

COMPRA GOVERNAMENTAL COMO INDUTOR DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL

Simone de O. R. Cavalcante*; Fabrício J. Missio**; Claudia M. Sonaglio***

RESUMO: O Governo Brasileiro tem se proposto a sancionar diversas legislações com o intuito de melhorar o processo de aquisições governamental. Nesse sentido, destaca-se, por exemplo, o empenho em incluir um maior número de empresas de âmbito local e/ou regional ao processo de compra, a fim de fomentar o desenvolvimento em todo território nacional. Nesse contexto, o presente estudo visa abordar as compras governamentais como fonte indutora do desenvolvimento econômico local, de modo que as ações institucionais sejam mais abrangentes do que o mero cumprimento da lei. A intenção é discutir a incorporação do senso de responsabilidade na realização das aquisições públicas, de modo que haja empenho para que os recursos disponíveis circulem no âmbito regional (município ou estado). Desse modo, analisa-se a legislação pertinente e suas diferentes instâncias. Além disso, apresenta-se um estudo de caso, a partir dos contratos realizados pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS). Para cumprir com o objetivo, em primeiro lugar elabora-se uma revisão bibliográfica elencando as teorias desenvolvimentistas que reforçam o papel do Estado no processo de desenvolvimento e, mais especificamente, o papel das compras públicas. Em seguida, realiza-se um levantamento da legislação pertinente acerca do tema e uma análise crítica indicando o alcance e suas limitações. Por fim, desenvolve-se um estudo de caso na UEMS, por meio de levantamento dos contratos realizados (compras públicas) em seu âmbito no ano de 2015. As conclusões apontam no sentido de mostrar que, embora exista um empenho governamental, por meio de legislação pertinente, em incluir pequenas empresas, empreendimentos locais e agricultura familiar nas compras governamentais, ainda é consideravelmente pequena essa participação, indicando a necessidade de ações complementares por parte do Estado.

Palavras-chave: Desenvolvimento Local, Compras Públicas, Microempresas, Agricultores Familiares.

1 - INTRODUÇÃO

Não são raros os casos em que as compras governamentais tornam-se alvo de críticas e escândalos devido ao mau uso do recurso público e a má fé empregada no ato de realização das licitações. O governo brasileiro tem buscado tratar com transparência e abrangência as aquisições públicas, de modo a viabilizar a participação de um maior número de interessados, a fim de otimizar o uso dos recursos, barrar os comportamentos

* Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos – PPGDRS/UEMS. E-mail: srochacavalcante@gmail.com

** Doutor em Economia, professor da Universidade Federal de Minas Gerais (CEDEPLAR/UFMG) e do PPGDRS/UEMS – e-mail: fabriciomissio@gmail.com

*** Doutora em Economia Aplicada, Professora da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul e do PPGDRS/UEMS – e-mail: claudia.sonaglio@gmail.com

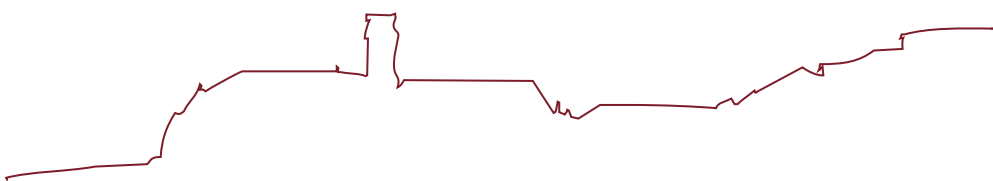


oportunistas e viabilizar o desenvolvimento econômico dos setores envolvidos, haja vista os montantes de recursos despendidos nesses processos.

A participação de empresas locais nos processos de licitação é fundamental. Os gestores públicos devem atentar para ações que tenham por finalidade o incentivo à economia local e o apoio a empreendedores e empresas locais, consideradas as grandes disparidades de desenvolvimento territorial ao longo de todo o país. Esse incentivo não deve ser visto apenas como uma reserva de mercado ou limitação de concorrência. Quando realizado de forma coordenada e transparente, esse processo pode, por exemplo, mediante capacitação das empresas, alavancar a participação da produção local nas chamadas públicas e, assim, melhorar a distribuição de renda e a geração de emprego em favor das áreas menos desenvolvidas.

Existem muitas maneiras de um governo atuar como “líder” no processo de desenvolvimento. Historicamente, é possível citar os casos do Japão e da Coreia onde o governo ofereceu grandes incentivos para grupos de empreendedores domésticos investirem em tecnologia; ou Espanha e Taiwan, onde o governo criou SOEs (*state-owned enterprises*) em setores que exerciam liderança em aprimoramentos tecnológicos ou demandavam produtos de outros setores; ou ainda Cingapura, em que SOEs foram criadas em muitas áreas diferentes da economia para estimular a demanda agregada e promover o desenvolvimento tecnológico. Na China, o planejamento central extremado não apenas iniciou o *Big Push*, mas também o implementou (Rúfin e Mahmood, 2002). Esses exemplos reforçam a argumentação de que a política pública pode ser uma fomentadora de desenvolvimento.

O incentivo aos pequenos negócios foi previsto na Constituição Federal do Brasil em 1988, em seu artigo 179, e posteriormente regulamentado pela Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006 e, mais tarde, reafirmado e complementado pela Lei Complementar 147, de 07 de agosto de 2014. Assim, cabe então ao gestor público (municipal ou estadual) a incumbência de regulamentar essa Lei e aplicá-la de modo que atenda aos princípios legais cabíveis. O nosso ponto de análise é que ela pode ser usada (mediante a criação e ajuste dos desenhos institucionais) para promover a geração de empregos, o aumento da produtividade e da renda, bem como o desenvolvimento produtivo regional.



Sendo assim, o presente estudo enfatiza o papel das compras governamentais como indutoras do desenvolvimento. O objetivo do artigo é discutir o papel do estado, mediante processos de compras públicas, no fomento à inovação e, mais especificamente, no fomento ao desenvolvimento regional. Para tanto, inicialmente resgatam as teorias clássicas do desenvolvimento regional (Myrdal, Nurkse e Rosenstein Rodan) que enfatizam o papel do estado no processo de desenvolvimento. Em seguida, discute-se o papel das compras públicas. Posteriormente, analisa-se brevemente o caso brasileiro com enfoque na legislação vigente. Por fim, estende-se a análise para o estado de Mato Grosso do Sul (MS) e realiza-se um estudo de caso para o ano de 2015, a partir dos contratos realizados pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS). O objetivo desse estudo de caso é verificar o quanto da produção de bens e serviços foi contratado no âmbito do próprio estado.

