



Mestrado Profissional
em Gestão Pública



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA PARA O DESENVOLVIMENTO
DO NORDESTE

ANTÔNIO DE SOUZA CAVALCANTE

**O PROTAGONISMO DA UFRPE, UFPE E UNIVASF NO DESENVOLVIMENTO
REGIONAL POR MEIO DO INCENTIVO AO TRATAMENTO DIFERENCIADO
NAS CONTRATAÇÕES DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS**

Recife, 2020

ANTONIO DE SOUZA CAVALCANTE

O PROTAGONISMO DA UFRPE, UFPE E UNIVASF NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL POR MEIO DO INCENTIVO AO TRATAMENTO DIFERENCIADO NAS CONTRATAÇÕES DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS

Dissertação de Mestrado Profissional apresentada à banca examinadora do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste da Universidade Federal de Pernambuco como exigência para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Orientadora: Prof^ª.

Dra. Nadi Helena Presser

Recife, 2020

Catálogo na Fonte

Bibliotecária Ângela de Fátima Correia Simões, CRB4-773

C376p Cavalcante, Antônio de Souza

O protagonismo da UFRP, UFPE e UNIVASF no desenvolvimento regional por meio do incentivo ao tratamento diferenciado nas contratações das micro e pequenas empresas / Antônio de Souza Cavalcante. – 2020.

92 folhas: il. 30 cm.

Orientadora: Prof.^a Dra. Nadi Helena Presser.

Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade Federal de Pernambuco, CCSA, 2020.

Inclui referências e anexos.

1. Compras governamentais. 2. Políticas públicas. 3. Universidades federais. I. Presser, Nadi Helena (Orientadora). II. Título.

351 CDD (22. ed.)

UFPE (CSA 2020 – 107)

ANTONIO DE SOUZA CAVALCANTE

O PROTAGONISMO DA UFRPE, UFPE E UNIVASF NO DESENVOLVIMENTO
REGIONAL POR MEIO DO INCENTIVO AO TRATAMENTO DIFERENCIADO NAS
CONTRATAÇÕES DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS

Dissertação de Mestrado Profissional
apresentada à banca examinadora do
Programa de Pós-Graduação em Gestão
Pública para o Desenvolvimento do
Nordeste da Universidade Federal de
Pernambuco como exigência para
obtenção do título de Mestre em Gestão
Pública.

Orientadora: Profa. Dra. Nadi Helena
Presser

Aprovada em: 31 de julho de 2020

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Nadi Helena Presser (Orientadora)

Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Francisco Souza Ramos (Examinador Externo)

Universidade Federal de Pernambuco

Profa. Dra. Emanuela Sousa Ribeiro (Examinadora Interna)

Universidade Federal de Pernambuco

Recife, 2020

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à Deus, que em sua infinita sabedoria colocou força em meu coração e me deu uma família maravilhosa para vencer essa feliz etapa de minha vida. A fé que tenho no Senhor, na família sem dúvida, me deu força e sabedoria para a conquista desse momento.

Agradeço imensamente à minha amada esposa Cláudia Santana Cavalcanti de Cavalcante (*in memoriam*), que me deu total apoio e grande incentivadora para que eu chegasse a esse grande momento, compreendendo minha ausência, durante todo o período de aulas presenciais, agora junto de Deus, diariamente sou agraciado com suas bençãos, com certeza neste momento ela está muito feliz por nossa conquista.

Também agradeço aos meus filhos Nestor Cavalcante Neto e Antonio Henrique Santana Cavalcante, à minha nora Lorena Maria Nazário Pedrozo, como sua mãe, todos aceitaram minha ausência do convívio familiar e, por vezes, os isolamentos para estudos, juntos foram muito importantes para que eu chegasse até este momento incrível da minha vida.

Agradeço a todos os professores, especialmente à minha orientadora Profa. Dra. Nadi Helena Presser, que sendo uma professora altamente capacitada é também humanista, valoriza o ser humano em sua plenitude, entende cada um como pessoa. Após muitos anos fora da academia estou muito feliz em tê-la como orientadora e agora uma amiga, sou muito grato por compartilhar sua sabedoria.

Agradeço à UFRPE, na pessoa da Reitora Profa. Dr. Maria José de Sena, que oportunizou aos seus servidores participarem do MGP, permitindo adquirir conhecimentos importantes para valorização da gestão pública.

RESUMO

Este é um trabalho voltado para um caso específico de política pública: as compras governamentais. Coube ao Estado estabelecer políticas públicas mediante seu poder de compra, a Lei Complementar 123 de 14 de dezembro de 2006, que estabelece tratamento diferenciado e favorecido às Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP) no que tange à participação em licitações públicas. Por conseguinte, este estudo demonstra como uma universidade pública federal pode contribuir com o desenvolvimento regional pela aplicação efetiva do tratamento diferenciado, favorecido e preferencial às ME/EPP nas contratações públicas de bens, serviços e obras. Além disso, este estudo a) identifica a origem dos fornecedores caracterizados como ME/EPP das contratações efetivadas por três universidades federais (Universidade Federal Rural de Pernambuco/UFRPE, Universidade Federal de Pernambuco/ UFPE e Universidade Federal do Vale de São Francisco/ UNIVASF), no ano de 2018; b) delimita o montante de fornecedores locais e de fornecedores sediados fora do estado de Pernambuco contratados em 2018 pelas três universidades federais; c) calcula o montante de recursos financeiros que foram auferidos por fornecedores de ME/EPP regionais em 2018 por meio da UFRPE, UFPE e UNIVASF; d) dimensiona o montante de participação anual das universidades UFRPE, UFPE e UNIVASF na injeção de recursos e recolhimento de impostos no estado de Pernambuco com a efetiva participação diferenciada das ME/EPP; e) propõe que aplicação efetiva do tratamento diferenciado, favorecido e preferencial às ME/EPP nas contratações públicas de bens, serviços e obras seja regulamentado e que seus procedimentos sejam adotados pela UFRPE como política de gestão, com inclusão no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI). Pesquisa exploratória, descritiva e documental, se utilizou de sistemas formais de informação da administração pública federal disponíveis no portal de compras do Governo Federal e de Processos de dispensa de licitação, Termos de Referência, Termos de Especificação de Bens, Notas de empenhos, Editais e relatórios de compras da UFRPE, UFPE E UNIVASF como principais fontes de coleta de dados. Para a análise e tratamento dos dados coletados a estatística descritiva foi o principal método adotado. A pesquisa constatou que do total dos recursos investidos em compras públicas pelas três universidades, apenas 25% foram homologadas com fornecedores caracterizados como ME/EPP, apontando o que mudaria em termos de agregação de valor à economia regional, sob o ponto de vista do retorno tributário para o Estado de Pernambuco, e que todas as universidades UFRPE, UFPE e UNIVASF têm ainda muito a realizar no que diz respeito à

adoção de práticas de gestão, administrativas e legais que promovam o aumento da participação das ME/EPP nas suas contratações.

Palavras-chave: Compras governamentais. ME/EPP. Políticas públicas. Universidades Federais.

ABSTRACT

This work is focused on a specific case of public policy: government procurement. It was up to the State to establish public policies through its purchasing power, Complementary Law 123 of December 14, 2006, which establishes differentiated and favored treatment for Microenterprises (ME) and Small Companies (EPP) with respect to participation in public tenders. Therefore, this study demonstrates how a federal public university can contribute to regional development through the effective application of differentiated, favored and preferential treatment to ME/EPP in public procurement of goods, services and works. In addition, this study a) identifies the origin of the suppliers characterized as ME/EPP of the contracts made by three federal universities (Universidade Federal Rural de Pernambuco/UFRPE, Universidade Federal de Pernambuco/UFPE and Universidade Federal do Vale de São Francisco/UNIVASF), in the year 2018; b) determines the amount of local suppliers and suppliers based outside the state of Pernambuco hired in 2018 by the three federal universities; c) calculates the amount of financial resources that were earned by regional ME/EPP suppliers in 2018 through UFRPE, UFPE and UNIVASF; d) dimension the amount of annual participation of the universities UFRPE, UFPE and UNIVASF in the injection of resources and collection of taxes in the state of Pernambuco with the effective differentiated participation of ME/EPP; e) proposes that the effective application of differentiated, favored and preferential treatment to ME/EPP in public procurement of goods, services and works should be regulated and that its rules be adopted by UFRPE as a management policy, with inclusion in the Institutional Development Plan (PDI). Exploratory, descriptive and documentary research, used formal information systems from the federal public administration available on the Federal Government's procurement portal and from bidding waiver processes, Terms of Reference, Goods Specification Terms, Commitment Notes, Notices and purchasing reports from UFRPE, UFPE and UNIVASF as the main sources of data collection. For the analysis and treatment of the collected data, descriptive statistics was the main method adopted. The research found that of the total resources invested in public purchases by the three universities, only 25% were approved with suppliers characterized as ME/EPP, pointing out what would change in terms of adding value to the regional economy, from the point of view of the tax return for the State of Pernambuco, and that all the universities UFRPE, UFPE and UNIVASF still have a lot to do with regard to the adoption of management practices, administrative and legal measures that promote an increase in the participation of ME / EPP in their hiring.

