesito foi questionado por meio da pergunta 11, do Roteiro de entrevista: percepção dos pregoeiros (Apêndice C).

e) Impacto da política para: a Administração Pública, o Mercado e a Sociedade

Esta dimensão buscou avaliar a percepção dos pregoeiros em relação aos impactos positivos e negativos da política pública de fomento aos pequenos negócios nas compras governamentais, em relação a três sub dimensões: 1) para a Administração Pública; 2) para o Mercado; 3) para a Sociedade brasileira.

Tal quesito foi questionado por meio das perguntas 7, 8 e 9, do Roteiro de entrevista: percepção dos pregoeiros (Apêndice C).

f) Impacto da política nas compras governamentais:

Esta dimensão buscou avaliar a percepção de pregoeiros em relação aos impactos positivos e negativos da política pública de fomento aos pequenos negócios nas compras públicas.

Buscou também avaliar a participação das MPE nas compras governamentais, em face de situações operacionais, ou sub dimensões: a) organização administrativa da empresa; b) cumprimento de prazos estabelecidos; c) cumprimento de horários de entrega pactuados; d) conformidade do produto entregue em relação às especificações do edital; e) compreensão das regras e legislação de fornecimento da Administração Pública; f) correções das inconformidades apontadas em relação a produtos entregues ou serviços prestados; g) facilidade de comunicação.

Tal quesito foi questionado por meio das perguntas 10, 12 e 13, do Roteiro de entrevista: percepção dos pregoeiros (Apêndice C).

g) Ampliação do mercado e aumento da competitividade:

Esta dimensão buscou avaliar a percepção dos empresários em relação à expansão do mercado das compras públicas e se houve aumento da competitividade nas licitações, a partir da política pública de fomento aos pequenos negócios. Buscou ainda checar se os empresários consideram que as vantagens da legislação beneficiaram as MPE.

Tal quesito foi questionado por meio da pergunta 13, do Roteiro de entrevista: percepção dos empresários (Apêndice D).

h) Sustentabilidade financeira:

Esta dimensão buscou avaliar a percepção dos empresários em relação: a) ao faturamento da empresa oriundo de vendas ao Poder Público; b) à contribuição da LC 123/2006 para a sustentabilidade financeira da empresa; c) se houve aumento do percentual de faturamento da empresa com licitações, após a LC 123/2006; d) aumento do faturamento da empresa; e) aumento da estabilidade financeira da empresa; f) aumento do valor financeiro da empresa no mercado; g) aumento do número de licitações vencidas; h) redução da inadimplência; i) aumento da competitividade da empresa; j) aumento da rentabilidade da empresa; k) redução dos riscos operacionais de fornecimento; l) aumento do capital de giro; m) aumento da possibilidade de obtenção de crédito; n) aumento do número de funcionários da empresa; o) aumento do número de participação em licitações.

Tal quesito foi questionado por meio das perguntas 9, 16, 17 e 18 do Roteiro de entrevista: percepção dos empresários (Apêndice D).

i) Inadimplência e atrasos de pagamentos:

Esta dimensão buscou avaliar a percepção dos empresários em relação à inadimplência e atrasos de pagamentos por parte dos órgãos públicos, bem como o impacto desta situação sobre a operação e fluxo de caixa da

empresa. Constatou-se que esta dimensão está diretamente relacionada à sustentabilidade financeira. Por isso, algumas respostas dadas a este quesito inadimplência puderam responder também àquele, sustentabilidade financeira e vice versa.

A inadimplência e os atrasos de pagamentos foram questionados diretamente por meio de um dos itens da pergunta 17, do Roteiro de entrevista: percepção dos empresários (Apêndice D). Entretanto, o tema foi bastante comentado em outras perguntas e apontado como um dos fatores determinantes das “fissuras” no círculo virtuoso da compra governamental, podendo vir a transformá-lo em círculo vicioso, segundo entendimento dos entrevistados.

j) Benefícios da LC 123/2006 utilizados pelas MPE:

Esta dimensão buscou extrair dos empresários informações sobre o grau de conhecimento deles a respeito dos benefícios em licitações previstos nas LC 123/2006 e LC 147/2014. Buscou ainda saber se, em alguma oportunidade, o empresário utilizou algum(ns) do(s) benefício(s) previsto(s) na LC 123/2006, como recurso para participar ou vencer certames.

Tal quesito foi questionado por meio das perguntas 11 e 13 do Roteiro de entrevista: percepção dos empresários (Apêndice D).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como o objetivo geral avaliar os resultados da implementação da política de fomento às MPE em compras governamentais, instituída pela LC 123/2006, a partir dos pregões realizados pelo CPOR no período entre 2004 e 2015.

A análise dos percentuais de contratação das MPE nos pregões realizados pelo órgão demonstraram que os pequenos negócios venceram 87,78% dos itens disputados, enquanto as médias e grandes empresas ganharam 12,02%. Em termos financeiros, as MPE responderam por 92,78% do total licitado pelo órgão, contra 7,22% das demais empresas.

Esses dados indicam um domínio absoluto dos pequenos negócios nas licitações do órgão estudado, independentemente do objeto licitado. Sinalizam também que as MPE têm conseguido competir e vencer as médias e grandes empresas, o que pode levar à conclusão de que a implementação da política pública de fomento às MPE nas compras governamentais está alcançando os objetivos propostos, pelo menos neste órgão federal.

No entanto, os dados não esclarecem se parte destas licitações foram vencidas por MPE “adaptadas” – médias e grandes empresas disfarçadas de pequenos negócios – o que distorceria os reais resultados da política pública. Como se viu, esta adaptação provoca “fissuras” no círculo virtuoso da compra governamental sustentável.

Como segundo objetivo específico, avaliou-se a percepção dos pregoeiros do CPOR sobre a implementação da política pública de fomento às MPE em compras governamentais, instituída pela LC 123/2006 nos pregões realizados pelo órgão entre 2004 e 2015.