O artigo encontra-se estruturado em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. A seção 2 regata as teorias do desenvolvimento regional e discute o papel das compras públicas; a seção 3 discute o papel das compras públicas no Brasil a partir de uma análise sobre a legislação vigente. Na seção 4 analisa-se o caso de MS e apresenta-se um estudo de caso para a UEMS.

2 - TEORIAS DO DESENVOLVIMENTO E O PAPEL DAS COMPRAS PÚBLICAS

Nesta seção discutem-se, brevemente, alguns teóricos do desenvolvimento (Gunnar Myrdal, Rosenstein Rodan e Ragnar Nurkse) com o objetivo de compreender como a ação do estado pode ser impulsionadora do processo de desenvolvimento através de suas decisões de compras.

Myrdal destaca em seu livro *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas*, a seguinte afirmativa:

[...] As forças de mercado entregues ao seu próprio jogo agravam as desigualdades internacionais e as desigualdades internas nos países pobres. Reconhece que o problema fundamental desses países é político e só o Estado, interferindo energeticamente, poderá arrancar da miséria e do atraso essas regiões que hoje despertam de seu secular letargo, ingressam no campo da história e lutam pela própria realização como nações desenvolvidas e soberanas [...] (MYRDAL, 1960, p. 10).

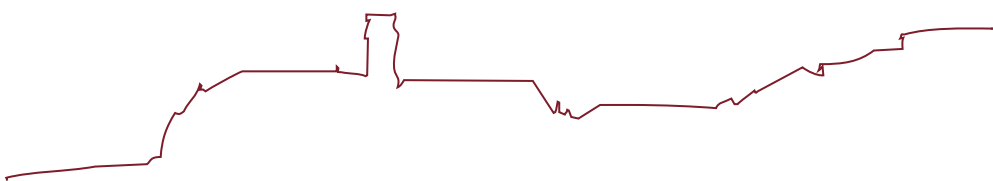



O autor defendia o Estado como figura chave para o desenvolvimento, sendo esse o agente propulsor através da máquina administrativa. Em sua Teoria da Causação Circular Cumulativa, utiliza a ideia de ciclos na tentativa de explicar como um processo torna-se circular e cumulativo, tanto na direção positiva (virtuoso) como negativa (vicioso). Esse último, caso não haja a intervenção do estado, tende a aumentar as disparidades entre as regiões, agravando a situação de subdesenvolvimento.

O autor exemplifica sua ideia de ciclo a partir do fechamento de uma indústria em determinada localidade. Essa ação afeta um conjunto de relações sociais, gera desemprego, diminuição de renda e, por conseguinte da demanda. Se não houver mudanças exógenas, a localidade poderá se tornar cada vez menos atrativa e seus fatores de produção tendem a migrar para outras regiões em busca de novas oportunidades. Em ciclos positivos, impulsionados ou não pelo Estado, ocorrem ações sequenciais que fomentam o crescimento na região, atraindo fatores de produção e alterando as relações sociais em prol do desenvolvimento.

Myrdal defendeu o papel do Estado, como regulador, contrabalanceador e possível neutralizador da Causação Circular Cumulativa, de modo que sejam minimizadas as diferenças entre as regiões. De acordo com Lima e Simões (2010), os movimentos do capital, do trabalho e dos bens e serviços não são por si só capazes de neutralizar a tendência de concentração regional. Eles integram os meios pelos quais o processo cumulativo aumenta entre as regiões desenvolvidas e estagnadas.

A fim de explicar a diminuição das desigualdades regionais entre os países desenvolvidos e o seu aumento nos países subdesenvolvidos, o autor explica que os próprios efeitos gerados pelo crescimento agem como fatores do processo cumulativo, ou seja, quanto maior o nível de desenvolvimento econômico, maiores os efeitos propulsores (*spread effects*) e mais os efeitos de polarização (*backwash effects*) são neutralizados. Em outras palavras, os efeitos propulsores, oriundos da região mais desenvolvida, estimulam positivamente a produção e o emprego das atividades econômicas das regiões que a cercam. Enquanto os efeitos propulsores/regressivos executam a migração dos fatores produtivos dessas regiões para a área mais desenvolvida. Desse modo, como os efeitos regressivos são mais fortes que os efeitos propulsores nas regiões mais pobres e mais fracas nas mais ricas, acarretarão a criação e ampliação das desigualdades interregionais.





Por essa razão, Myrdal (1960) afirma que a ação do Estado na economia é indispensável e ele deve assumir a função de fomentar o desenvolvimento, de modo a aumentar o padrão de vida e o bem estar da população. A ação planejada do setor público, quando devidamente aplicada e efetivamente executada é uma das principais formas de reversão da Causação Circular Cumulativa Negativa nas localidades mais pobres, de modo que a partir das ações públicas se inicia um novo ciclo de Causação Circular Cumulativa Positiva com seus efeitos propulsores (*spread effects*).

Nurkse (1953) destaca as relações circulares que preocupam tanto a demanda como a oferta no problema da composição de capital nas áreas economicamente atrasadas ou subdesenvolvidas. A acumulação de capital é determinada pela quantidade de investimentos, ou melhor, pelo quanto ocorre de incentivos para que o investimento aconteça, sendo essa indução ao investimento limitada pela dimensão do mercado, que por sua vez é induzida pelo nível geral de produtividade. Se o mercado interno for reduzido, não há necessidade de produção em larga escala, o que descarta a necessidade de equipamentos para acelerar a produção e atrapalha o processo de acumulação de capital.