Keywords: Government purchases. ME / EPP. Public policy. Federal Universities.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1- Legislação relativa às contratações de obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública.....	41
Quadro 2- Síntese do Capítulo V, do acesso aos Mercados da Lei Complementar 123/06	46
Quadro 3- Síntese do Capítulo V, do acesso aos Mercados da Lei Complementar 123/06	46
Gráfico 1- Participação das ME/EPP nos contratos instituições vinculadas ao Ministério da Educação na modalidade Dispensa de Licitação em 2018	55
Quadro 4- Participação das ME/EPP sediadas em PE em relação aos demais Estados do Brasil em referência à modalidade de licitação Pregão.....	60
Gráfico 2 - Participação das ME/EPP nos contratos com a UFRPE na modalidade Dispensa de Licitação relativo às Empresas de Outros Portes	63
Quadro 5- Participação das ME/EPP sediadas em PE em relação aos demais estados, na modalidade Dispensa de Licitação	64
Gráfico 3– Participação das ME/EPP sediadas em PE nos contratos com a UFRPE no exercício de 2018	65
Quadro 6 - Participação das ME/EPP sediadas em Pernambuco em relação aos demais Estados, na modalidade Pregão	67
Quadro 7 - Participação das ME/EPP sediadas em PE em relação aos demais Estados, na modalidade Dispensa de Licitação	70
Quadro 8 - Participação das ME/EPP sediadas em PE em relação aos demais Estados, na modalidade Pregão	72
Gráfico 4 – Localização das ME/EPP nos contratos com a UNIVASF na modalidade Pregão	73
Quadro 9 - Localização das ME/EPP contratadas pela UNIVASF na modalidade Dispensa de Licitação no período de 2018.	73
Gráfico 5 - Participação das ME/EPP nas compras da UFRPE, UFPE e UNIVASF no período de 2018..	78
.....	79
Gráfico 6 - ME/EPP sediadas em PE e fora do estado contratadas na modalidade Pregão	80

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Demonstrativo do montante das compras públicas no Brasil em 2018	13
Tabela 2 - Contratação de ME/EPP no período 2006/2008 – BNB/UFC/TRE	45
Tabela 3 - Participação ME/EPP compras homologadas nas instituições vinculadas ao Ministério da Educação período de 2018.....	52
Tabela 4 – Participação das ME/EPP por modalidade de licitação no período de 2018	53
Tabela 5 –Total nas compras homologadas nas universidades federais em 2018.....	58
Tabela 6 - Participação das ME/EPP nas compras da UFRPE em 2018.....	58
Tabela 7 – Participação das ME/EPP nas compras da UFRPE, por modalidade de licitação no período de 2018.....	59
Tabela 8 – Participação das ME/EPP nas compras da UFRPE, nas duas modalidades mais utilizadas nas contratações no período de 2018.....	61
Tabela 9 - Participação das ME/EPP nas compras da UFPE por modalidade de licitação no período de 2018.....	66
Tabela 10 - Participação das ME/EPP nas compras da UFPE, nas duas modalidades mais utilizadas nas contratações no período de 2018	68
Tabela 11 - Participação das ME/EPP nas compras da UNIVASF por modalidade de licitação no período de 2018	71
Tabela 12 - Participação das ME/EPP nas compras da UNIVASF, nas duas modalidades mais utilizadas nas contratações no período de 2018.....	74

LISTA DE SIGLAS

CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
DIFAL	Diferencial de alíquota
EPP	Empresa de Pequeno Porte
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
LC	Lei Complementar
ME	Microempresa
ME/EPP	Microempresas e empresas de pequeno porte
MONAMPE	Movimento Nacional das Micro e Pequenas Empresas
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PE	Pernambuco
PIB	Produto Interno Bruto
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PE	Planejamento Estratégico
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PNB	Produto Nacional Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SERPRO	Sistema de Serviços Federal de Processamento de Dados
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SIASG	Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais
SICAF	Sistema Unificado de Cadastro de Fornecedores
UNIVASF	Universidade Federal do Vale de São Francisco
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UFRPE	Universidade Federal Rural de Pernambuco

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
1.1 Objeto de estudo.....	15
1.2 Problema de pesquisa	16
1.3 Objetivos	16
1.4 Justificativa.....	17
1.5 Estrutura da dissertação	20
2 REVISÃO TEÓRICA	21
2.1 O campo da política pública.....	21
2.2 Desenvolvimento ou crescimento regional	27
2.3 Desenvolvimento regional	34
2.4 Diferencial de alíquota de imposto.....	38
2.5 Licitações: conceito e legislação.....	39
2.5.1 Modalidades de licitação e suas exceções	42
2.5.2 Compras públicas como instrumento de políticas públicas.....	44
2.5.3 Sistemas integrados do governo federal para compra e contratação de bens e serviços.....	48
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	50
3.1 Coleta dos dados	50
3.2 Análise e interpretação dos dados.....	51
4 RESULTADOS	52
4.1 A participação das ME/EPP nas compras homologados pelas instituições vinculadas ao Ministério da Educação	52
4.2 Participação das ME/EPP nas compras da UFRPE, UFPE e UNIVASF	58
4.2.1 Contratações por licitação realizadas pela UFRPE.....	58
4.2.2 Contratações por licitação realizadas pela UFPE	66
4.2.3 Contratações por licitação realizadas pela UNIVASF	70
4.3 Contratações realizadas pela UFRPE, UFPE e UNIVASF versus PIB municipal de Pernambuco	75
4.3.1 Contratações realizadas pela UFRPE versus PIB municipal de Pernambuco.....	75
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	78
REFERÊNCIAS	83
ANEXO A	92

1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação versa sobre compras públicas, microempresas e empresas de pequeno porte (ME/EPP). As compras governamentais (ou compras públicas) têm recebido destaque econômico devido ao grande volume de capital que movimentam em todo o mundo. Estudos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) mostram que as compras públicas na Europa e nos Estados Unidos podem representar entre 16% e 20% do Produto Interno Bruto (PIB) (OECD, 2017), pois são países que adotam políticas de compras públicas para desenvolver as ME/EPP (CHAVES; BERTASSI; SILVA, 2019).

No Brasil, os montantes de recursos envolvidos também são expressivos e representam parcela significativa do PIB. De acordo com o Painel de Compras do Governo Federal, plataforma criada pelo Ministério do Planejamento, o total de compras públicas realizados durante o período de 2018 pode ser visualizado na Tabela 1.

Tabela 1- Demonstrativo do montante das compras públicas no Brasil em 2018

Valor total dos processos de compras	Quantidades de processos de compras	Compras com participação de ME/EPP	Valor das compras homologadas para ME/EPP
R\$ 61.080.473.841,04	135.479	41,71%	24,85%

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Painel de Compras do Governo Federal.

A legislação brasileira, sobre compras governamentais, está consolidada na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 sobre licitação, e suas alterações posteriores. A referida lei estabelece as normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

O âmbito da licitação tem sido definido no campo do Direito Administrativo. Contudo, na análise de Baradel (2011), é cada vez mais recorrente considerar a licitação no campo das políticas públicas e rejeitar visão simplista de que é uma atividade exclusiva de atividade-meio das organizações. Há que se considerar com Baradel (2011), que tais mudanças de concepção, perpassam o campo legal e econômico e incidem no campo social. Pelo menos, o incentivo às ME/EPP e ao desenvolvimento regional “conduzem o assunto para o campo das políticas públicas, podendo a licitação ser considerada uma espécie de instrumento que ajuda na promoção de desenvolvimento econômico e social.” (BARADEL, 2011, p. 17).

Soma-se a isso estudos como os de Fiuza (2009) e Motta (2010) que atribuem aos ritos licitatórios demasiados formais, a inoperância das organizações públicas no que diz respeito às contratações públicas de exercerem funções, para além da atividade-meio, e assumirem as funções econômica e social. Problemas a parte, para que essa política pública já formulada seja de fato implementada a fim de beneficiar a sociedade é preciso que haja participação ativa por parte das universidades públicas federais.

Desde a Constituição Federal de 1988 se começa a dar a devida atenção às ME/EPP e a recomendá-las para serem incluídas com alguns benefícios nas contratações públicas, especificamente o que se lê nos Art. 170 e 179, conforme apresentaremos adiante. Mas foi somente em 2006, mediante a Lei Complementar 123 de 14 de dezembro de 2006, que no Brasil se estabelece tratamento diferenciado e favorecido às ME/EPP no que tange à participação em licitações públicas. Assim, além de estabelecer o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte e criar novos limites de receita bruta para enquadramento a Microempresa (ME), Empresa de Pequeno Porte (EPP) e Microempreendedor Individual (MEI), o art. 47 da Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006 determina que:

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. (BRASIL, 2006).

Contudo, a redação cria normas gerais e amplas deixando a cargo dos entes federativos editarem regras específicas para que seja possível sua aplicabilidade. Assim, posteriormente, a Lei complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014, modificou a redação original, que anteriormente vinculava a aplicabilidade das licitações diferenciadas desde que estivesse previsto na legislação do respectivo ente, e incluiu o parágrafo único, estabelecendo que na ausência de legislação estadual, municipal ou regulamento específico, aplica-se a legislação federal:

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. (BRASIL, 2014).

Embora a Lei Complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014 tenha agregado no cenário legislativo das ME/EPP, a mesma, por si só, não conseguiu efetivar em sua totalidade a

diretriz programática constante do art. 179, da Constituição da República, pois diversos pontos consignados na referida lei ainda necessitavam de regulamentação pelo Poder Executivo. Por isso, o Decreto nº 8.538, de 6 de outubro de 2015, que regulamentou por meio de critérios objetivos a concessão dos benefícios, bem como os itens obrigatórios dos instrumentos convocatórios e as obrigações dos licitantes, tornando possível de fato ampliar, ou, pelo menos, facilitar a participação das microempresas e empresas de pequeno porte nas compras públicas.

Contudo, Baradel (2011) concluiu que é preciso avançar muito na discussão acerca da utilização do poder de compra do Estado como potencial indutor de desenvolvimento regional. Seu estudo apontou que não há, efetivamente, no estado de São Paulo, uma política pública constituída e voltada ao desenvolvimento regional por intermédio do uso do poder de compra do Estado, ficando isso demonstrado por meio das análises realizadas. Um dos entraves, na conclusão de Baradel (2011), é o pregão eletrônico, considerando que tal modelo por sua forma amplia a competição e dificulta a formação de consórcios locais, efeito confirmado pela sua pesquisa, que apontou destaque às empresas do Paraná e da Região Metropolitana de São Paulo nos pregões das duas unidades da Universidade de São Paulo (analisadas em sua dissertação de mestrado), ambas localizadas no interior do estado.