Constatou-se que as vantagens legais menos conhecidas por esses agentes públicos foram: a) aquelas introduzidas mais recentemente pela LC 147/2014, que alterou a LC 123/2006; b) aquelas cuja aplicação não é obrigatória, ou seja, sua adoção pelo órgão é apenas facultativa.

O primeiro resultado pode ser justificado pelo fato de muitos militares não exercerem mais a função de pregoeiros, na época em que a LC 123/2006 foi alterada, em 2014. Já o segundo, parece indicar que os pregoeiros do CPOR preocuparam-se em aplicar os benefícios obrigatórios da legislação, mas não aqueles facultativos, que poderiam contribuir para aumentar os percentuais de contratação de MPE pelo órgão.

Em seguida, solicitou-se que os pregoeiros avaliassem a participação dos pequenos negócios nos pregões em que eles atuaram, em relação ao grau de conhecimento quanto à legislação, edital, cumprimento de obrigações, prazos e horários, conformidade dos produtos, correção de inconformidades, facilidade de comunicação e organização administrativa. Nestes quesitos, as respostas dos pregoeiros apresentaram expressivas variações. Esta dispersão parece resultar das diferenças entre os objetos licitados por cada agente público.

Por outro lado, a percepção dos pregoeiros subsidiou a elaboração de uma proposta de modelo que busca sistematizar as macro dimensões que possibilitariam avaliar a os benefícios concedidos pela LC 123/2006 às MPE, no que tange às compras públicas.

As macro dimensões propostas são: a) desenvolvimento sustentável e crescimento da economia; b) “adaptação” das médias e grandes empresas; c) círculo virtuoso da compra governamental sustentável; d) aplicação de penalidades; e) impacto da política para a Administração Pública, o Mercado e a Sociedade; f) impacto da política nas compras governamentais.

Em relação à primeira dimensão, todos os pregoeiros foram unânimes em concordar que os benefícios instituídos pelo Estatuto das Micro e Pequenas Empresas em compras governamentais são uma política pública de desenvolvimento e de crescimento econômico.

Quando perguntados se as compras públicas de MPE contribuem, de fato, para o desenvolvimento nacional sustentável, as opiniões se dividiram. Alguns entenderam que sim, outros, que este desenvolvimento se deu apenas parcialmente, e um

terceiro grupo considerou que o desenvolvimento nacional sustentável não acontece.

Em relação à segunda e terceira dimensões, a “adaptação” das médias e grandes empresas é percebida como um desvirtuamento do círculo virtuoso da compra governamental sustentável. Mais do que isto, concluiu-se que ela é um dos fatores causadores de “fissuras” na integridade do ciclo, que podem transformá-lo em um círculo vicioso da compra governamental.

Não foram encontrados índices, estatísticas ou relatórios oficiais que dimensionem o volume de casos em que ocorre este tipo “adaptação”. Acredita-se que um dos motivos desta falta de informações é a própria dificuldade de se comprovar em larga escala a real existência desta situação. Isto porque as empresas podem se valer de sócios ocultos ou “laranjas”, o que requer um grande esforço investigativo, quase policial, de cruzamento de dados, patrimônio, sócios, estrutura, etc. Identificou-se, sim, a existência de denúncias isoladas analisadas pelos Tribunais de Contas que, em geral, resultam na aplicação de penalidades administrativas às empresas. Entretanto, quantitativamente, o volume de empresas penalizadas é ínfimo, face à quantidade de licitações realizadas.

Quanto à aplicação de penalidades, dos seis agentes públicos entrevistados, três já haviam aplicado sanções a MPE. Neste sentido, algumas hipóteses podem justificar o fato de pequenos negócios não honrarem as obrigações assumidas: a) o fato de o pregão se realizar predominantemente de forma eletrônica, possibilitando a participação de empresas de qualquer localidade do Brasil, faz com que algumas MPE não calculem adequadamente o frete e gastos com a entrega da mercadoria, levando à prática de preços inexequíveis; b) o fato de pequenos negócios terem menor volume de capital de giro. Neste caso, a sustentabilidade financeira dessas empresas é afetada diretamente pela instabilidade do fluxo de caixa. Além disso, o atraso de pagamentos por parte dos órgãos públicos, tende a prejudicar de maneira mais severa às MPE, se comparadas às empresas de maior porte, que conseguem diluir esse problema com outras fontes de receita.

Em relação à quinta e sexta dimensões que abordam o impacto da política para a Administração Pública, o Mercado, a Sociedade e para as Compras Governamentais, aqui as opiniões são muito divergentes. Os pregoeiros veem pontos positivos e negativos para um ou outro lado, sem qualquer tipo de consenso, maioria ou unanimidade.

Finalmente, no que tange ao impacto dos benefícios às MPE nas compras governamentais, alguns pontos se destacaram nas entrevistas. Parte dos pregoeiros percebem uma certa profissionalização das pequenas empresas em relação às licitações. Paradoxalmente, outros agentes públicos se queixam de que a maior concorrência no mercado, atrai empresas amadoras e que acabam causando problemas durante a licitação.

Outro ponto mencionado refere-se à logística das MPE. Neste quesito, o fato de os pequenos negócios possuírem um menor volume de capital de giro para executarem o fornecimento dos produtos é visto como um ponto negativo dessas empresas.

Como terceiro objetivo específico, avaliou-se a percepção dos empresários de MPE, vencedores de pregões realizados pelo CPOR entre 2004 e 2015, sobre a implementação da política pública de fomento às MPE em compras governamentais.

Dos 132 pregões realizados pelo órgão no período analisado, mais de 400 MPE venceram pelo menos um item dessas licitações. Foram estudadas 17 empresas.

Em um primeiro momento, levantou-se informações gerais sobre as empresas e, em seguida, avaliou-se o discurso de cada empresário em relação ao mercado de compras públicas, especialmente no que concerne ao impacto da LC 123/2006 na sustentabilidade financeira da empresa.