Os principais fatores que provocam a reduzida demanda de capital em países de renda baixa são a demanda inelástica de consumo, o risco em investir em equipamentos produtivos e a existência de descontinuidades técnicas que resultam na falta de empreendimentos, pela falta de confiança do empresário. A produtividade física técnica de capital somente pode ser promovida caso seja aplicado o crescimento equilibrado. Este crescimento, de acordo com Nurske (1953), consiste na ampliação do tamanho do mercado interno, por meio de incentivos aos investimentos em todos os setores da economia.

A oferta de capital, por sua vez, é condicionada pela reduzida capacidade de poupar, dado o baixo nível renda real. Essa última deriva da baixa produtividade, que é determinada em grande parte pela falta de capital. Assim, o círculo ciclo vicioso se completa.

O rompimento desse ciclo demanda a ação externa, especialmente do poder público, através de políticas para alavancar o desenvolvimento e melhorar a qualidade de vida da população. A ação estatal fomentará os incentivos para o capital permanecer (ou se alocar) na região, fomentando o processo de desenvolvimento.



Rosenstein Rodan compartilha a ideia de que o Estado é propulsor de desenvolvimento. Em seu trabalho “Problemas de Industrialização da Europa do Leste e do Sudeste”, o autor apresenta a formação de capital e da industrialização como sinônimos do desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos, e propõe o planejamento e a intervenção governamental para dirigir esse processo, a fim de promover uma distribuição de renda mais equitativa entre as regiões, especialmente por meio da industrialização, que geraria empregos para a população agrária excedente e ao mesmo tempo provocaria um equilíbrio estrutural.

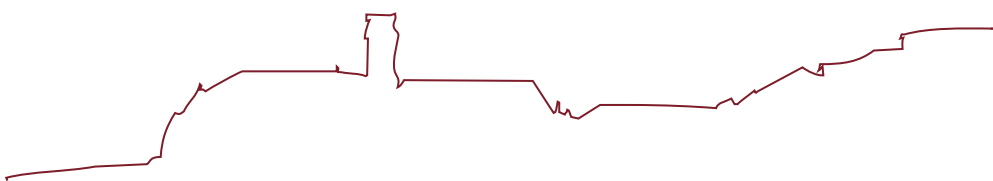
Rosenstein Rodan observa que:

[...] Os primeiros passos para a industrialização será treinar e habilitar mão de obra, o que significa transformar os camponeses da Europa Oriental em operários industriais de tempo integral ou parcial... Mas se o treinamento não é uma boa aplicação de capital para empresas privadas é o melhor tipo de investimento para o Estado [...] (RODAN, 1943 *apud* AGARWALA; SINGH, 2010, p. 268).

As evidências dos estudos do autor na Europa destacaram o não interesse das empresas privadas pela capacitação da mão de obra, diante dos riscos desses funcionários treinados migrarem para outras empresas. Não obstante, defendia-se que se esse treinamento fosse provido pelo Estado esse risco seria inexistente, uma vez que com força de trabalho capacitada, independente da alocação em uma indústria específica, haveria incentivos para o fomento industrial e para o desenvolvimento econômico.

Além disso, Rosenstein Rodan argumentava que para a industrialização ser bem-sucedida, faz-se necessário a criação de um novo ambiente institucional, que visa uma industrialização planejada em larga escala. Esse planejamento compete ao poder público, por meio de investimentos, treinamento planejado de mão de obra, criação planejada do sistema de indústrias complementares, entre outros.

O autor defendeu ainda que o planejamento a ser realizado pelo Estado deveria ser baseado no conceito de economias externas (retornos crescentes) que derivam das: 1) economias externas tecnológicas: associadas a maior qualificação da mão de obra; 2) economias externas associadas a produção: um conjunto de investimentos realizados conjuntamente resultaria em uma taxa de retorno maior para cada um dos investimentos tomados isoladamente.



Assim, para que o processo de mudança estrutural seja equilibrado é necessário a coordenação dos projetos de investimentos pelo Estado. Esse planejamento visando o desenvolvimento em bloco forma a chamada teoria do *Big Push* (Grande Impulso). Esse pode ocorrer por meio de três mecanismos: 1) prêmio salarial na industrial; 2) investimentos privados; e, 3) investimentos públicos.

Evidentemente, isso requer que a intervenção do Estado crie um novo ambiente institucional, que promova o melhor aproveitamento das economias externas, intensificando os efeitos de encadeamento positivo transformadores pela cadeia produtiva, permitindo a formação de um grande impulso, necessário para dar início ao processo de desenvolvimento. Em outras palavras, não basta a ação econômica de fomento, já que os resultados desses investimentos estatais (ou não) estarão associados aos efeitos efetivos gerados no ambiente social e institucional.

É neste sentido que as modernas teorias de desenvolvimento e de crescimento econômico identificam o progresso tecnológico e o papel das instituições como fatores fundamentais do desenvolvimento, dado o seu caráter evolucionário e dinâmico.

A economia evolucionária trata de sistemas complexos que interagem em um mundo de diversidade, onde as inovações exercem papel central. Assim, o processo de crescimento e de desenvolvimento econômico ocorre por meio do processo de mudança estrutural, que possibilita que as mudanças tecnológicas e institucionais se alimentem umas das outras (embora com *timings* diferentes), operando assim as mudanças sociais, conforme observa Conceição (2013). Para o autor, a compreensão do processo de crescimento econômico e das instituições, percorre uma noção evolutiva, uma vez que instituições, crescimento econômico e evolução são conceitos indissociáveis.

Ademais, compartilha-se a ideia de que a tecnologia é definida como um processo de busca de novos produtos e processos que se difundem por todo o sistema. Surge, então, o conceito de “tecnologia social”, que realiza a ligação das rotinas entre as firmas, as instituições e com a tecnologia. (NELSON, 2008 *apud* CONCEIÇÃO, 2009).

Essa interação é capaz de produzir mudanças comportamentais, nos hábitos, nas normas e nas regras, estabelecendo um novo marco institucional. Hodgson (2007 *apud* Conceição, 2013) designa essa noção como de *reconstitutive downward causation*, que estabelece a articulação entre os indivíduos, seus hábitos e crenças e as instituições, que determinam e são induzidas pelos mesmos.



Conceição (2013) observa ainda que, segundo Hodgson (2000), North (1990) e Nelson (1995), instituição pode ser definida como conjunto de normas, regras, hábitos e sua evolução.