Ademais, estudo do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) apontou que as ME/EPP respondem por aproximadamente 27% do PIB e 52% da ocupação formal no Brasil (SEBRAE, 2014).

1.1 Objeto de estudo

É objeto deste estudo o tratamento diferenciado facultado às ME/EPP nas contratações públicas de bens, serviços e obras no âmbito da administração pública federal, estadual, distrital e municipal garantido por meio da Lei Complementar 123 de 14 de dezembro de 2006, alterada também pela Lei complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014 e do Decreto nº 8.538, de 6 de outubro de 2015. O estudo focou, inicialmente, nas compras e contratações da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE) e conseqüente inclusão dos seus processos licitatórios, preferencialmente as ME/EPP sediadas no estado de Pernambuco e cadastradas, habilitadas e capacitadas tecnicamente para atender plenamente as características do objeto a ser contratado. Em seguida, o estudo focou na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e, por fim, na Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF), buscando a confirmação e comprovação da análise feita na UFRPE. Todas as

informações foram coletadas do Pannel de Compras do Governo Federal e se referem ao exercício de 2018 e são mostradas por modalidades de Licitação efetivamente contratadas.

1.2 Problema de pesquisa

A utilização de licitação como instrumento de política pública é mais complexa do que apenas estabelecer como objetivo a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito regional e local, como estabelecido no Decreto nº 8.538, de 6 de outubro de 2015. Além dos desafios encontrados pelas ME/EPP, relativos à competitividade e a outros aspectos relacionados ao tratamento diferenciado dado a esse segmento, tem-se os aspectos legais, a rigidez normativa que rege as contratações públicas, os quais podem dificultar ou até mesmo impedir que a política de desenvolvimento econômico e social seja implementada.

Na UFRPE, essa prerrogativa concedida às ME/EPP ainda não foi implantada. Ou seja, nós não usamos o que a lei faculta. Então, por um lado, há um discurso sobre o potencial das ME/EPP como fomentadoras do desenvolvimento econômico e social, de empregos, renda, receita e aumento da arrecadação de tributos; por outro lado, não se incentiva a sua participação e, conseqüentemente, dá-se a mesma oportunidade às empresas sediadas fora do estado, sem a adoção da preferência das ME/EPP sediadas no Estado levando recursos que poderiam ser revertidos para a economia local.

Portanto, a seguinte pergunta foi explorada ao longo desta pesquisa: **Qual poderia ter sido a representatividade em termos de geração de impostos dos fornecedores sediados em Pernambuco caracterizados como ME/EPP e, portanto, com direito a contratação diferenciada e preferencial, no volume total de contratações da UFRPE, UFPE e UNIVASF no exercício de 2018?**

1.3 Objetivos

O objetivo geral é demonstrar como uma universidade pública federal pode contribuir com o desenvolvimento regional pela aplicação efetiva do tratamento diferenciado, favorecido e preferencial às ME/EPP nas contratações públicas de bens, serviços e obras.

Objetivos específicos são os que se seguem:

- I. Identificar a origem dos fornecedores caracterizados como ME/EPP das contratações efetivadas pelas universidades UFRPE, UFPE e UNIVASF no ano de 2018;

- II. Delimitar o montante de fornecedores locais e de fornecedores sediados fora do estado de Pernambuco contratados em 2018 pelas três universidades federais;
- III. Calcular o montante de recursos financeiros que poderiam ter sido auferidos por fornecedores de ME/EPP regionais em 2018 por meio da UFRPE, UFPE e UNIVASF;
- IV. Dimensionar o montante de participação anual das universidades UFRPE, UFPE e UNIVASF na injeção de recursos e recolhimento de impostos no estado de Pernambuco com a efetiva participação diferenciada das ME/EPP.

1.4 Justificativa

Este trabalho atende aos dois elementos fundamentais de uma política pública, como sustenta Secchi (2010): intencionalidade pública e resposta a um problema público. Em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante.

A intencionalidade pública deste estudo está relacionada com o objeto dessa pesquisa. A Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), instituição pública federal de ensino superior, com sede na cidade de Recife, tem atuação em todo território do Estado de Pernambuco e inserção em diversos estados do Nordeste por meio das atividades de ensino, pesquisa e extensão. Anualmente, a universidade tem a sua disposição um orçamento que tem sido utilizado da melhor forma possível, sempre considerando o interesse público e, naquilo que for possível, também ao desenvolvimento regional.

A UFRPE, autarquia federal centenária vinculada ao Ministério da Educação, completando nesse ano de 2020, 108 anos de tradição no ensino, pesquisa e extensão. A história da UFRPE tem início no dia 03 de novembro de 1912, quando foi lançada a pedra fundamental do edifício que abrigaria as Escolas Superiores de Agricultura e Medicina Veterinária, inauguradas no dia 01 de fevereiro de 1914, na cidade de Olinda, pelo Reverendo abade do Mosteiro de São Bento, Dom Pedro Roeser.

Em 07 de janeiro, o curso de Agronomia foi transferido para o engenho São Bento, uma propriedade da Ordem Beneditina, localizada no Município de São Lourenço da Mata, Pernambuco. O curso de Veterinária permaneceu em Olinda, compondo a Escola Superior de Agricultura São Bento, que foi desapropriada pela Lei 2.443 do Congresso Estadual e Ato nº 1.802 do Poder Executivo, passando a denominar-se Escola Superior de Agricultura de Pernambuco (ESAP). Pelo Decreto nº 82, de 12 de março de 1938, a ESAP foi transferida do engenho São Bento para o Bairro de Dois Irmãos, no Recife, onde permanece. A UFRPE foi

criada pelo Decreto Estadual nº 1.741, de 24 de julho de 1947, incorporando as Escolas Superiores de Agricultura, Veterinária, e a escola Agrotécnica de São Lourenço da Mata e o Curso de Magistério de Economia Doméstica Rural. No dia 4 de julho de 1955, através da Lei Federal nº 2.524, a Universidade foi então federalizada, passando a fazer parte do Sistema Federal de Ensino Agrícola Superior. Com a promulgação do Decreto Federal nº 60.731, de 19 de maio de 1967, a Universidade passou a denominar-se Universidade Federal Rural de Pernambuco-UFRPE.

Desde a fundação da ESAP em 1912, até atualmente, a UFRPE teve um relevante crescimento estrutural e acadêmico estando na atualidade composta por sete Pró-Reitorias: Pró-Reitoria de Ensino de Graduação-PREG, Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação-PRPPG, Pró-Reitoria de Extensão e Cultura-PRAEXC, Pró-Reitoria de Gestão Estudantil e Inclusão-PROGESTI, Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas-PROGEPE, Pró-Reitoria de Administração-PROAD e Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional-PROPLAN.

A trajetória da Universidade vem, desde então, caminhando para a formação do que hoje é a UFRPE, instituição que engloba atualmente além da Sede, quatro unidades acadêmicas, a Unidade Acadêmica de Serra Talhada, Unidade Acadêmica de Educação a Distância e Tecnologia, Unidade Acadêmica do Cabo de Santo Agostinho e recentemente a Unidade Acadêmica de Belo Jardim, além do Colégio Agrícola Dom Agostinho Ikas, localizado em São Lourenço da Mata-PE.

Hoje a UFRPE mantém em sua estrutura 22 Departamentos Acadêmicos, e seis Campis Avançados utilizados como centros de aulas práticas, projetos, estágios, pesquisa e extensão, que são: Clínica de Bovinos de Garanhuns, Estação Experimental de Cana-de-Açúcar do Carpina-EECAC, Estação Experimental de Pequenos Animais do Carpina-EEPAC, Estação de Agricultura Irrigada de Ibimirim-EAII, Estação de Agricultura Irrigada de Parnamirim-EAIP, Estação Ecológica do Tapacurá e Estação de Pesquisa Marinha de Itamaracá-POPOMAR.

Nessa estrutura a UFRPE oferece 56 Cursos de Graduação, nas mais diversas áreas, tendo 13.787 alunos matriculados no ano de 2019. Na Pós-Graduação, a UFRPE oferece 61 Cursos, entre Mestrado e Doutorado, com 1.599 discentes matriculados em 2019. Toda essa estrutura é mantida por 2.319 servidores, composta por 1.085 Técnicos Administrativos e 1.234 Docentes, de acordo com os dados de 2019.

As atividades universitárias estão concentradas no Campus de Dois Irmãos em Recife, tendo como apoio as quatro Unidades Acadêmicas e seis Campis Avançados distribuídos em áreas estratégicas do estado de Pernambuco.

Neste sentido, além da manutenção de suas atividades institucionais, a gestão desses recursos tem a sustentação legal para que sejam aplicados ao máximo na região onde está sediada. Tal política institucional pode ser viabilizada mediante ao atendimento dos benefícios da participação exclusiva das ME/EPP, como estabelecido na Lei Complementar 123 de 14 de dezembro de 2006, alterada pela também Lei complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014 e no Decreto nº 8.538, de 6 de outubro de 2015. Esse aspecto configura a resposta a um problema público, como estabelecido por Secchi (2010). Essa ação torna a UFRPE protagonista do desenvolvimento regional, promovendo a geração de empregos, distribuição de renda e criação de valor, fundamentais para o desenvolvimento econômico e social da região.

Em relação à resposta a um problema público, considere-se Pernambuco ser um Estado de grandes desigualdades regionais, o que demanda políticas públicas das mais variadas, no intento de melhorar as condições das regiões menos desenvolvidas, podendo o uso do poder de compra do Estado ser uma dessas estratégias.

Na sua contribuição como gestor público, ao final desta pesquisa pretende-se estimular a inclusão dos procedimentos aqui defendidos nos editais e nas dispensas de licitação dos benefícios da participação exclusiva das ME/EPP instaladas regionalmente no Estado de Pernambuco, além de propor que a regulamentação e seus procedimentos sejam adotados pela UFRPE como política de gestão, com inclusão no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) vinculando-o ao Planejamento Estratégico da Instituição.