Identificou-se que, do total de 17 empresas entrevistadas: 47% existem há mais de 15 anos; 17% têm entre 11 e 15 anos; 12% têm entre 8 e 11 anos; 12% têm entre 5 e 8 anos; e 12% têm entre 2 e 5 anos.

Os entrevistados também foram questionados sobre o número de funcionários das empresas. Neste item, 5,88% possuem até 2 funcionários; 23,53% possuem entre 3 e 5 funcionários; 23,53% possuem entre 6 e 10 funcionários; 17,65% possuem entre 11 e 15 funcionários; 17,65% possuem entre 21 e 30 funcionários; 11,76% possuem mais de 65 funcionários. À primeira vista, o fato de 2 empresas possuírem mais de 65 funcionários pode parecer um número muito elevado, uma vez que se tratam de empresas de pequeno porte. Por outro lado, pode ser um indicador que confirma a situação da “adaptação” das médias e grandes firmas, como foi relatado tanto pelos pregoeiros como pelos próprios empresários.

Das 17 empresas entrevistadas, 13 nunca extrapolaram o limite legal que estabelece os benefícios para os pequenos negócios em licitações. No entanto, 4 já extrapolaram, sendo que, em uma delas, isso ocorre desde 2013, o que confirma a existência das empresas “adaptadas” neste mercado.

Em seguida, os empresários foram perguntados quanto ao grau de conhecimento sobre os benefícios concedidos às MPE por meio da LC 123/2006. Dos 17 entrevistados, 16 afirmaram ter conhecimento dos benefícios concedidos, o que corresponde a 94,12% da amostra, enquanto 1 (5,88%) afirmou não possuir conhecimentos sobre o tema.

O segundo ponto analisado tratou da aplicação dos dispositivos da LC 123/2006 na visão dos empresários e quais foram os efeitos sobre a saúde financeira da empresa em razão dos benefícios concedidos às MPE no que tange às compras públicas.

De maneira sintética, os resultados indicam que, em geral, os empresários consideram que a LC 123/2006 trouxe benefícios para a saúde financeira das MPE, aumento do número de licitações vencidas e da competitividade da empresa, elevação do capital de giro e do valor financeiro do negócio no mercado, além de aumento do faturamento. Além disso, 9 empresários informaram que houve aumento do faturamento da empresa entre 0 a 40%, 2 relataram que o aumento ficou entre 60 e 80% e outros 2, que se elevou entre 80 e 100%. Houve ainda 1 empresário que relatou não ter havido qualquer aumento, e outro declarou que houve um decréscimo de faturamento.

Além disso, as entrevistas possibilitaram a estruturação de uma proposta de modelo que busca avaliar a percepção dos empresários em relação aos benefícios concedidos pela LC 123/2006 às MPE, no que tange às compras públicas.

As macro dimensões propostas são: a) ampliação do mercado e da competitividade; b) “adaptação” das médias e grandes empresas; c) sustentabilidade financeira; d) inadimplência e atrasos de pagamentos; e) círculo virtuoso da compra governamental sustentável; f) benefícios utilizados.

Em relação à primeira dimensão, a percepção dos empresários é de que, em geral, houve uma ampliação do mercado, causada especialmente pela abertura de novas MPE e, com isso, um aumento da competitividade. Outro empresário considera que os benefícios concedidos pela LC 123/2006 deram condições para que as MPE tivessem acesso a determinados processos que antes não teriam. Portanto, foi um avanço.

Foram relatados também aumento da especialização das empresas para venderem para o Poder Público. Nesse quesito, alguns empresários relataram que se especializaram em vender para determinados órgãos públicos ou, produtos específicos, nos quais a empresa possui maior margem de competitividade e lucratividade.

Por outro lado, os empresários consideram que apesar de os benefícios instituídos pela LC 123/2006 proporcionarem maior possibilidade de competição, o advento do pregão eletrônico ampliou a concorrência, uma vez que facilitou a participação das empresas remotamente. Isto, ao mesmo tempo em que fortalece o desenvolvimento econômico, pode não ser interessante para algumas empresas. Com o pregão eletrônico, a competição não é mais somente regional. Por isso, para alguns empresários, quem mais se beneficiou com a LC 123/2006 foi o próprio Governo.

Na segunda dimensão, os empresários ratificaram a percepção dos pregoeiros, no sentido de conhecerem a existência de empresas que criam micro e pequenas firmas, que são “adaptações” de empresas maiores. Dessa forma, as médias e grandes continuam participando das licitações, praticando preços mais baixos e

competindo de maneira desigual com as MPE. Por isso, acredita-se que, em parte, o aumento da competitividade no mercado das compras públicas pode ter sido ocasionado pela criação das MPE “adaptadas”, mas que disputam os certames com todo o aparato, logística e forças competitivas de uma média ou grande empresa.

Nesse ínterim, os autores não conseguem vislumbrar uma perspectiva para a solução do problema e avaliam que sequer existem dados referentes à participação destas MPE “extensões” de empresas maiores nas compras governamentais. Além disso, indicam que a Administração Pública tem conhecimento deste fenômeno, mas não existem mecanismos capazes de coibir esta atitude. Não obstante isso, os Tribunais de Contas Estaduais e da União têm tentado minimizar esta situação, por meio da aplicação de sanções. Porém, na maioria dos casos, as penalidades ocorrem somente quando há denúncias, e não de maneira preventiva.

Essa dimensão, agora analisada pelo viés dos empresários, reforça o entendimento de que a “adaptação” das médias e grandes empresas é um dos “raios” que, ao se chocar com o círculo virtuoso da compra governamental, provoca fissuras capazes de comprometer a rigidez e a integridade da política pública.

A terceira dimensão trata da sustentabilidade financeira das empresas. Neste caso, de acordo com a maioria dos entrevistados, os benefícios concedidos às MPE pela LC 123/2006 trouxeram desenvolvimento e crescimento para as empresas que atuam no mercado das licitações.