Nesse mesmo sentido North:

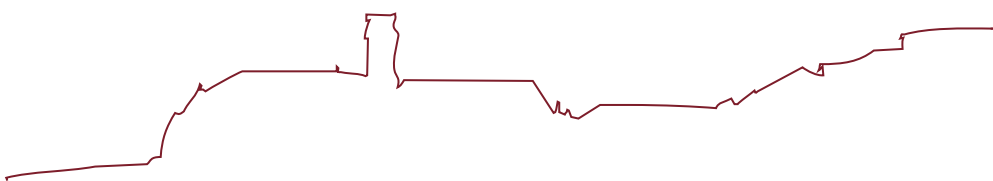
“[...] Partindo da preocupação com o desempenho Douglass North define instituições de forma bastante objetiva e focada. Ao representarem a estrutura de incentivos elas são imposições formais (tais como leis, regras, constituições etc...) e informais (normas de comportamento, convenções códigos de conduta etc...) da economia. Possuem uma importância fundamental porque, ao serem imposições criadas pelos seres humanos, acabam limitando suas interações (North, 1998, 1991). Além de incentivos, as instituições são restrições que moldam as escolhas individuais, mas ao mesmo tempo, são criação dos seres humanos que objetivam reduzir a incerteza em relação ao futuro e garantir um ambiente estável aos investimentos e a lucratividade do capital. Nas atividades diárias, os seres humanos se deparam com um conjunto de restrições que normalmente estão apresentadas na forma de leis ou de regras informais. Elas provêm de informações transmitidas socialmente, são parte da nossa cultura e interferem na forma como interpretamos o ambiente. Por isso, influenciam na conduta dos indivíduos e das organizações [...] (NORTH 1990 *apud* LOPES, 2007).


De acordo ainda com as palavras de Conceição (2013), o Estado, tanto no âmbito nacional quanto regional, deixou de ser “empresário” para assumir a função de gerenciamento, parceiro e gestor. Essa mudança institucional foi fundamental para o desenho da nova forma de ação estatal, que se tornou mais clara após a década de 1990.

Por fim, uma última questão a ser levantada é a relação entre desenvolvimento econômico e os microempreendedores (ou as micro e pequenas empresas), que é o foco principal deste estudo. Observa-se que países desenvolvidos tendem a ter muito mais micro empresas e empreendedores de oportunidade do que de necessidade. Nos países em desenvolvimento o inverso é verdadeiro (CRAVO *et al.*, 2015).

Os empreendedores por necessidade na maioria dos casos são dominados por baixa tecnologia e mão de obra intensiva, por conseguinte com expectativas de crescimento mais baixas com menor capital humano (POSCHKE, 2013 *apud* CRAVO *et al.*, 2015).

Em síntese, o que buscou-se elucidar nessa seção foi o papel do Estado no processo de desenvolvimento. Esse papel vai além das ações diretas (como o aumento dos investimentos, por exemplo), passando pelas funções de gerenciamento e da definição de certas institucionalidades. A questão a ser discutida a seguir é a ideia de que um importante mecanismo de ação estatal para a promoção do desenvolvimento é o





sistema de compras públicas, em que o Estado, além de fomentar a demanda do sistema produtivo, incentiva as inovações e minimiza os riscos relacionados aos investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D). Além disso, a regulamentação do processo e a lisura do sistema garantem um ambiente institucional propício ao processo de inovação.

A seguir será brevemente apresentada a regulamentação pertinente ao processo de compras públicas em suas diferentes instâncias, a fim de descrever os processos e mecanismos que devem ser seguidos e seus efeitos sobre o desenvolvimento regional/local.

2.1 - Compras Públicas como vetor de desenvolvimento

De acordo com as discussões teóricas apresentadas acima, a ação estatal de demanda junto ao sistema produtivo, gera mecanismos de fomento à demanda e às inovações, além de primar por um ambiente institucional propício ao processo de desenvolvimento. As normas e legislações vigentes estabelecem os mecanismos e formas de interação entre os agentes, de forma que, se bem conduzida, a ação de compra pública pode ser considerada um vetor de desenvolvimento.

O destaque para o potencial aquisitivo estatal, sobretudo no que diz respeito a demanda por inovações, é considerado por grande parte dos países. Num estudo realizado acerca da União Européia, Edler e Georghiou (2007) destacam os contratos públicos como um dos principais elementos de demanda para uma política de inovação orientada, embora esse potencial tenha sido minimizado durante muitos anos. Ainda segundo esse estudo, ao realizarem a análise quantitativa e qualitativa da importância da contratação pública para a inovação, os autores chegaram à conclusão de que a política de contratação “é um instrumento muito mais eficiente para estimular a inovação do que qualquer uma das várias formas frequentemente utilizadas em subsídios para Investigação e Desenvolvimento” (GEROSKI, 1990 *apud* EDLER; GEORGHIOU, 2007, p. 949).

Os contratos públicos como estratégia de fomento a política de inovação podem ocorrer de diferentes formas como, por exemplo, aqueles que determinam incentivos a demanda para determinadas tecnologias de produtos e serviços. Na Europa destacam-se as ações do Estado em conjunto com a iniciativa privada, onde ambos realizam aquisições em conjunto, de modo que o contrato público vai além de seu objetivo final,



mas também atua como um apoiador do comprador privado na decisão final de adquirir (ROTHWELL, 1984 *apud* EDLER; GEORGHIOU, 2007).

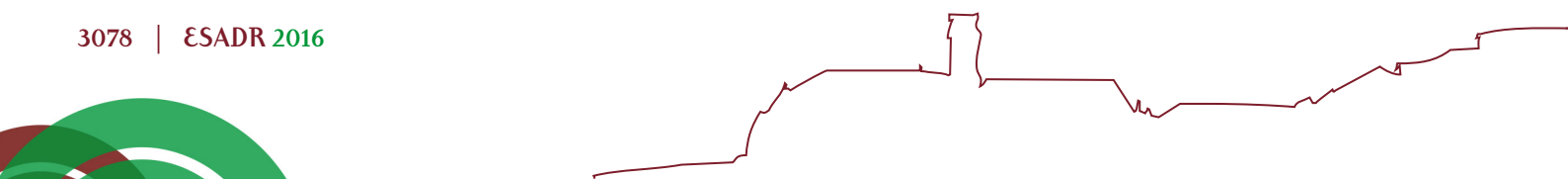
Outra tentativa de promover a política de inovação por meio da contratação pública que vem sendo adotada na Europa é a contratação pré-comercial, onde o Estado faz um contrato prévio, como se fosse um teste. Esse tipo de contrato é aplicado a produtos e serviços inovadores, os quais demandam maior investigação e desenvolvimento. Nesse formato o risco é dividido entre fornecedores e compradores (EDLER; GEORGHIOU, 2007).