Com base no exposto, entende-se que se necessita de uma efetiva iniciativa das universidades e demais órgãos da Administração Pública Federal, Estadual, Distrital e Municipal para tornar possível a participação das microempresas e empresas de pequeno porte nas compras públicas, assumindo, assim, responsabilidades efetivas com o desenvolvimento das regiões onde estão inseridos. As universidades podem, elas mesmas, se beneficiar com a adoção dessa estratégia de desenvolvimento, dando, inclusive, organicidade e consistência às suas políticas públicas. Ademais, políticas públicas e uma combinação de incentivos como o tratamento diferenciado facultado às ME/EPP nas contratações públicas de bens, serviços e obras no âmbito da administração pública, podem se constituir em estratégias para diminuir a desigualdade, tema que será discutido ao longo deste trabalho.

1.5 Estrutura da dissertação

A dissertação foi estruturada em várias seções, além desta Introdução. Na Introdução está delimitado o tema da pesquisa e especificado o objeto de estudo. Além disso, o problema e o objetivo estão nessa seção estabelecidos. A segunda seção apresenta a revisão teórica, com definições do que vem a ser política pública, além de abordar algumas de suas características, passando depois à abordagem do desenvolvimento regional sendo alcançado por meio de políticas públicas. Além de conceituar sinteticamente o que vem a ser licitação e contextualizá-la na Administração Pública brasileira, insere a mesma no âmbito dos instrumentos de políticas públicas, além de ressaltar a importância que o poder de compra do Estado tem no que se refere ao fomento do desenvolvimento regional. A terceira seção descreve e justifica os procedimentos metodológicos que foram adotados. À quarta seção ficou reservada à análise dos dados extraídos por meio da coleta dos dados da pesquisa. Por fim, a quinta seção traz as conclusões finais do estudo. As referências bibliográficas utilizadas são arroladas na última seção.

2 REVISÃO TEÓRICA

Esta seção inicia com uma apresentação do conceito de políticas públicas, aborda algumas de suas características, passa depois a debater o desenvolvimento regional e a diferença com o crescimento regional, além de ressaltar a importância que o poder de compra do Estado tem no que se refere ao fomento do desenvolvimento regional. Em seguida, conceitua sinteticamente o que vem a ser licitação e a contextualiza na Administração Pública brasileira e no âmbito dos instrumentos de políticas públicas.

2.1 O campo da política pública

A complexidade de entendimento do que seria uma política pública se manifesta quanto ao entendimento primário dos problemas e soluções (AGUM; RISCADO; MENEZES, 2015). Ou seja, segundo os autores, mesmo um problema sendo socialmente relevante, nem sempre alcança o status de política pública. Para que isso ocorra é preciso o entendimento de que a situação atual possa entrar na agenda,

é preciso que o problema público tenha implicações qualitativas ou quantitativas na sociedade. Neste caso os atores políticos vão interpretar e classificar o que é ou não um problema público quando ele se torna relevante para a sociedade. (AGUM; RISCADO; MENEZES, 2015, p. 19).

Easton (1953 apud AGUM, RISCADO, MENEZES, 2015) descreveu as políticas públicas como a manifestação do processo político, logo transformando *inputs* em *outputs*. Leia-se, apoios ou demandas transformados em ações práticas ou mesmo decisões tomadas. Mas, de acordo com Agum, Riscado e Menezes, (2015), Lowi (1972) desfaz a leitura de uma relação causal na referência política e políticas públicas. A concepção de Lowi (1972) é que as políticas públicas vão determinar, por vezes, a própria dinâmica política. Isso dependerá do tipo de política pública que está em jogo, com isso poderá haver o reequilíbrio das forças ou reorganização dos jogos, conflitos e coalizões necessárias (AGUM; RISCADO; MENEZES, 2015, p. 19).

Mas, segundo os autores, uma das contribuições trazidas por Lowi foi indicar que há necessidade de se reconhecer o tipo de política pública (Regulatória, Distributiva, Redistributiva, Constitutiva) que está em curso. Isto quer dizer que o tipo de política pública também poderá afetar o processo político. Essa é, portanto, uma visão que molda uma nova forma de ler essas ações para um problema público. De acordo com Frey (2000), Lowi (1972) parte do pressuposto de que as reações e expectativas das pessoas afetadas por medidas

políticas têm um efeito antecipativo para o processo político de decisão e de implementação. Ou seja, os custos e ganhos que as pessoas esperam de tais medidas tornam-se decisivos para a configuração do processo político.

Como exemplos de **Política Regulatória** temos toda a regulamentação de serviços de utilidade pública como energia, a saúde, as telecomunicações e a educação. Este tipo de política envolve burocratas, políticos e grupos de interesses que atuam mediante uma demonstração de força entre os atores para estabelecer padrões e diretrizes a serem seguidas. Políticas regulatórias trabalham com ordens e proibições, decretos e portarias (FREY, 2000).

Uma das características da **política distributiva** é a concentração de benefícios por algum grupo em detrimento de outros. Seus efeitos benéficos, embora destinados a grupos específicos, são diluídos na sociedade. São caracterizadas por um baixo grau de conflito dos processos políticos, visto que políticas de caráter distributivo só parecem distribuir vantagens e não acarretam custos (FREY, 2000). Em geral, políticas distributivas beneficiam muitos destinatários, todavia em escala relativamente pequena.

Políticas constitutivas ou políticas estruturadoras (LOWI, 1972) ou políticas modificadoras de regras (BECK, 1993 apud FREY, 2000) determinam as regras do jogo e com isso a estrutura dos processos e conflitos políticos, isto é, as condições gerais sob as quais vêm sendo negociadas as políticas distributivas, redistributivas e regulatórias (FREY, 2000). A política estruturadora diz respeito à própria esfera da política e suas instituições condicionantes, de acordo com Frey (2000), refere-se à criação e modelação de novas instituições, à modificação do sistema de governo ou do sistema eleitoral, à determinação e configuração dos processos de negociação, de cooperação e de consulta entre os atores políticos.

Secchi (2010, p. 2) define política pública como “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”. E, de acordo com o autor, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o fato de existir um problema público entendido como coletivamente relevante. O problema público pode ser as desigualdades no desenvolvimento regional. A política pública é o tratamento diferenciado nas licitações públicas para as ME/EPP visando fomentar a participação de empresas regionais em licitações promovidas na própria região.

Segundo Secchi (2010), políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas e do processo de construção e atuação dessas decisões. Ou seja, política pública tem relação com orientações para a decisão e ação. Um ponto importante é que as políticas públicas afetam em diversos aspectos a vida cotidiana das pessoas. De acordo Miguel (2018), políticas públicas governamentais são ações do Estado, implantadas

por meio de programas voltados para setores específicos da sociedade, “revestidas da autoridade soberana do poder público.” (RODRIGUES, 2010, p.14). Na concepção de Rodrigues (2010), isso demanda

atores políticos com capacidade para diagnosticar e analisar a realidade social, econômica e política em que vivem, além de negociar de forma democrática com os diferentes atores envolvidos no processo. (RODRIGUES, 2010, p.25).

As Políticas Públicas são definidas por Miguel (2018) como os estudos que analisam a ação do Estado frente às questões públicas, ou seja, como se dá a adição das ações dos governantes em busca de influenciar e modificar o estilo de vida da população. Estudiosos sobre políticas públicas, entre eles Pinheiro e Milani (2015), creditam aos Estados Unidos da América (EUA) o pioneirismo na adoção de políticas públicas como disciplina para o conhecimento acadêmico visando estabelecer relações entre o papel do Estado e a ação dos governos perante a sociedade. Como área de conhecimento da ciência política, segundo Rodrigues (2010), as políticas públicas foram adquirindo autonomia e *status* científico desde meados do século XX na Europa e nos Estados Unidos. Na última década, a importância assumida pelas políticas públicas no Brasil tem exigido não apenas estudos de políticas públicas, mas também pesquisas que subsidiem a formulação, a implementação e a avaliação de políticas (FARAH, 2016). Esse processo tem suscitado a formação de atores governamentais e não governamentais capazes para contribuir com a análise de políticas. Esse é um fenômeno que se manifesta nos cursos sobre produção de políticas públicas criados a partir dos anos 2000, de acordo Farah (2016).

a institucionalização de um novo campo — o ‘campo de públicas’, a partir de um processo ainda em curso de delimitação de um objeto próprio (gestão e política pública), articulação entre ideias e um suporte material, e articulação de atores em torno de uma agenda própria e de um discurso comum. (FARAH, 2016, p. 974).

De acordo com Miguel (2018), a área de políticas públicas se consolidou na última metade do século XX como um corpo teórico próprio e como um instrumental analítico voltado para a compreensão de fenômenos de natureza político-administrativa. Segundo a autora, os conhecimentos produzidos na área de políticas públicas vêm sendo largamente utilizados por pesquisadores, políticos e administradores que lidam com problemas públicos em diversos setores de intervenção e nas mais diferentes áreas: ciência política, sociologia, economia, administração pública e direito. Essa utilização se dá “tanto no que diz respeito à

implementação e a avaliação das políticas públicas, quanto no que diz respeito a abordagens que destacam o papel das ideias e do conhecimento neste processo.” (MIGUEL, 2018, p. 5).

Silva Filho (2018) chama a atenção sobre a importância da inserção das demandas da comunidade, as denominadas políticas sociais, na esfera das políticas públicas. Brinhosa (2001) assinala que é de natureza do estado, contemplar também por meio das políticas públicas, todos aqueles segmentos sociais que estão em condições de vulnerabilidade.

Nesse sentido, Moraes (2002) faz ponderações às reformas neoliberais e políticas públicas implantadas no Brasil. De acordo com o autor, essas reformas afirmavam a sua crítica ao Estado de bem-estar social – ou às políticas públicas, em geral – por meio de várias linhas de ataque: iniciando pela desqualificação da imagem do servidor público, passando ao ataque a diferentes manifestações da democracia representativa, com particular ênfase nos legislativos e nos governos subnacionais, apontados, com frequência, como ralos por onde mais facilmente escoavam a racionalidade e a responsabilidade fiscal. “Curiosamente, esta desqualificação vem junto com políticas de suposta descentralização de operações do Estado.” (MORAES, 2002, p. 18).