Não obstante o crescimento das MPE, algumas empresas relataram que não está sendo possível investir na compra de novos equipamentos, devido à instabilidade financeira do País que gera medo e insegurança. Como a economia nacional, nos últimos anos, está caindo, o mercado se retraiu muito. Paradoxalmente, contudo, algumas empresas sugerem que uma forma de ajudar as MPE seria aumentando o limite de faturamento da LC 123/2006.

Em relação à quarta dimensão, segundo os entrevistados, o mercado das compras públicas é uma alternativa para ajudar a compor o fluxo de caixa das empresas. Todavia, a inadimplência e atrasos de pagamentos pelos órgãos é um dos

problemas que desestimulam e dificultam a atuação das firmas e prejudicam o crescimento e desenvolvimento principalmente das MPE.

A inadimplência e os atrasos de pagamentos são dois outros fatores que foram identificados como “raios”, capazes de fissurar o círculo virtuoso da compra governamental sustentável, comprometer a sua estrutura e, quiçá, transformá-lo em um círculo vicioso.

Quanto à quinta dimensão, a LC 123/2006 instituiu a política pública de fomento às MPE e pretendeu contribuir para potencializar o ciclo de desenvolvimento e crescimento. Deste modo, quando questionados sobre a percepção quanto à existência do círculo virtuoso da compra governamental sustentável, os empresários concordam que o ciclo esteja acontecendo.

Algumas empresas relataram que o ciclo gera segurança financeira para a realização de novos investimentos, expansão do negócio, contratação de mais funcionários, aquisição de veículos, entre outros pontos positivos. Todavia, a instabilidade econômica do País, atualmente, não fornece condições para que o ciclo ocorra em sua plenitude.

Por isso, estudos que avaliem a implementação dessa política pública são necessários. Analisar a política dentro das instituições, trazendo a percepção tão somente dos agentes públicos que as implementam, é importante, mas ainda deixa frestas. Sem a visão dos coautores deste processo, a percepção dos empresários beneficiados, no caso da LC 123/2006, não há como afirmar se a política está sendo capaz de gerar os efeitos desejados e atingindo os objetivos a que se propunha inicialmente.

Em relação à sexta dimensão, poucos entrevistados relataram quais os benefícios concedidos pela LC 123/2006 já foram utilizados e acabaram sendo decisivos no momento da licitação. Contudo, verificou-se que parece haver um descompasso entre os dados apresentados na pesquisa, especialmente na TAB.1, e o discurso dos beneficiários da política, os empresários. Isto porque, aparentemente nem todos conseguem perceber que quando disputam um certame exclusivo para MPE, estão

sendo automaticamente alcançados pela política pública. Constatou-se que esta baixa percepção pode ser um ponto de vulnerabilidade para a real avaliação dos resultados da política pública e pode indicar uma deficiência de comunicação do Governo junto aos empresários em conseguir transmitir a este público os resultados e efeitos da política desenvolvida.

Ainda sim, segundo a avaliação majoritária dos empresários, a política pública de fomento às MPE em compras governamentais, contribuiu para a sustentabilidade financeira e o desenvolvimento econômico dessas empresas. Mas ainda há o que ser trabalhado para que os benefícios possam ser usufruídos em sua totalidade.

Esta pesquisa apresentou as etapas de desenvolvimento do círculo virtuoso da compra governamental sustentável. E também identificou o que se chamou de “raios” que, a todo o momento, bombardeiam as paredes do ciclo e colocam em risco a sua integridade, a ponto de provocarem “fissuras” e, até mesmo, desvirtuá-lo, transformando-o em um círculo vicioso, conforme texto supra.

Além disso, a pesquisa propôs dois modelos para avaliação da implementação da política pública de fomento às MPE no que tange às compras públicas, para que seja possível aferir se os benefícios concedidos às MPE estão realmente favorecendo os pequenos negócios, tanto sobre a ótica dos agentes público – executores da política, quanto dos empresários, seus beneficiários.

Este trabalho possui limitações, dentre as quais o fato de ter analisado um único órgão da Administração Pública federal. Pesquisas futuras podem ampliar para outros órgãos a metodologia e modelos aqui propostos, assim como avaliar a participação das MPE em contratações públicas de entes públicos municipais e estaduais.

Por fim, a próxima avaliação desta política pública pode tentar encontrar maneiras de se corrigir as imperfeições e “raios” identificados e reexaminar se eventuais alterações foram bem recepcionadas e contribuíram para fechar as lacunas existentes.

REFERÊNCIAS

ANSALONI BARBOSA, F. J. **Análise da Regulamentação do Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte nas Licitações do Poder Executivo do Governo do Estado de Minas Gerais**. 2008. Monografia (Graduação em Direito). CACE, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

ANSALONI BARBOSA, F. J.; CASTRO SILVA, W. A. **Análise da Participação e Contratação de Micro e Pequenas Empresas nos Pregões Eletrônicos de Gêneros Alimentícios Realizados pelo Centro de Preparação de Oficiais da Reserva de Belo Horizonte no período entre 2007 e 2015**. In: Encontro de Administração Pública e Governança, 8, 2016. **Anais...** São Paulo: ANPAD, 2016.

ANSALONI BARBOSA, F. J.; VIGUETTI, S. Z. 2017. O processo administrativo punitivo e as sanções disciplinadas pela Lei Federal 8666/93. **Negócios Públicos**, Curitiba, p. 38-40, 2017.

ANTÔNIO DA SILVA, M. O princípio da segregação de funções e sua aplicação no controle processual das despesas: uma abordagem analítica pela ótica das licitações públicas e das contratações administrativas. **Revista do TCU**, n. 128, p. 40-53, 2013. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em 01 out. 2016.

ARANTES, R. S. O uso do poder de compra do Estado para a geração de emprego e renda e o desenvolvimento local. In: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 11, 2006. **Anais...** Ciudad de Guatemala: CLAD, 2006.

BARBIERI, J.C. *et al.* Inovação e sustentabilidade: novos modelos e proposições. **Revista de Administração de Empresas**, v.50, n.2, p. 146-154, jun. 2010.

BARBOSA, G. S. O desafio do desenvolvimento sustentável. **Revista Visões**, v. 4, n. 1, p. 1-11, 2008.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Ed. 70, 1979.