No Brasil, pode-se dizer que essa política de inovação, por meio da compra governamental ainda é muito restrita a normatizações e não a procedimentos, ou seja certas ações que poderiam também fomentar a inovação e até mesmo a participação de micro e pequenas empresas nas compras públicas, ficam limitadas a atender a legislação pertinente. O que vem sendo conquistado no Brasil, ainda que lentamente, é o reconhecimento de que o Estado é um comprador em potencial.

Em nível Federal, as compras públicas são regulamentadas em primeiro lugar pela Constituição da República Federativa do Brasil (CF) de 1988, a qual resguardou o dever de licitar em seu artigo 37, XXI, por conseguinte veio a Lei federal nº 8666, de 21 de junho de 1993, regulamentando o artigo 37, XXI da CF, ao instituir normas para licitações e contratos da Administração Pública e dando entre outras providências.

Mais adiante, o Governo Federal, com o intuito de tornar o processo licitatório mais ágil e eficaz, por meio da Lei 10.520, de 17 de julho de 2002, instituiu a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns; logo mais no ano de 2005, visando maior amplitude, inclusive competitiva, agilidade e transparência, o governo federal regulamentou o pregão na forma eletrônica através do Decreto 5.450, de 31 de maio de 2005.

O Governo Federal, no art. 179 da Constituição Federal, garante o tratamento jurídico diferenciado às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em Lei, de modo que a União, os Estados e Municípios dispensarão a estas o referido tratamento. Essas garantias foram posteriormente regulamentadas pela Lei Complementar 123, de 2006, que trata do estatuto da microempresa e da empresa de pequeno porte e, mais tarde, pela Lei Complementar 147, de 2014, que altera a Lei



Complementar 123, de 2006. Assim, cabe aos Estados e Municípios regulamentar as mesmas, em seus respectivos âmbitos de abrangência.

A Lei Complementar 147 de 2014, no tocante ao acesso aos mercados, trouxe uma alteração importante em seus arts. 47 e 48 e incisos, conforme versa:

Art. 47: Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, **deverá** ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.

Parágrafo único. No que diz respeito às compras públicas, enquanto não sobrevier legislação estadual, municipal ou regulamento específico de cada órgão mais favorável à microempresa e empresa de pequeno porte, aplica-se a legislação federal. (NR)

Art. 48: Para o cumprimento do Art 47 desta Lei Complementar, a administração pública: **I** - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais); **II** - poderá, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, exigir dos licitantes a subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte; **III** - deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

Em uma análise geral, observa-se que o governo tem fomentado o desenvolvimento a partir das compras públicas, em especial com relação às microempresas, uma vez que, a partir das prerrogativas legais, já tratadas anteriormente, as microempresas tiveram a oportunidade de participar das compras governamentais, conforme podem ser verificadas no quadro abaixo.

Vale aqui ressaltar, que a ação das micro e pequenas empresas, hoje também se inclui microempreendedor individual, pode encadear de forma mais eficaz o desenvolvimento regional.

O que pode ser observado é que as aquisições e contratações de serviços realizadas pelo governo, nas quais as microempresas e empresas de pequeno porte figuram como contratadas, foram crescendo anualmente, até o ano de 2014 (Quadro 1). Embora haja uma menor participação no ano de 2015, é possível observar menos contratações de serviços, por parte do Governo como um todo, o que não quer dizer que as empresas de pequeno porte deixaram de participar ou que a lei não tenha surtido efeito, porém essa diminuição pode ser atribuída a outros fatores, os quais não serão discutidos no presente trabalho, tais como crise econômica mundial, crise política



nacional, entre outros, o fato é que de modo geral, a participação das micro empresas e empresas de pequeno porte nas compras governamentais tem se mostrado cada vez maiores.

Quadro 1. Evolução das compras públicas, segundo o porte do fornecedor – Órgãos SISG

Ano	Microempresa	Pequena Empresa	Outros Portes	Valor Total Contratado
2011	R\$ 106.012.223,50	R\$ 154.172.355,40	R\$ 6.662.940.514,50	R\$ 6.923.125.093,40
Material				
Serviço	R\$ 762.348.749,90	R\$ 1.196.090.642,40	R\$ 10.800.528.852,90	R\$ 12.758.968.235,20
2012	R\$ 195.601.206,40	R\$ 250.435.919,70	R\$ 9.581.539.000,10	R\$ 10.027.576.126,20
Material				
Serviço	R\$ 1.153.009.633,00	R\$ 1.872.081.582,20	R\$ 22.254.592.209,40	R\$ 25.279.683424,60
2013	R\$177.680.032,40	R\$ 281.433.397,80	R\$ 8.639.307.692,70	R\$ 9.098.421.122,90
Material				
Serviço	R\$ 1.327.810.979,60	R\$ 2.152.870.523,10	R\$ 17.229.740.137,00	R\$ 20.410.421.639,60
2014	R\$ 275.403.225,00	R\$ 296.760.018,80	R\$ 10.118.903.137,30	R\$ 10.691.066.381,10
Material				
Serviço	R\$ 2.323.514.001,50	R\$ 1.998.414.565,70	R\$ 13.781.590.765,10	R\$ 17.103.519.332,30
2015	R\$ 180.258.747,50	R\$ 220.889.916,10	R\$ 11.222.226.496,30	R\$ 11.623.375.159,90
Material				
Serviço	R\$ 1.289.237.322,20	R\$ 1.562.097.620,20	R\$ 13.350.261.568,70	R\$16.201.596.511,10
2016*	R\$ 17.893.731,20	R\$ 19.235.468,90	R\$ 1.333.464.368,40	R\$ 1.370.593.558,50
Material				
Serviço	R\$ 116.017.272,30	R\$ 138.125.700,80	R\$ 1.665.310.369,90	R\$ 1.919.453.343,00