O antiestatismo, no exame de Moraes (2002),

Leva a propostas de reforma do Estado, por intermédio das quais suas agências são supostamente “profissionalizadas” e “despolitizadas” por meio de um enfoque “gerencial”, voltado para o “cliente”, para os “resultados”, para a “qualidade do output” e não para a fidelidade a normas. (MORAES, 2002, p. 19).

Repare-se que, na posição de Moraes (2002), não se trata apenas de uma reforma administrativa, muito menos, de uma proposta de “abrir” o Estado para os olhos e para as falas dos cidadãos. Pelo contrário, trata-se de uma libertação do Estado do universo da democracia representativa. Trata-se, outrossim, de um estratagema como os adotados pelos liberais do século XIX, na sua luta contra a entrada das massas na vida política.

De acordo com Moraes (2002), os ideólogos do neoliberalismo tinham consciência de que o Estado de bem-estar ou as políticas sociais eram um modo de conexão, de representação de vontades e interesses, já que suas políticas precisavam “encarnar” em agências do Estado em que se tomavam deliberações para serem implementadas. E envolviam diferentes níveis de responsabilidade de governo (federal, estadual, local). E isso teria que ser demolido.

Como assinala Moraes (2002), a proposta neoliberal de reforma dos serviços públicos é orientada por uma ideia reguladora: a ideia de privatizar - transferir a agentes privados (empresas) a propriedade e gestão de entes públicos - é apenas uma de suas diferentes maneiras de manifestação. Mas, como avalia Moraes (2002), há outros modos de fazer valer

o mandamento. Pode-se delegar a gestão, sem necessariamente transferir a propriedade. Pode-se ainda manter na esfera estatal a gestão e a propriedade, mas providenciando reformas que façam funcionar os agentes públicos “como se” estivessem no mercado, modelando o espaço público pelos padrões do privado. Diferentes modos de descentralização e dispersão de operações – com a correspondente centralização e o insulamento dos âmbitos de definição das grandes políticas, das práticas de avaliação de desempenho, de distribuição do bolo orçamentário – são pensadas como formas de introduzir o *ethos* privado do mercado nas funções públicas.

Nota-se, pelo exposto, que as reformas neoliberais não visam apenas a acertar balanços e cortar custos – garantindo o superávit primário, imprescindível à remuneração dos juros da dívida (interna e externa). Trata-se de alterar em profundidade os espaços e processos em que se faz política, isto é, em que se fazem escolhas relevantes, como define Secchi (2010), quando denomina políticas públicas. As políticas públicas são produzidas por pessoas, agindo coletivamente, dentro de contextos, os quais podem ser hostis ou acolhedores (SECCHI, 2010).

De acordo com Secchi (2010), a criação de uma regra formal, via legislação, visando fomentar a participação de empresas regionais em licitações promovidas na própria região em que elas se encontram inseridas, se caracteriza em uma política pública.

o nível de operacionalização da diretriz não é um bom critério para o reconhecimento de uma política pública, pois, no limite, excluiria da análise os problemas públicos municipais, regionais, estaduais e aqueles intraorganizacionais que também se configuram como problemas públicos.(SECCHI, 2010, p. 5).

Adotar o nível de operacionalização como delineador do que seja ‘política pública’, de acordo com Secchi (2010), restringiria o espaço de atuação da ‘política pública’ apenas às grandes diretrizes e aos escopos, tais como modelo de Estado, modelo de sociedade e modelos de organização do mercado.

O volume de contratações públicas de bens e serviços na manutenção de sua máquina administrativa é muito importante para o desenvolvimento do País, isso é demonstrado por vários aspectos, os dois principais: o grande volume de recursos e a importância das compras públicas no desenvolvimento econômico do País. Constata-se essa importância quando se observa o percentual de participação das compras públicas no produto interno bruto (PIB) dos países.

Considerando esse volume de recursos e sua importância na economia do país, Costa e Terra (2019) entendem que as compras públicas no Brasil perpassam a economicidade do

processo. A visão dos autores mostra que os processos de compras públicas devem ser analisados não apenas pela ótica de sua legalidade e economicidade, para acolher como proposta mais vantajosa. Mas se a proposta, além desses princípios, atende a visão estratégica de melhor gestão de orçamento público, para o desenvolvimento de políticas públicas, para promoção do desenvolvimento econômico e social do Estado.

Tal perspectiva tem como intuito atender de forma célere e eficiente as necessidades dos órgãos a partir da aquisição de bens e serviços, com base em processos pautados no ordenamento jurídico vigente, todavia, buscando, para além disso, agregar valor à ação governamental, otimizando o uso do poder de compra do Estado como um recurso e como política pública que visa favorecer o desenvolvimento nacional sustentável. (TERRA, 2016; COSTA; TERRA, 2019).

Além da definição do termo de compras públicas definido e expresso na Lei nº 8.666/1993, precisamente no seu artigo 6º, várias outras definições são sustentadas, inclusive trazendo e adaptando seus conceitos para os tempos atuais. De acordo com Costa e Terra (2019), vários atores se utilizam das Ciências Econômicas para identificarem e agregarem novas definições para compras públicas como sendo a ferramenta necessária ao Estado em prover as suas necessidades de aquisição de bens e serviços, necessários no desenvolvimento e aplicação das políticas públicas e para o seu próprio funcionamento.

Para que seja potencializada a definição legal de compras públicas, é preciso levar a sua definição a uma posição que atenda os objetivos de desenvolvimento da organização, que seja eficaz e eficiente na sua gestão. Para isso, a organização deve envolver todos os atores nos processos de compras, principalmente na identificação do melhor fornecedor de bens e serviços, que atendam plenamente as suas necessidades.

No Brasil, o foco em relação aos processos de compras é no combate a corrupção, sempre na possibilidade de falhas legais cometidas pelo agente público, com ou sem dolo, foca sempre no ordenamento jurídico do processo de compras, que por vez inibe o agente público de tomar decisões que busquem melhores resultados a contratação.

Na visão de Motta (2010), no Brasil o foco nas contratações públicas está sempre ligada a legalidade do processo, como combate a corrupção e ao desperdício ativo, e amenizando as demais etapas do processo. Motta (2010, p. 94) concluiu que “as aquisições públicas federais brasileiras não estão calcadas no resultado, mas no cumprimento estrito do rito legal.”.

Assim, coloca-se a etapa de seleção do fornecedor como central no processo e, conseqüentemente, detentora de maiores atenções, renegando a um

segundo plano etapas fundamentais para evitar o desperdício passivo, vide a do planejamento da contratação e a execução do contrato. Assim, diferentemente dos processos de contratação analisados pelo autor no contexto americano, que possuem como foco o resultado da contratação, no Brasil o seu foco repousa no combate à corrupção. (COSTA; TERRA, p. 23. 2019)

Porém, considerando as diferentes nuances que permeiam todo o processo, Costa e Terra (2019) se referem à perspectiva multidimensional das compras públicas. “Uma visão multidimensional é aquela que considera múltiplos aspectos, dessa forma considerando a complexidade e o contexto de uma determinada área.” (COSTA; TERRA, 2019, p. 30-31). Todavia, essa não tem sido praxe quando analisadas as visões predominantes acerca das compras públicas. Nesse sentido, Teixeira et al. (2015) argumentam que: “a ênfase atual nas decisões da Administração é colocada principalmente no processo de compras em si, mais do que numa visão mais ampla e integrada de logística e gestão de suprimentos” (TEIXEIRA et al., 2015, p. 13).

A prevalência dessa visão parcial é criticada por autores (JANNY et al., 2011; SANTANA, 2015; COSTA; TERRA, 2019). Os argumentos enfatizam que a questão tem sido tratada de uma forma fragmentada, reducionista, deixando a descoberto aspectos tais como o gerenciamento dos processos, limitando discussões sobre temas como a governança e análises acerca dos resultados.

2.2 Desenvolvimento ou crescimento regional

Dallabrida (2013) argumenta que o desenvolvimento regional não é consequência apenas do aumento dos indicadores econômicos. “Exige que as atividades produtivas atendam aos demais determinantes do desenvolvimento, além do crescimento econômico.” (DALLABRIDA, 2013, p. 115). Refere-se àquilo que o autor denomina desenvolvimento regional, “[...] trata-se de um processo de mudança capaz de engendrar o dinamismo econômico, associado à melhoria das condições de vida da população que habita um determinado território ou região.” (DALLABRIDA, 2013, p. 115).

A melhoria das condições de vida da população inclui

a melhoria da renda e do poder aquisitivo da população, a inserção de mais trabalhadores no mercado de trabalho, a melhoria das condições salariais e de trabalho, o aumento das oportunidades de acesso à sua capacitação com cursos técnicos ou universitários, a melhoria das condições de

habitabilidade, lazer, saúde, ambiente limpo e não contaminado, dentre outros fatores. (DALLABRIDA, 2013, p. 115).

Dallabrida (2013) mostra a diferença entre crescimento econômico e desenvolvimento econômico: enquanto o crescimento econômico se caracteriza por uma variação quantitativa nas atividades produtivas, o desenvolvimento envolve mudanças qualitativas no modo de vida das pessoas, nas instituições e nas estruturas produtivas.

Os conceitos de crescimento e desenvolvimento econômico têm sofrido alterações ao longo da história, dadas algumas das contribuições elaboradas por diferentes pensadores, que inclusive, mais recentemente, incorporou o conceito de desenvolvimento sustentável.

A economia clássica, para esses propósitos representados por nomes como Smith, fez do crescimento econômico seu tema central, e o conceito de desenvolvimento tem suas raízes mais definidas na economia neoclássica (BOISIER, 2001).