BETIOL, L. S. *et al.* **Compra sustentável: A força do consumo público e empresarial para uma economia verde e inclusiva**. 1ª. ed. São Paulo: FGV, 2012.

BIDERMAN, R. **Guia de Compras Públicas Sustentáveis – Uso do Poder de Compra do Governo para a Promoção do Desenvolvimento Sustentável**. 2a. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

BIELSCHOWSKY, R. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. **Economia e Sociedade, Campinas**, v. 21, Número Especial, p. 729-747, 2012.

BRAMMER, S; WALKER, H. Sustainable procurement in the public sector: an international comparative study. **International Journal of Operations & Production Management**, v. 31, n. 4, p. 452-476, 2011.

BRANCALEON, B. B.; YAMANAKA, J. S.; CASTRO, J. M.; CUOGHI, K. G.; PASCHOALOTTO, M. A. C. **Políticas públicas conceitos básicos**. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto. Programa de Pós Graduação em Administração de Organizações. São Paulo: USP, 2015. 12p. Material didático para ensino a distância. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/303682/mod_resource/content/1/MaterialDidatico_EAD%2017%2004%202015.pdf>. Acesso em: 20 jul 2017.

BRANCO, A. M. de F. **Sustentabilidade Financeira Empresarial no Brasil**. 2013. 136f. Dissertação (Mestrado em Administração). FEA-RP, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2013.

BRASIL. **Advocacia-Geral da União (AGU). Consultoria-Geral da União. Guia Nacional de Licitações Sustentáveis**. Brasília: AGU, 2016. 42 p. il.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 15 abr. 2016.

BRASIL. **Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 15 abr. 2016.

BRASIL. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Consulta dados sobre as contas nacionais**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em 15 agosto. 2016.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 15 abr. 2016.

BRASIL. **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portal de Compras do Governo Federal. Consulta atas de pregão**. Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br>>. Acesso em 15 abr. 2016.

BRASIL. **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portal de Compras do Governo Federal. Painel de Compras do Governo Federal**. Disponível em: <paineldecompras.planejamento.gov.br>. Acesso em 29 ago. 2016.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União. Súmula nº 247**. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em 15 abr. 2016.

CASTRO SILVA, W. A. **Sustentabilidade Financeira Do Pequeno E Médio Varejista Do Segmento Supermercadista Na Região Metropolitana De Belo Horizonte**. 2014. Projeto de Pesquisa.

CASTRO, J. A; OLIVEIRA, M. G. Políticas Públicas e Desenvolvimento. In: MADEIRA, L. M. (Org.). **Avaliação de Políticas Públicas**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014. Cap. 2, p.20-48.

CEMG/89 – MINAS GERAIS. **Constituição (1989) Constituição do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 21 de setembro de 1989. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em 15 abr. 2016.

CHANG, H. J. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

CNUMAD, **CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE E O DESENVOLVIMENTO**. Agenda 21. Rio de Janeiro: CNUMAD, 1992.

CONTE, N. C. **O Poder de compras dos municípios como fator de desenvolvimento local/regional**. In: Seminário Internacional sobre Desenvolvimento regional, 6, 2013. **Anais...** Santa Cruz do Sul: Universidade de Santa Cruz do Sul. 2013

DEFRA. **Environmental Protection act 1990: Part 2a contaminated land**. 2006. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/69309/pb12112-circular01-2006-060817.pdf>. Acesso em 01 out. 2016.

DOXSEY J. R.; DE RIZ, J. **Metodologia da pesquisa científica**. ESAB – Escola Superior Aberta do Brasil, 2002-2003. Apostila.

ELKINGTON, J. **Canibais com Garfo e Faca**. São Paulo: Makron Books, 2001.

FROSSARD, L. B. M.; CAMARA, L. M. **Poder de compras da administração pública federal: novas perspectivas para o debate acadêmico**. Encontro de Administração Pública e Governança, 28, 2010. **Anais...** Vitória: ANPAD, 2010.

FURTADO, C. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

FURTADO, C. O subdesenvolvimento revisitado. **Economia e Sociedade**, v. 1, n. 1, p. 5-19, 1992.

FURTADO, C. **Raízes do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

GENEROSO, L. A. **A participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte nos pregões eletrônicos do CEFET/MG**. 2010, 100f. Dissertação (Mestrado em Administração). FIPL, Faculdades Integradas de Pedro Leopoldo, Pedro Leopoldo. 2010. Disponível em: <http://www.fpl.edu.br/2013/media/pdfs/mestrado/dissertacoes_2010/dissertacao_leonardo_augusto_generoso_2010.pdf>. Acesso em: 01 out. 2016.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HIRSCHMAN, A. **Estratégia do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1960.

JACOBY FERNANDES, J. U. **O município contratando com a micro e pequena empresa: o estatuto da micro e pequena empresa fomentando a economia dos municípios**. Brasília: SEBRAE, 2009.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 8 ed. São Paulo: Dialética, 2000.

JUSTEN FILHO, M. Função social do contrato administrativo. **Revista Brasileira de Direito Público–RBDP**, v. 9, n. 34, p. 27-28, 2007.

LIMA, J. **Licitações para pequenas Empresas**: Novidade da Década de 40. *Negócios Públicos*, Ano III, Março de 2007. São Paulo: Negócios Públicos, 2007a.

LIMA, J. **Teoria X Prática**. Aplicação irregular da Lei Complementar 123/06 prejudica licitações. *Negócios Públicos*, Ano III, Junho de 2007. São Paulo: Negócios Públicos, 2007b.

LIST, G. F. **Sistema Nacional de Economia Política**. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

MAMEDE, G. *et al.* **Comentários ao Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte**. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MATIAS, A. B. (Coord.). **Finanças corporativas de curto prazo**: criação de valor com sustentabilidade financeira. São Paulo: Atlas, 2007.

MCCRUIDEN, C. Using public procurement to achieve social outcomes. In: **Natural resources forum**. Blackwell Publishing Ltd., 2004. p. 257-267.