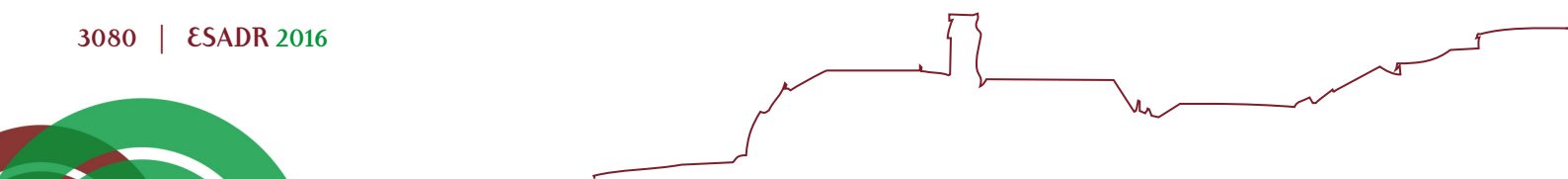
* janeiro a abril – acesso em 13abr2016.

Fonte: Elaborado pelos pesquisadores a partir de dados do Painel de Compras do Governo Federal: Comprasnet

Embora os dados demonstrem participação crescente dos pequenos empreendimentos nas compras governamentais, o percentual de participação com relação às empresas de outros portes, ainda é consideravelmente pequeno, uma vez que na maioria dos casos não chega a dez por cento. Reconhecendo isso, o Governo vem a cada ano tentando fomentar ainda mais essa participação por meio da legislação pertinente.

Recentemente, o Governo Federal, a fim de ampliar a participação das microempresas, empresas de pequeno porte, agricultores familiares, produtores rurais, pessoa física, microempreendedores individuais e sociedades cooperativas de consumo nas contratações públicas de bens, serviços e obras, promulgou o Decreto nº 8.538, de 6 de outubro de 2015, que regulamenta o tratamento favorecido a essas instituições nas licitações realizadas no âmbito da Administração Pública federal, ampliando o que está elencado nos arts. 42 a 45 e arts. 47 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

Além da ampliação do espaço dos agentes, esse decreto garante a preferência a agentes locais, entendendo-se por local, conforme especificado no art. 1º, § 2º, I -



âmbito local - limites geográficos do município onde será executado o objeto da contratação, ou seja, o Governo Federal formalizou que a compra pública pode e deve ser uma indutora do desenvolvimento local, em especial no âmbito dos municípios, o que está expresso no artigo 1º do Decreto 8.538, conforme segue:

Art. 1º. Nas contratações públicas de bens, serviços e obras, deverá ser concedido tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte, agricultor familiar, produtor rural pessoa física, microempreendedor individual - MEI e sociedades cooperativas de consumo, nos termos deste Decreto, com o objetivo de: **I - promover o desenvolvimento econômico e social no âmbito local e regional**; II - ampliar a eficiência das políticas públicas; e III - incentivar a inovação tecnológica. **(grifo nosso)**

Ao observar o artigo acima citado, fica evidente o que a teoria anteriormente discutida propôs, o estado é o grande impulsionador do desenvolvimento e, sobretudo local, ou seja, é por meio dessa legislação que o governo busca garantir que os recursos destinados aos estados e municípios, possam contribuir para o próprio desenvolvimento, também por meio de aquisições e contratações.

Obviamente esse é um decreto federal de aplicação obrigatória a todos os órgãos federais em suas licitações, que cabe aos Estados e Municípios reconhecerem também a necessidade de alterações em suas legislações, a exemplo do Governo Federal e, passarem a promover o desenvolvimento econômico e social no âmbito local e regional, por meio de suas aquisições, bem como pensar em capacitações, tanto a servidores para aplicabilidade da nova legislação, bem como aos interessados em certames licitatórios, para que possam ser participantes e competir de forma igualitária nas aquisições governamentais.

3 - COMPRAS GOVERNAMENTAIS NO ESTADO DE MS

O Mato Grosso do Sul, está situado na região Centro-Oeste do Brasil, dividido em 79 municípios, com superfície de 357.124,962 km², e aproximadamente 2.449.341 habitantes, possui uma economia baseada na pecuária extensiva, na produção intensiva de milho e soja, e ainda algumas experiências de indústrias extrativas minerais e agroindustriais¹.

¹ <http://www.ms.gov.br/institucional/perfil-de-ms/>



No âmbito empresarial, segundo dados da Junta Comercial do Estado de Mato Grosso do Sul, o estado possui hoje 200.223 empresas ativas, incluindo o microempreendedor individual; a maioria das empresas encontra-se atuante nos setores de Comércio e Serviços, segundo dados do IBGE.

No que se refere ao Estado de Mato Grosso do Sul, no tocante a legislação, segundo o Portal da Lei Geral da Microempresa², tem-se que a Lei Complementar 197, de 2014, regulamenta a LC 123, como segue:

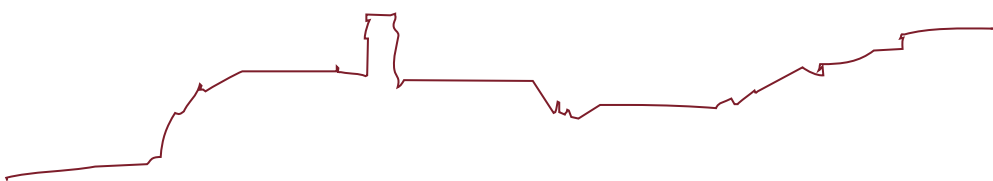
Art. 31. Os órgãos e as entidades contratantes **poderão** realizar processo licitatório destinado, exclusivamente, à participação de microempresas e de empresas de pequeno porte nas contratações cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

Note-se que o estado regulamentou as Leis Complementares 123 e 147, no entanto, justamente na parte que se discute o acesso aos mercados, não trouxe a alteração mais relevante, ou seja, a obrigatoriedade da licitação com participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais). O Estado trouxe a prerrogativa, porém de forma facultada, o que o Governo Federal trouxe como dever, o Estado trouxe como facultativo, quando na redação da lei permaneceu com o verbo poderá e não deverá. O motivo pelo qual o Estado permaneceu com esta faculdade não foi objeto de estudo desse trabalho, no entanto, o mesmo poderá ser pesquisado posteriormente, já que o estado possui um número considerável de empresas cadastradas, conforme os dados da JUCEMS, anteriormente apresentados e do IBGE.