No âmbito da teoria econômica, a discussão inicial sobre o papel do Estado e o conceito de crescimento econômico surge, em certa medida, com a publicação da obra clássica “A Riqueza das Nações” de Adam Smith (SMITH, 2008), editada pela primeira vez em Londres em 1776. Na referida obra, o autor explica a formação da riqueza de uma nação e o funcionamento dos mercados. Como defensor de uma política de *laissez-faire*,

Smith tentou mostrar que a economia tem uma lógica própria: os agentes econômicos, buscando satisfazer seus interesses individuais, espontaneamente, organizam a economia de forma eficiente. Tal abordagem ficou conhecida pela imagem metafórica da *mão invisível*. (SISCÚ; PAULA; MICHEL, 2007, p. 509).

Nessa lógica própria da economia é representada pelo conjunto de forças individuais operando na mais pura concorrência para realizar as necessidades de vendas (oferta) e de compras (demanda). Conseqüentemente, os mais produtivos seriam os mais eficazes e mais eficientes e, portanto, tenderiam a enriquecer, enquanto os menos eficientes tenderiam a sofrer e a desaparecer, em uma espécie de seleção natural dos mais aptos, feita pelo mercado.

Na visão smithiana, o Estado seria um corpo estranho, com capacidade de interferir e atrapalhar a realização de impulsos, necessidades e recompensas individuais naturais. O Estado, se utilizando de regras e/ou políticas governamentais, segundo a visão dos conservadores liberais dos dias de hoje, unicamente seria capaz de melhorar a vida de uns em detrimento da qualidade de vida de outros. (SISCÚ; PAULA; MICHEL, 2007, p. 510).

Modernamente, a teoria econômica neoliberal desenvolveu todo o seu arcabouço com base na abordagem da mão invisível do mercado e, portanto, o desenvolvimento seria uma decorrência natural do crescimento econômico, graças ao efeito cascata (*trickle-down*-

effect)(VEIGA, 2008; SACHS, 2008b; MATTHEW; HAMMILL, 2009). Nessa perspectiva neoliberal, o Decreto nº 8.538/ 2015 que torna possível ampliar, ou, pelo menos facilitar, a participação das microempresas e empresas de pequeno porte nas compras públicas ou qualquer outra concessão de subsídios seria necessariamente uma transferência deformadora, um privilégio, que retira parte da remuneração considerada justa dos mais habilitados para recompensar empresas não-merecedoras, porque seriam inábeis. A teoria econômica liberal deixa para o mercado selecionar os mais fortes, de acordo com a metáfora das girafas¹.

Keynes (1983), contrário ao livre jogo das forças do mercado, defendia que a soma dos interesses particulares nem sempre coincide com o interesse público, pois o mercado, além de poder ser falho na alocação dos recursos e na promoção do pleno emprego, exclui os mais fracos (empresas e trabalhadores). Por exemplo, uma empresa de pequeno porte não possui as mesmas condições de competir com empresas de médio ou grande porte. Em uma disputa dessa natureza sempre se incorre em custos e desaparecem os menores simplesmente porque são menores.

Após a eclosão da Segunda Guerra Mundial e durante o amadurecimento do capitalismo no final do século XIX e início do século XX, as ideias do economista Keynes (KEYNES, 1983;1996), preconizavam que a política do *laissez-faire* era considerada inadequada como solução dos problemas econômicos e sociais do mundo contemporâneo, particularmente no que se referia ao desemprego e à distribuição de renda. Na concepção de Keynes, o Estado deve ser forte para permitir ao governo a implementação de políticas macroeconômicas defensivas ou expansionistas (SISCÚ; PAULA; MICHEL, 2007).

De acordo com Siscú, Paula e Michel (2007):

- a. Políticas de caráter defensivo são aquelas que reduzem a sensibilidade do país a crises cambiais;
- b. Políticas expansionistas referem-se àquelas medidas de promoção do pleno emprego, sobretudo em contextos recessivos.

De acordo com Siscú, Paula e Michel (2007), Keynes foi um dos economistas que mais defendeu a constituição de um mercado forte, isto é, um mercado com elevada

¹Keynes (1983) não concordava com a suposição de que a distribuição ideal dos recursos produtivos pode ser conseguida por meio de indivíduos que agem de maneira independente, de tal maneira que os indivíduos que se movimentam na direção certa destruirão, pela competição, aqueles que se movimentam em outra direção. Essa é uma perspectiva para elevar ao topo os empresários mais bem-sucedidos, mediante uma luta cruel pela sobrevivência, que seleciona os mais eficientes pela falência dos menos eficientes. Não se leva em conta o custo, nem tampouco as condições da luta, mas apenas o resultado. Como o objetivo é colher as folhas dos galhos mais altos, a maneira mais provável de alcançá-lo é deixar que as girafas de pescoços mais longos façam morrer à mingua as de pescoços mais curtos.

capacidade de ofertar e de abrigar produtores grandes, médios e pequenos. Entretanto, defendeu a igualdade de oportunidades e acessos.

Entretanto, um dos debates desta seção diz respeito aos mecanismos para assegurar uma melhor distribuição da renda e da riqueza. Dentro do campo da Economia, as análises de Siscú, Paula e Michel (2007) apontam dois grupos de economistas com posições quase opostas e um grupo intermediário, conhecido como a perspectiva novo-desenvolvimentista.

- a. Os economistas que entendem que a qualificação da mão-de-obra, reformas na legislação trabalhista e/ou políticas sociais são os instrumentos mais eficientes para se alcançar um melhor perfil distributivo;
- b. Os economistas que entendem ser o crescimento econômico a taxas elevadas e permanentes, que vai assegurar uma melhora no perfil distributivo;
- c. A perspectiva novo-desenvolvimentista (perspectiva sustentada pelos recém citados autores) é de um meio termo entre as duas posições acima, pois entende que o crescimento econômico a taxas elevadas e continuadas é condição necessária para minorar o problema da desigualdade na economia brasileira, mas não suficiente, porque políticas sociais e educacionais são elementos também centrais no enfrentamento da questão das exageradas desigualdades presentes no país.

Na avaliação dos referidos autores, políticas sociais — como políticas de renda mínima — implementadas em economias estagnadas são soluções emergenciais necessárias, mas estão longe de serem soluções permanentes. Enfim, a alternativa novo-desenvolvimentista sustentada pelos autores não objetiva levar o Brasil a ter uma economia centralizada, com um Estado forte e um mercado fraco. Esta alternativa também não objetivaria construir o caminho para a direção oposta, em que unicamente o mercado comandaria a economia, com um Estado fraco.

Uma visão novo-desenvolvimentista rejeitaria essas duas possibilidades extremas. Contudo, entre esses dois extremos existem ainda muitas opções. Avaliamos que a melhor delas é aquela em que seria constituído um Estado forte que estimula o florescimento de um mercado forte. (SISCÚ; PAULA; MICHEL, 2007, p. 509).

Ou seja, na concepção novo-desenvolvimentista, o Estado deve ser forte para permitir ao governo a implementação de políticas macroeconômicas defensivas ou expansionistas. Mas, como bem afirmam Siscú, Paula e Michel (2007), no processo de industrialização latino-americano — incluindo o Brasil —, nenhum país logrou simultaneamente crescimento e equidade social.

Realmente, experiências recentes de crescimento não fornecem uma resposta simples. De acordo com a OCDE (2011) a Coréia do Sul seguiu um caminho de crescimento que não expandiu as desigualdades, enquanto a maioria dos países latino-americanos continua exibindo desigualdades substanciais, embora em queda. E segundo Revallion (2005 apud OECD, 2013), não há evidências de que a desigualdade seja um subproduto mais ou menos inevitável do rápido crescimento econômico. Além disso, a crescente desigualdade nas economias desenvolvidas (por exemplo, Estados Unidos e Reino Unido) aponta para relações mais complexas de crescimento das desigualdades do que aquelas associadas às transições de desenvolvimento (OECD, 2013).

Finalmente, de acordo com a OECD (2013), os percursos de crescimento do passado podem ser fundamentalmente diferentes dos caminhos do futuro, principalmente porque os países que estão se industrializando hoje geralmente se especializam em atividades das cadeias globais de valor. A crescente importância das atividades de serviços baseadas em conhecimento também afeta as trajetórias de crescimento dos países emergentes e em desenvolvimento, resultando em padrões de desigualdade potencialmente diferentes.

Mas, duas perspectivas sobre o significado do desenvolvimento no final da década de 1970 e início da década de 1980 provocaram uma verdadeira revolução sobre o significado do desenvolvimento. Nafziger (2006) reconhece os economistas Dudley Seers e Amartya Sen como os grandes críticos da literatura sobre desenvolvimento, de seus tempos.

Muitos desafiaram o uso da renda *per capita* como principal *proxy* para medir o desenvolvimento desde as obras seminais de Seers. Esse economista britânico foi reconhecido por substituir o "fetichismo do crescimento" do período pós-guerra por uma maior preocupação com o desenvolvimento social e por questionar o valor da abordagem neoclássica da economia (NAFZIGER, 2006).

Seers (1969) indicou a mudança do objetivo de crescimento, fazendo as seguintes perguntas sobre o desenvolvimento de um país:

O que tem acontecido com a pobreza? O que tem acontecido com o desemprego? O que tem acontecido com a desigualdade? Se todos os três se tornaram menos graves, sem dúvida esse foi um período de desenvolvimento para o país em questão. Se um ou dois desses problemas centrais piorarem, especialmente se os três, seria estranho chamar o resultado de "desenvolvimento", mesmo que a renda per capita tenha subido (SEERS 1969, p. 3-4).

Atualmente, observa Nafziger (2006), há indicadores internacionais sobre pobreza e desigualdade, mas poucos por região ou comunidade dentro de uma nação, informações que Seers considera essenciais para a política. A identificação e o alcance dos pobres para possibilitar o direcionamento geográfico requerem mapeamento detalhado da pobreza, com dados sobre avaliação da pobreza e indicadores de “necessidades básicas” nos níveis locais (SAN MARTIN 2003, p. 172 apud NAFZIGER, 2006, p. 4). Poucas pesquisas nacionais são adequadas para “orientar os esforços de alívio da pobreza com o objetivo de combater a pobreza nos níveis locais” (SAN MARTIN, 2003, p. 173 apud NAFZIGER, 2006, p. 4).