MEEHAN, J; BRYDE, D. Sustainable procurement practice. **Business Strategy and the Environment**, v. 20, n. 2, p. 94-106, 2011.

MORAES, A. **Direito Constitucional**. 14 ed. São Paulo: Atlas: 2003.

MOURA, A. M. M. **O papel das compras públicas sustentáveis na economia verde**. 2012. Ano 9. Edição 72 – 15/06/2012. <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2746:catid=28&Itemid=23>. Acesso em: 29 ago. 2016.

MYRDAL, G. **Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: Saga, 1972.

NEVES, J. A. D; PESSOA, R. W. A Causas da mortalidade de micros e pequenas empresas: o caso das lojas de um shopping center. **Organizações em Contexto**, v.1, n.4, p. 165-195, 2006.

OLIVEIRA, B. C. S. M; SANTOS, L. M. L. Compras públicas como política para o desenvolvimento sustentável. **Rev. Adm. Pública. Rio de Janeiro**, v. 49, n.1, p. 189-206, jan./fev.2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v49n1/0034-7612-rap-49-01-00189.pdf>>. Acesso em 15 abr. 2016.

PAULO DA SILVA, E. **O uso do Poder de Compra do Estado como Instrumento de Política Pública: A Lei nº 123/2006, sua implementação**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e de Empresas). 2008. 180f. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2008.

PIMENTA, C. C. **Texto para Discussão nº 25: Desafios e oportunidades no setor de compras governamentais na América Latina e Caribe: o caso brasileiro.** Brasília: ENAP, 1998.

PINO, V. M. **A lei 123/06 como instrumento de fortalecimento da economia local: um estudo da participação das microempresas e empresas de pequeno porte do município de Natal nos pregões eletrônicos da Universidade Federal do Rio Grande do Norte.** Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Departamento de Ciências Administrativas. Programa de Pós-graduação em Administração. UFRN – Biblioteca Setorial do CCSA, Natal, 2016.

REINERT, E. **How rich countries got rich and why poor countries stay poor.** London: Constable & Robinson Ltd, 2007.

REIS, P. R. C.; CABRAL, S.; SAMPAIO, A. H. **Participação das Micro e Pequenas Empresas nas Compras Públicas: Uma Análise Empírica dos Pregões Eletrônicos da Fiocruz/BA.** In: Encontro da ANPAD, 27, 2013. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2013.

ROOS, R. **Sustainable Public Procurement: Briefing Note.** PNUD e UNEP. [S.l.], 2012.

SANTANA, J. E. **Pregão presencial e eletrônico: sistema de registro de preços: manual de implantação, operacionalização e controle.** Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2009.

SANTANA, J. E; ANDRADE, F. As Alterações da Lei Geral de Licitações pela Lei nº 12.349, de 2010: Novos Paradigmas, Princípios e Desafios. **Revista Síntese Licitações, Contratos e Convênios**, n. 1, Fev-Mar. 2011.

SANTANA, Jair Eduardo. **Novo Estatuto da ME e EPP. Lei Complementar nº 147 de 07 de agosto de 2014. Essencialidades e Orientações.** Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2014.

SANTIAGO, W. P.; SANTIAGO, D. D. C. Análise dos impactos na aplicação do tratamento diferenciado dado as micro e pequenas empresas nas licitações com a administração pública: um estudo de caso na Universidade Estadual de Montes Claros. In: Congresso Brasileiro de Contabilidade, 18, 2008. **Anais...** Gramado: CFC, 2008

SANTOS, R. M. T. **Compras públicas sustentáveis: a utilização do poder de compra do Estado no fomento de produtos ecologicamente corretos na Fiocruz.** Dissertação (Mestrado em Saúde Pública). Escola Nacional de Saúde Pública, Rio de Janeiro. 2011.

SEBRAE. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. **Anuário do trabalho na micro e pequena empresa: Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas; Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos.** 2011a.

SEBRAE. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. **Negócios com governos movimentam cerca de R\$ 400 bi por ano**. Revista Conhecer, nº 20, de Novembro de 2011b. p. 16-19

SEBRAE. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. **Participação das Micro e Pequenas Empresas na Economia Brasileira**; Unidade de Gestão Estratégica. 2014.

SEBRAE-MG. Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Minas Gerais. **Pesquisa de Avaliação sobre Compras Governamentais do Estado de Minas Gerais**. / Unidades de Políticas Públicas e Estratégia e Diretrizes. 2011. Disponível em: <<http://www.sebraemg.com.br>>. Acesso em 01 out. 2016

SECCHI, L. **Políticas Públicas**: Conceitos, esquemas, casos práticos. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning. 2013.

SILVEIRA, D. T; CÓRDOVA, F. P. A pesquisa científica. In: GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. (Orgs.). **Métodos de Pesquisa**. Porto Alegre: Editora de UFRGS, 2009. p. 31-42.

SOUZA, W. F. A. *et al.* A Implantação das políticas de fomento nas compras públicas: resultados e perspectivas. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 8, 2015, Brasília. **Anais...** Brasília: CONSAD, 2015, painel 55.

STEURER, R. *et al.* Sustainable public procurement in EU member states: Overview of government initiatives and selected cases. Final Report to the EU High-Level Group on CSR. **European Commission, Brussels**, 2007..

TAVARES, M. C. **Acumulação de capital e industrialização no Brasil**. Campinas: IE/Unicamp, 1998.

TAVARES, M. C.; BELLUZZO, L. G. Desenvolvimento no Brasil – relembrando um velho tema. In: BIELSCHOWSKY, R.; MUSSI, C. (Orgs.): **A Política para a Retomada do Crescimento** – reflexões de economistas brasileiros. Brasília, DF: IPEA/CEPAL, 2002.