No que se refere a regulamentação municipal, em MS, aos municípios, 51,9% dos municípios já possuem a Lei devidamente implementada (BRASIL, 2015). Com relação ao dever ou faculdade na exclusividade em licitações, cujo valor seja até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), a maioria trouxe como faculdade, seguindo a legislação estadual.

No entanto, existem práticas anteriores a regulamentação federal, que visam favorecer o desenvolvimento local por meio das micro e pequenas empresas, a exemplo, do município de Ponta Porã – MS, que ao regulamentar, por meio da Lei Complementar

² <http://www.leigeral.com.br/>



nº 56, de dezembro de 2009, o tratamento diferenciado as microempresas e empresas de pequeno porte no município, elencou o seguinte artigo:

Art. 34: As contratações diretas por dispensa de licitação com base nos incisos I e II do Art. 24 da Lei Federal nº 8666/9 de 21 de junho de 1993, deverão ser preferencialmente realizadas com microempresas e empresas de pequeno porte sediadas no município ou região.

O que se verifica, é que a gestão pública reserva mecanismos a fim de permitir a ampla participação das empresas locais e, para assegurar que os recursos dos contribuintes sejam geradores de emprego e renda nas localidades em que são captados.

Na tentativa de compreender a participação das empresas fomentadas em Lei no processo de compras no estado de MS, elegeu-se a Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, como objeto de análise. Esta escolha se deu em virtude de a Universidade ser a única Instituição Pública Estadual de Ensino Superior existente no Mato Grosso do Sul, com Unidades Universitárias em quinze municípios do Estado, bem como pela mesma possuir autonomia para licitar, diferentemente do que ocorre com as Secretarias do Estado que possuem suas compras todas concentradas na Central de Compras do Governo do Estado de MS.

Vale ressaltar que embora a Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul possua Unidades em 15 (quinze) municípios do Estado, os processos licitatórios e suas respectivas contratações são concentrados na Unidade de Dourados, onde está estabelecida a Sede da Universidade. Vale esclarecer ainda que, as Unidades recebem para vossas manutenções recursos provenientes de repasse financeiro, os quais são administrados por cada Unidade e, para tanto, não foi objeto de estudo no presente trabalho, mesmo porque não originam procedimentos licitatórios.

As compras analisadas correspondem ao ano de 2015 e os dados foram obtidos no Portal da Transparência do Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, como fonte de dados³. Foi possível verificar que dos 69 (sessenta e nove) contratos realizados pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, apenas 27 (vinte e sete) foram formalizados com empresas que possuem sede no âmbito do Estado (menos de cinquenta por cento). Numa análise ainda mais detalhada, pode-se observar que o maior número de contratações de empresas locais ocorreu quando a compra foi realizada por

³ A tabela com todos os contratos efetuados pela UEMS em 2015 podem ser requisitadas aos autores por e-mail.



Ata de Registro de Preços ou por Pregão Presencial (Quadro 2), ou seja pode-se perceber que nessas modalidades licitatórias ocorre maior participação das empresas do Estado de Mato Grosso do Sul.

Quadro 02. Aquisições locais por modalidade de contratação

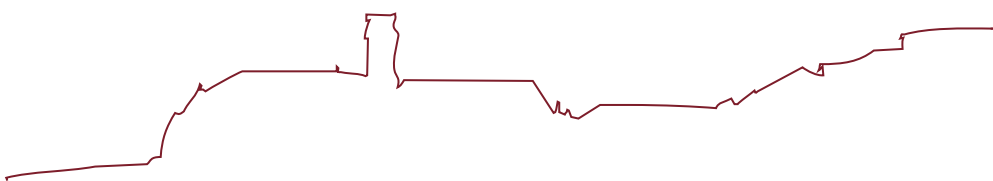
Ata de Registro de Preços	Pregão Presencial	Pregão Eletrônico	Dispensa de Licitação	Inexigibilidade de Licitação	Tomada de Preços
08/09	04/04	08/41	05/07	01/07	01/01

Apesar de não ter sido objeto desse estudo é possível elencar diversas possibilidades que explicam os resultados anteriores como, por exemplo: desconhecimento da legislação pertinente, despreparo para participar dos certames, falta de qualificação de pessoal para atender as licitações, não obtenção do acesso a informação, ausência de produtos, ausência de documentação exigida, enfim, são diversos os motivos pelos quais essa participação pode não ocorrer, mas que podem ser analisados de maneira mais precisa numa outra oportunidade.

Numa análise setorial nos contratos analisados, as empresas são predominantemente pertencentes aos setores de comércio e serviços, sendo que de todos os contratos formalizados, sete foram com empresas pertencentes ao setor da indústria e uma empresa do setor de construção civil, os demais se distribuem entre os setores comércio e serviços e, coincidentemente, a grande maioria das empresas registradas no Estado de MS, conforme já mencionado anteriormente, também são pertencentes a esses setores, comércio e indústria, sendo sua grande maioria no comércio, conforme dados do IBGE.

4 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente trabalho buscou-se analisar a legislação pertinente no tocante às compras governamentais, com enfoque na participação das micro e pequenas empresas nos procedimentos licitatórios, e o papel do Governo como fomentador do desenvolvimento local, bem como a contratação das empresas locais. Para isso optou-se por realizar um estudo de caso na Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, em suas contratações realizadas no ano de 2015.