Seers (1983) mostrou que as metas econômicas careciam de medidas relevantes para a política na maioria dos países menos desenvolvidos. “Aqueles que detêm o poder raramente têm muito interesse em tais assuntos, ainda menos a atenção sendo atraída para eles. É preferível esconder-se atrás das 'taxas de crescimento' recomendadas nos relatórios de agências internacionais” (SEERS 1983, p. 6).

Seers atribui à falta de vontade dos governos e não à falta de competência pelo fato de haver informações inadequadas nos países menos desenvolvidos. Os países menos desenvolvidos não têm

praticamente nenhuma estatística em qualquer lugar sobre a maioria dos aspectos da vida que realmente importa - a distância média que as pessoas têm para levar água e comida; o número dos sem sapatos; a extensão da superlotação, a prevalência de violência; quantos são incapazes de multiplicar um número por outro ou resumir a história de seu próprio país Naturalmente, não há dados oficiais sobre o número de torturados ou mortos pela polícia ou quantos estão presos por razões políticas. . . . Muitos dos fatores sociais mais importantes são inerentemente não quantificáveis: quão seguro é criticar o governo publicamente, ou a chance de um julgamento objetivo, ou como a corrupção afeta as decisões políticas. Mas dizer que esses fatores não podem ser quantificados - e são assuntos embaraçosos para quem está no poder. . . não significa que eles não são importantes ou podem ser negligenciados [ao avaliar] o desenvolvimento de um país” (SEERS, 1983, p. 5-6)².

Para Sen (1999 apud NAFZIGER, 2006), a liberdade (não o desenvolvimento) é o objetivo final da vida econômica, bem como o meio mais eficiente de obter o bem-estar geral. Superar privações é essencial para o desenvolvimento. Esse economista defendeu que o desenvolvimento envolve reduzir a privação ou ampliar as escolhas das pessoas (NAFZIGER, 2006). A privação representa uma visão multidimensional da pobreza, que inclui fome,

² Segundo Seers (1983, p. 45): “Os economistas das escolas de Chicago são caracterizados por uma crença muito maior nas técnicas quantitativas. Assim, é mais provável que restrinjam sua análise a variáveis quantificáveis e estão particularmente inclinados a tratar as estatísticas como se fossem fatos.”

analfabetismo, doenças e outros problemas de saúde, impotência, falta de voz, insegurança, humilhação e falta de acesso à infraestrutura básica. Os economistas do desenvolvimento, preocupavam-se com os meios para promover o crescimento da renda per capita. Acreditava-se numa relação diretamente proporcional entre renda, consumo e satisfação.

A teoria do bem-estar de Sen (1999) não se baseia nas realizações dos indivíduos (de necessidades básicas), mas nas capacidades dos indivíduos, uma abordagem que ele também acredita que pode fundamentar-se em uma fonte de informações mais rica. Sen (1999) concentra-se em um pequeno número de funções básicas centrais ao bem-estar, como nutrição adequada, e evitar mortalidade prematura. Essa liberdade é o objetivo principal, significando que a capacidade não se correlaciona intimamente com a conquista, como a renda. Um exemplo é a expectativa de vida, um proxy para a saúde que, 77 anos, é muito mais alto para a Costa Rica do que para os EUA, que têm uma renda per capita nove vezes maior. Por outro lado, os homens no distrito de Harlem, em Nova York, apesar dos conjuntos de capacidades e escolhas disponíveis para a sociedade norte-americana, têm menos chances de viver até os 40 anos do que os homens em Bangladesh. Sen (1999) explica que isso não ocorre porque no Harlem o Produto Nacional Bruto (PNB) *per capita* é menor do que Bangladesh, mas por causa da alta taxa de criminalidade urbana, inadequação de atendimento médico, racismo e outros fatores que reduzem as realizações básicas do povo de Harlem. Embora as pessoas de Harlem tenham um domínio maior de recursos do que as de Bangladesh, os custos das funções sociais, que incluem evitar vergonha pública e participar da vida da comunidade, são mais altos para os residentes no Harlem (assim como para os americanos em geral) do que para os bengaleses.

O desenvolvimento é essencialmente um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam (SEN, 2010). Ver o desenvolvimento como expansão de liberdades dirige a atenção para os fins que o tornam importante. Portanto, o desenvolvimento para Sen (2010) requer que se removam as principais fontes de privação da liberdade: a pobreza extrema, a fome coletiva, a subnutrição, a destituição e a marginalização sociais, a privação de direitos básicos, a carência de oportunidades, a opressão e a insegurança econômica, política e social. Esses males sociais que privam as pessoas de viverem minimamente bem compartilham, diagnostica Sen (2010), uma mesma natureza: são variedades de privação de liberdade.

Mas o que Sen (2010) enfatiza é que a pobreza não é puramente a falta de rendimentos dos indivíduos, e sim é a privação das suas potencialidades. Ou seja, mais do que políticas

compensatórias ou de complementação de renda, Sen (2010) considera as condições de efetivação de possibilidades diferenciadas de existência e de crescimento pessoal.

De acordo com Boisier (2001), foi necessário esperar novamente duas décadas para que o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), especialmente inspirado nas ideias de Amartya Sen e outros, introduzisse um novo significado e uma nova maneira de medir o desenvolvimento por meio de um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Desde o início dos anos 1990, o PNUD publicou sistematicamente o resultado da aplicação empírica desse conceito nos países e no mundo, enriquecendo bastante a ideia de desenvolvimento (BOISIER, 2001).

De acordo com Boisier (2001), na medida em que se reconhece no desenvolvimento um conceito complexo, profundamente axiológico, multidimensional, construtivista, qualitativo em essência e intangível, o paradigma científico que dominou o desenvolvimento científico da modernidade para entender o desenvolvimento do ponto de vista de um paradigma reducionista, mecanicista e linear deixa de ser útil. Compreender o desenvolvimento requer abordagens holísticas, sistêmicas e recursivas.

Portanto, a contemporaneidade das definições de Seers e Sen deve ser aqui reconhecida. De fato, muitos dos conceitos discutidos podem ser referidos ao desenvolvimento regional, tema que deu origem ao título desta dissertação.

2.3 Desenvolvimento regional

O desenvolvimento é a utopia social por excelência. Existem autores, como Veiga (2006), que afirmam que o desenvolvimento sustentável é a utopia a ser construída neste novo século. A discussão de Veiga (2006) sobre desenvolvimento também amplia esse conceito, que vai além da conhecida abordagem do crescimento econômico, tradicionalmente medido pelo PIB. A noção desse autor passa a ser enriquecida por outros componentes, que relacionam o desenvolvimento ao capital humano e ao capital social, passando a ser medido com indicadores mais amplos, como educação, longevidade e saúde, resultando em índices mais complexos, como o IDH.

Talvez em parte por causa disso, devido à sua própria natureza utópica e em parte também ao nosso treinamento intelectual excessivo em separações analíticas cartesianas, segundo Boisier (2001), se produziu gradualmente uma verdadeira polissemia em torno do conceito de desenvolvimento, ou seja, uma multiplicidade de significados cada um dos quais reivindicando identidade única em relação ao adjetivo que acompanha o substantivo

"desenvolvimento". Assim, de acordo com Boisier (2001), observa-se uma verdadeira proliferação de "desenvolvimento": desenvolvimento territorial, desenvolvimento regional, desenvolvimento local, desenvolvimento endógeno, desenvolvimento sustentável, desenvolvimento humano e, em termos de sua dinâmica, desenvolvimento "de baixo para cima" (ou seu equivalente, "do centro para baixo") e outros.

O sentido mais amplo de desenvolvimento, do ponto de vista do tema central deste estudo, é o desenvolvimento territorial. De acordo com Boisier (2001), Território é todo o recorte da superfície da Terra. Um território organizado possui estrutura de administração e, em alguns casos, também de governo. Esses territórios passam a ser sujeitos de intervenções promotoras do desenvolvimento. Assim, o termo "desenvolvimento territorial" refere-se à escala geográfica de um processo e não à sua substância. É uma escala contínua na qual é possível reconhecer as seguintes "divisões": mundo, continente, país, região, estado ou província ou comuna, ou outras categorias menores.

O desenvolvimento regional consiste em um processo de mudança estrutural localizada em uma área territorial chamada "região", que está associada a um processo permanente de progresso da própria região, da comunidade ou sociedade que a habita e de cada membro da comunidade e habitante desse território (BOISIER, 2001). Observe que essa definição de Boisier (2001) combina três dimensões: uma dimensão espacial, uma dimensão social e uma dimensão individual. Logo, de acordo com o autor,

- a. O "progresso" da região deve ser entendido como a transformação sistemática do território regional em um sujeito coletivo (uma questão que muitos, por razões ideológicas, discutem);
- b. O "progresso" da comunidade deve ser entendido como o processo de fortalecimento da sociedade civil e a conquista de uma percepção de pertencimento regional;
- c. O "progresso" de cada indivíduo deve ser interpretado como a remoção de todos os tipos de barreiras que impedem uma determinada pessoa, membro da comunidade em questão e habitante da região, a alcançar sua plena realização como pessoa humana.

O que é uma região é uma questão que tem motivado inúmeros debates por vários séculos. A posição de Boisier (2001, p. 7) é que "a região é um território organizado que contém, em termos reais ou potenciais, os fatores de seu próprio desenvolvimento, com total independência da escala." Assim, pode haver regiões grandes ou pequenas, de fato ou de jure, com continuidade ou descontinuidade espacial na virtualidade do mundo de hoje, mas com um atributo definidor: a complexidade de um sistema aberto.

Mas então, como o desenvolvimento regional é diferente do desenvolvimento local? De acordo com Boisier (2001), as regiões constituem espaços locais vistos a partir do país, assim como a província é local da região. Ou no caso brasileiro, assim como o Estado de Pernambuco é local da região Nordeste etc.