TEIXEIRA, M. F. de F. B. **Desafios e Oportunidades para a Inserção do Tripé da Sustentabilidade nas Contratações Públicas**: um estudo dos casos do Governo Federal Brasileiro e do Governo do Estado de São Paulo. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável). 2013, 312f. Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

UNOPS, UNITED NATIONS OFFICE FOR PROJECT SERVICES. 2008. **Annual Statistical Report on United Nations Procurement**: Sustainable Procurement Supplement. [S.l.]: UNOPS, 2009.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Informações sobre os pregoeiros entrevistados que atuaram no cpor entre os anos de 2004 e 2015.....	132
APÊNDICE B – informações das micro e pequenas empresas vencedoras de pregões realizados pelo cpor no período entre 2004 e 2015 selecionadas para esta pesquisa	133
APÊNDICE c – ROTEIRO DE ENTREVISTA: PECEPÇÃO DOS PREGOEIROS	134
APÊNDICE d – ROTEIRO DE ENTREVISTA: PERCEPÇÃO DOS EMPESÁRIOS	139

**APÊNDICE A – INFORMAÇÕES SOBRE OS PREGOEIROS
ENTREVISTADOS QUE ATUARAM NO CPOR ENTRE OS ANOS DE
2004 E 2015**

Quadro 2 – Informações sobre os pregoeiros entrevistados que atuaram no CPOR entre os anos de
2004 e 2015

ENTREVISTADO	DIA DA ENTREVISTA	TEMPO DE ATIVIDADE COMO PREGOEIRO
1	27/12/2016	6 anos
2	29/12/2016	1 ano
3	29/12/2016	4 anos
4	28/12/2016	2 anos
5	28/12/2016	5 anos
6	27/12/2016	3 anos

Fonte: Dados da pesquisa (2017).

Por razões acadêmicas, a identidade, nome civil, nome guerra e patente dos militares foi omitida.

APÊNDICE B – INFORMAÇÕES DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS VENCEDORAS DE PREGÕES REALIZADOS PELO CPOR NO PERÍODO ENTRE 2004 E 2015 SELECIONADAS PARA ESTA PESQUISA

Quadro 3 – Informações das micro e pequenas vencedoras de pregões realizados pelo CPOR no período entre 2004 e 2015 selecionadas para esta pesquisa

ENTREVISTADA	ANO(S) EM QUE VENCEU A LICITAÇÃO NO CPOR
7	2007/2009
8	2007/ 2008/ 2010/ 2015
9	2007/ 2009/ 2015
10	2008
11	2008
12	2008/ 2010
13	2010/ 2012
14	2011
15	2007/ 2008/ 2009 / 2011/ 2012
16	2008/ 2009/ 2010/ 2011/ 2014
17	2014/ 2015
18	2012/ 2015
19	2015
20	2015
21	2008
22	2009
23	2010/2011

Fonte: Dados da pesquisa (2017).

Por razões acadêmicas, a razão social das empresas foi omitida.

APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA: PERCEPÇÃO DOS PREGOEIROS

Análise da percepção dos pregoeiros do CPOR envolvidos nos pregões eletrônicos realizados pelo órgão no período entre 2004 e 2015, em relação à participação de micro e pequenas empresas nas licitações.

1. Por quanto tempo você exerceu ou exerce a função de pregoeiro? Indique o ano que iniciou ou concluiu essa missão.

Iniciou em: 20_____

Concluiu em: 20_____

(___) até 1 ano; (___) de 1 ano até 5 anos; (___) de 5 anos até 8 anos;

(___) de 8 anos até 11 anos; (___) de 11 anos até 15 anos; (___) mais de 15 anos.

2. Em relação aos benefícios em favor das MPE em Licitações assinale na escala de 1 a 3 o seu grau de conhecimento em relação a cada um deles?

Regularidade fiscal tardia: 5 dias úteis para a regularização de documentação		
1	2	3
Desconheço	Conheço Razoavelmente	Conheço Plenamente

Empate Fictício		
1	2	3
Desconheço	Conheço Razoavelmente	Conheço Plenamente

Licitação exclusiva para micro e pequenas empresas até 80 mil por item		
1	2	3
Desconheço	Conheço Razoavelmente	Conheço Plenamente

Cota reservada de até 25% do objeto exclusiva para micro e pequenas, no caso de bens divisíveis		
1	2	3
Desconheço	Conheço Razoavelmente	Conheço Plenamente

Exigência de subcontratação de micro e pequenas empresas, no caso de obras e serviços		
1	2	3
Desconheço	Conheço Razoavelmente	Conheço Plenamente

Dispensa de licitação preferencial para micro e pequenas		
1	2	3
Desconheço	Conheço Razoavelmente	Conheço Plenamente
Compra de micro e pequenas empresa local ou regional até 10% superior à melhor proposta válida		
1	2	3
Desconheço	Conheço Razoavelmente	Conheço Plenamente

3. Você considera/enxerga a LC 123/2006 como uma política pública de desenvolvimento? Como você avalia essa política?
4. Você considera que a LC 123/2006 alterou o mercado das compras públicas? Beneficiou as MPE?
5. Você considera que as compras públicas de MPE contribuem para o desenvolvimento nacional sustentável?
6. Você considera que existe um Círculo Virtuoso da Compra Governamental em favor das MPE?
7. De uma maneira geral, você considera que os benefícios legais em favor das micro e pequenas empresas em Licitações são positivos ou negativos para a Administração Pública? Por que?
8. De uma maneira geral, você considera que os benefícios legais em favor das micro e pequenas empresas em licitações são positivos ou negativos para o Mercado? Por que?
9. De uma maneira geral, você considera que os benefícios legais em favor das micro e pequenas empresas em licitações são positivos ou negativos para a Sociedade Brasileira? Por que?

PARTE 2 – Perguntas relacionadas ao processo de fornecimento das micro e pequenas empresas.