Diante do exposto, percebeu-se que a definição de um marco regulatório (leis) na tentativa de fomentar os pequenos negócios não é suficiente. É preciso ir além, com a implementação de ações coordenadas nos mais diferentes níveis, a fim de que seja possível conhecer a realidade local. Também, as compras governamentais poderiam ser pensadas de forma estratégica para promover um produto ou tecnologia baseado no conhecimento da realidade local. Em casos de promoção de produtos para incentivo de um determinado sistema produtivo é importante assegurar, inicialmente, um mercado, que coadune as necessidades do público com as dos sistemas produtivos a serem fomentados. Para isso, parcerias público/privadas na realização de compras seriam interessantes, mas a legislação brasileira é normativa e não prevê essa possibilidade no que diz respeito às licitações, o que impossibilita determinadas ações a exemplo do que ocorre na Europa, conforme elencado no texto.

Ainda com a impossibilidade de determinadas ações por parte dos gestores de compras, pode-se afirmar que a promulgação do Decreto 8.538 é um avanço em termos das iniciativas que visam promover o desenvolvimento local. Evidentemente, cabe as Instituições (em seus diferentes níveis) seguirem e aplicarem a Lei conforme estabelecida. Cabe a essas, também, uma mudança de perspectiva no sentido passarem a considerar a compra governamental como um instrumento importante capaz de induzir o desenvolvimento local.

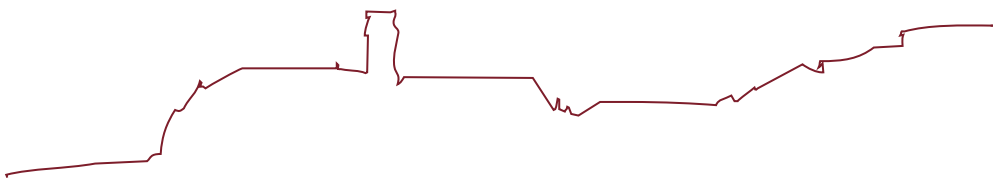
Evidentemente o Brasil está avançando no sentido de reconhecer a importância das compras governamentais e o quão importante é, para o desenvolvimento econômico e social do país, a participação das micro e pequenas empresas nesse processo, esse avanço e a preocupação do governo brasileiro com esse tema são evidenciadas pelas alterações na legislação bem como pela promulgação de leis que trazem, as prerrogativas de preferências para as micro e pequenas empresas e mais recentemente a preferência a empresas locais.

5 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Empresas e outras Organizações. Mato Grosso do Sul.** Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/cempre/default.asp?t=1&z=t&o=12&u2=1&u3=1&u4=1&u5=1&u1=38>> Acesso em 02 jul. 2016.



- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 05 nov. 2015.
- BRASIL. Decreto n. 8.538, de 06 de outubro de 2015. **Regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas, empresas de pequeno porte, agricultores familiares, produtores rurais, pessoa física, microempreendedores individuais e sociedades cooperativas de consumo nas contratações públicas de bens, serviços e obras no âmbito da Administração Pública federal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8538.htm>. Acesso em: 09 mar. 2016
- BRASIL. Lei Complementar n. 147, de 7 de agosto de 2014. **Altera a Lei Complementar no 123, de 14 de dezembro de 2006**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp147.htm>. Acesso em: 05 nov. 2015.
- BRASIL. Lei Complementar, n. 123, de 14 de dezembro de 2006. **Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte**. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp123.htm>. Acesso em: 05 nov. 2015.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Informações Gerenciais de Contratações e Compras Públicas**. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI. Brasília – DF, 2013. Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/ajuda/Estatisticas/2013/01_A_12_INFORMATIVO_COMPRASNET_Dados_Gerais_2013.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2015.
- BRASIL. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE. **Monitoramento da Implementação da Lei Geral dos Municípios Brasileiros**. Ranking dos Estados, 2015. Disponível em: <<http://app.pr.sebrae.com.br/leigeralnacional/VisualizarRankingEstados.do?acao=>>>. Acesso em: 12 nov. 2015.
- CONCEIÇÃO, O.A.C. A economia brasileira e as mudanças estruturais pós anos 1980: novo paradigma, novas instituições ou novo desenvolvimentismo? **Revista Economia & Tecnologia (RET)**, v. 9, n. 1, p. 117-136, jan./mar., 2013.
- CRAVO, T.A.; BECKER, B.; GOURLAY, A. Regional Growth and SMEs in Brazil: a spatial panel approach. In: **Regional Studies**, v. 49, n.12, p. 1995-2016, 2015.
- EDLER, J.; GEORGHIOU, L. Public procurement and innovation: resurrecting the demand. In: **Research Policy**, v. 36, p. 949–963, 2007.
- LEI COMPLEMENTAR n. 56, de 23 de dezembro de 2009. **Regulamenta no Município de Ponta Porã, MS, o tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte de que trata a Lei Complementar Federal n. 123, de 2006**. Município de Ponta Porã, MS.
- LIMA, A.C.C.; SIMÕES, R.F. Teorias clássicas do desenvolvimento e suas implicações de política econômica: o caso do Brasil. **Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE**. Programa de Doutorado em Economia da Universidade Federal de Minas Gerais, 2010.
- LOPES, L.T. **Modelo de Big Push e externalidades intersetoriais**: uma análise de cointegração da economia brasileira. USP. São Paulo. 2007. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2007/artigos/A07A102.pdf>>. Acesso em: 31 out. 2015.



- MATO GROSSO DO SUL. Junta Comercial do Estado de Mato Grosso do Sul. Quantidade de empresas ativas no MS. Disponível em: <<http://www.jucems.ms.gov.br/informacoes/estatisticas>> Acesso em 28 jun. 2016.
- MATO GROSSO DO SUL. **Perfil de MS – Mato Grosso do Sul**. Disponível em: <<http://www.ms.gov.br/institucional/perfil-de-ms/>> Acesso em: 28 jun. 2016.
- MATO GROSSO DO SUL. **Portal da Transparência de MS**. Disponível em: <<http://www.transparencia.ms.gov.br/#/Contrato>>. Acesso em: 24 fev. 2016.
- MYRDAL, G. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Instituto Superior de Estudos Brasileiros. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura. 1960.
- NURKSE, R. Alguns aspectos internacionais do desenvolvimento econômico. In. AGARWALA, A.N.; SINGH, S.P. **A economia do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2010.
- RODAN, P.N.R. Problemas de industrialização da Europa do Leste e do Sudeste. In. AGARWALA, A.N.; SINGH, S.P. **A economia do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2010.