10. De uma maneira geral, nos pregões em que você atuou, como você avalia a participação das micro e pequenas empresas em relação a:

Organização administrativa da empresa				
Ruim	Regular	Bom	Muito Bom	Excelente

Cumprimento dos prazos estabelecidos				
Ruim	Regular	Bom	Muito Bom	Excelente

Cumprimento dos horários de entrega pactuados				
Ruim	Regular	Bom	Muito Bom	Excelente

Conformidade do produto entregue em relação às especificações do edital				
Ruim	Regular	Bom	Muito Bom	Excelente

Compreensão das regras e legislação de fornecimento da Administração Pública				
Ruim	Regular	Bom	Muito Bom	Excelente

Correções das inconformidades apontadas em relação a produtos entregues ou serviços prestados				
Ruim	Regular	Bom	Muito Bom	Excelente

Facilidade de comunicação				

Ruim	Regular	Bom	Muito Bom	Excelente

11. Você já sugeriu a aplicação de penalidades ou tem conhecimento de penalidades aplicadas a fornecedores que fossem micro e pequenas empresas? Descreva o que ocorreu?
12. De maneira geral, descreva os pontos positivos dos fornecimentos realizados por micro e pequenas empresas?
13. De maneira geral, descreva os pontos negativos dos fornecimentos realizados por micro e pequenas empresas?

APÊNDICE D – ROTEIRO DE ENTREVISTA: PERCEPÇÃO DOS EMPESÁRIOS

Análise da percepção dos empresários de micro e pequenas empresas sobre os impactos dos benefícios legais em favor das micro e pequenas empresas em licitações sobre a sustentabilidade financeira dos negócios.

Empresa: _____

Site: _____

Responsável: _____

Proprietário (____), Sócio (____), Gerente Financeiro (____), Gestor (____), se gestor ou gerente financeiro, quanto anos na profissão (_____)

Idade: _____ Formação escolar/profissão: _____

PARTE 1: INFORMAÇÕES GERAIS

1. Tempo de funcionamento da empresa:

(____) até 2 anos; (____) de 2 anos até 5 anos; (____) de 5 anos até 8 anos;

(____) de 8 anos até 11 anos; (____) de 11 anos até 15 anos; (____) mais de 15 anos.

2. Número de funcionários da empresa (incluindo sócios e familiares):

(____) até 2 funcionários; (____) de 3 a 5 funcionários; (____) de 6 a 10 funcionários;

(____) de 11 a 15 funcionários; (____) de 16 a 20 funcionários; (____) de 21 a 30 funcionários.

3. Faturamento anual em R\$:

(____) até R\$ 60 mil – MEI – Microempreendedor Individual;

(____) até R\$ 360 mil – ME – Microempresa;

(____) entre R\$ 360 mil até R\$ 3,6 milhões – EPP – Empresa de Pequeno Porte.

4. A empresa em algum ano já extrapolou o limite de R\$ 3,6 milhões/ano?

(____) Não

Sim. Em qual ano? _____

5. Qual o ano de fundação da empresa: _____

6. Qual o segmento de atuação da empresa?

Comércio Serviços Indústria Agropecuária

PARTE 2: INFORMAÇÕES SOBRE A PARTICIPAÇÃO DA EMPRESA NO MERCADO DAS COMPRAS PÚBLICAS

7. Há quanto tempo sua empresa participa de licitações?

até 2 anos; de 2 anos até 5 anos; de 5 anos até 8 anos;

de 8 anos até 11 anos; de 11 anos até 15 anos; mais de 15 anos.

8. A empresa participa de licitações de outros entes públicos além do Governo Federal? Pode-se marcar mais de uma opção.

Órgãos Estaduais Órgãos Municipais;

Sistema S (SEBRAE, SESI.); Licitações de empresas privadas.

9. Entre as fontes de receita da empresa, as vendas para o Poder Público correspondem a qual percentual do faturamento total?

0 a 20%; 20% a 40%; 40% a 60%;

60% a 80%; 80% a 100%.

10. A empresa participava de licitações antes da LC 123/2006?

11. Você tem conhecimento dos benefícios em favor das micro e pequenas empresas em Licitações relativos às Leis Complementares 123/06 e 147/14?

Sim Não.

12. Você considera/enxerga a LC 123/2006 como uma política pública de desenvolvimento? Como você avalia essa política?

13. Você considera que a LC 123/2006 alterou o mercado das compras públicas? Beneficiou as MPE?

14. Você considera que as compras públicas de MPE contribuem para o desenvolvimento nacional sustentável?

15. Você considera que existe um Círculo Virtuoso da Compra Governamental em favor das MPE?

16. A LC 123/2006 contribuiu para a sustentabilidade financeira da sua empresa?

Marque um X na alternativa que melhor retrata a realidade da empresa em relação à participação em licitações públicas, independentemente do órgão público, sendo: 01 (discordo totalmente), 02 (discordo parcialmente) 03 (indiferente à minha realidade empresarial), 04 (concordo parcialmente), 05 (concordo totalmente), em cada quesito avaliado.

17. Em relação à sua empresa, a aplicação dos dispositivos da LC 123/2006 contribuíram para os seguintes efeitos:

	1	2	3	4	5
	Discordo Totalmente	Discordo Parcialmente	Indiferente à Minha Realidade de Empres	Concordo Parcialmente	Concordo Totalmente

			arial		
Aumento do número de participação em licitações					
Aumento do número de funcionários da empresa					
Aumento da possibilidade de obtenção de crédito					
Aumento do capital de giro					
Redução dos riscos operacionais de fornecimento					
Aumento da rentabilidade da empresa					
Aumento da competitividade da empresa					
Redução da inadimplência					
Melhoria da imagem da empresa					
Aumento do número de licitações vencidas					
Aumento do valor financeiro da empresa no mercado					
Facilitação do processo					

sucessório ou profissionalização da empresa					
Melhoria do relacionamento com fornecedores					
Melhoria do relacionamento com clientes					
Aumento da estabilidade financeira da empresa					
Aumento do faturamento da empresa					

18. O percentual de faturamento da empresa com licitações após a LC 123/2006 aumentou em:

(___) 0 a 20% (___) 20% a 40% (___) 40% a 60% (___) 60% a 80%

(___) 80% a 100% (___) Não houve aumento (___) Houve decréscimo.