O desenvolvimento local, por sua vez, é um conceito substantivo (conteúdo, e não mera abrangência) que alude a uma certa modalidade de desenvolvimento que pode tomar forma em territórios de tamanhos variados, mas não todos, dada a complexidade intrínseca do processo de desenvolvimento (BOISIER, 2001). Obviamente, é uma simplificação exagerada assimilar o conceito de desenvolvimento local à ideia de município. Na realidade, de acordo com Boisier (2001), o "local" só faz sentido quando visto, por assim dizer, "de fora e de cima" e, portanto, as regiões constituem espaços locais vistos a partir do país, assim como o município é local da região etc. Nesse sentido, Di Pietro (1999) afirma que o local é um conceito relacionado a um espaço mais amplo. O local não pode ser analisado sem referência ao espaço mais abrangente em que está inserido (município, região, nação). Ele pode ser reproduzido com o contraste 'local *versus* global', mostrando os paradoxos e as relações entre os dois termos. Buarque (1999) é um dos especialistas que definem o desenvolvimento local; algumas de suas propostas são as seguintes:

Desenvolvimento local é um processo endógeno registrado em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos capaz de promover o dinamismo econômico e a melhoria da qualidade de vida da população. Apesar de constituir um movimento de forte conteúdo interno, o desenvolvimento local está inserido em uma realidade mais ampla e complexa com a qual interage e da qual recebe influências e pressões positivas e negativas.

O conceito genérico de desenvolvimento local pode ser aplicado para diferentes cortes territoriais e aglomerados humanos de pequena escala, desde a comunidade (...) até o município ou mesmo microrregiões homogêneas de porte reduzido. *O desenvolvimento municipal é, portanto, um caso particular de desenvolvimento local com uma amplitude espacial delimitada pelo corte político-administrativo do município.* (BUARQUE, 1999, p.23–25, Itálicos no original).

Essas abordagens de desenvolvimento local de Buarque são a expressão de uma lógica de regulação horizontal que reflete a dialética centro *versus* periferia, uma lógica dominante na fase pré-industrial do capitalismo, mas que permanece em vigor mesmo que não seja mais dominante (MULLER, 1990 apud BOISIER, 2001).

Mas, no contexto deste estudo, um dos respeitáveis expoentes do pensamento regionalista europeu, Vázquez-Barquero (1988), define assim o desenvolvimento local:

Processo de crescimento econômico e mudança estrutural que leva a uma melhoria no padrão de vida da população local, na qual três dimensões podem ser identificadas: uma econômica, na qual os empresários locais usam sua capacidade de organizar fatores produtivos locais com níveis suficientes de produtividade para serem competitivas nos mercados; outro, sociocultural, em que os valores das instituições servem de base ao processo de desenvolvimento; e, finalmente, uma dimensão político-administrativa na qual as políticas territoriais permitem criar um ambiente econômico local favorável, protegê-lo da interferência externa e impulsionar o desenvolvimento local. (VÁZQUEZ-BARQUERO, 1988, p. 129).

Como indicado acima, a conceitualização do desenvolvimento local como resposta tem sido a maneira preferida pela qual os europeus se referem ao assunto. Mas, em outra perspectiva, Borja e Castells (2006) apontam que o global e o local são complementares, criadores de conjuntos de sinergias sociais e econômicas, como estavam no início da economia mundial nos séculos XIV e XVI, quando as cidades-estados foram constituídas em um centro mundial de inovação e comércio. Os mesmos autores apontam para a importância estratégica do local como centro de gestão para o global no novo sistema tecnológico e econômico, uma questão que pode ser vista em três áreas principais: a da produtividade e competitividade econômica, a da integração sociocultural e o da representação e gestão políticas.

E qual é a diferença entre o local e o regional? De acordo com Boisier (2001), é necessário responder dizendo que a diferença entre os dois conceitos reside em uma pergunta escalar dupla. Por um lado, é uma escala territorial na qual se localizam em diferentes segmentos local e regional, embora não exista regra matemática que marque o limite. Mas, obviamente, pode ser senso comum referir-se ao desenvolvimento da Região Geográfica do Sertão Pernambucano como desenvolvimento local. É óbvio que, nesse caso, o adjetivo regional aparece, mesmo que intuitivamente, conforme apropriado. Por outro lado, também parece contradizer o senso comum referir-se ao desenvolvimento da cidade do Recife como desenvolvimento regional. Ao contrário do caso anterior, aqui parece "se encaixar" melhor com a realidade.

É claro que a função de promover o emprego é entendida hoje como uma função muito apropriada no nível local, mas é igualmente evidente que uma função como o 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 (uma parte importante da ideia de desenvolvimento), altamente dependente da operação de uma política pública do governo federal, via órgãos da administração pública federal, não

poderia ser considerada uma função local, mas regional, que seria a escala funcionalmente adequada.

2.4 Diferencial de alíquota de imposto

Igualmente, em relação às alíquotas do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) que são diferentes em cada estado do Brasil. Essa diferença necessita ser bem entendida neste trabalho, principalmente porque há operações interestaduais e essas operações criam o diferencial de alíquota (DIFAL). De forma resumida, o diferencial de alíquota é o cálculo e o recolhimento da diferença da alíquota do estado destinatário e da alíquota interestadual (CEFIS, 2020). O DIFAL é um instrumento usado para proteger a competitividade do estado onde o comprador reside.

Para isso, é necessário que as contratações da UFRPE sejam direcionadas às ME/EPP sediadas em Pernambuco, permitindo que 100% dos impostos sejam recolhidos para o Estado, reforçando o seu caixa. Com isso, se evita realizar compras de ME/EPP sediadas em outros estados, recebendo apenas a diferença de ICMS em relação ao Estado de origem da empresa.

Uma vez que a legislação tributária no Brasil permite que cada Estado tenha sua alíquota de ICMS e considerando a possibilidade de um estado cobrar uma alíquota muito baixa em relação aos outros estados, se não houver essa compensação, o comprador tenderia a adquirir naturalmente nesse estado, já que a mercadoria seria mais barata. De acordo com a Cefis (2020), a função do DIFAL é justamente tentar equilibrar essas situações. Digamos que no seu estado uma determinada mercadoria é mais cara que em outro estado, pois o ICMS deste outro estado é mais baixo. Naturalmente você tenderá a comprar deste outro estado. O DIFAL tem a função de fazer esse equilíbrio. Para ilustrar melhor essa situação, apresenta-se o exemplo a seguir:

Uma operação entre os estados do Rio de Janeiro e Pernambuco. Considerando que em 2019 houve uma venda com saída de RJ com destino ao estado de Pernambuco, com uma compra no valor de R\$ 7.000,00, onde a alíquota interestadual do RJ era 12% e a alíquota interna de Pernambuco é 18%. Veja como calcular o diferencial de alíquota para cada Estado:

- Base de cálculo: R\$ 7.000,00 – ano base: 2019;
- Diferencial de alíquota (%): 18% PE – 12% RJ = 6%;
- Valor do diferencial de alíquota: R\$ 7.000,00 x 6% = R\$ 420,00;
- Valor do diferencial de alíquota para Pernambuco: R\$ 420,00.

O exemplo também demonstra a baixa participação de Pernambuco no recolhimento do ICMS. Mas, se a compra fosse realizada com empresa sediada no Estado, seria aplicado 100% da alíquota de Pernambuco, ou 18% de ICMS, e o valor do imposto recolhido seria de R\$ 1.260,00. Ou seja, comprando de uma empresa de fora, Pernambuco deixou de recolher a mais R\$ 840,00, uma diferença bastante considerável.

Observamos também em referência ao DIFAL, o Estado também tem a possibilidade de aumentar sua arrecadação, considerando que uma ME/EPP que seja contratada para fornecer a uma das Instituições pesquisadas, e o bem seja adquirido pela ME/EPP fora do Estado de Pernambuco, e em Estado com ICMS com alíquota menor que Pernambuco, neste caso a ME/EPP para o Diferencial de Alíquota na entrada do bem no Estado, e quando fornecer o bem a Instituição que o contratou, recolhe também o ICMS pela alíquota do estado de Pernambuco.

Esses são exemplos que expressam objetivamente a viabilidade e a importância da gestão das compras públicas, com adoção do tratamento simplificado, diferenciado e principalmente regionalizado das ME/EPP, neste estudo a UFRPE, UFPE e UNIVASF adotando esse tratamento em suas compras, priorizando as ME/EPP sediadas em Pernambuco, conseqüentemente colaborarão na promoção do desenvolvimento regional.

2.5 Licitações: conceito e legislação

Uma das diferenças básicas entre uma organização pública e uma privada, de acordo com Mello (2005), é que as privadas dispõem de ampla liberdade quando pretendem adquirir, alienar, locar bens, contratar a execução de obras ou serviços; as organizações públicas, ao contrário, para fazê-lo, necessitam adotar um procedimento preliminar rigorosamente determinado e preestabelecido na conformidade da lei. “Tal procedimento denomina-se licitação.” (MELLO, 2005, p. 490). Esse autor define licitação como “um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas.” (MELLO, 2005, p. 490). Fundamenta-se na ideia de concorrência a ser disputada entre os que preenchem os atributos necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem a assumir.

Licitação é um processo legal que, em observância ao princípio da isonomia, visa garantir que seja selecionada a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, dando

oportunidade igual a todos os interessados devidamente habilitados para o certame. Mesmo na dispensabilidade e inexigibilidade de licitação deverá manter os princípios.

Conforme Meirelles (2005, p. 272)

Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados a atuar como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.

Na Constituição Federal de 1988 foram estabelecidos os critérios para a administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para contratação de obras, serviços, compras e alienações, realizadas sempre mediante processo de licitação pública, dando igualdade de condições aos participantes e obedecendo aos princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988).

Obedecendo aos princípios constitucionais, em 21 de junho de 1993, foi promulgada a Lei Federal nº 8.666, que regulamentou o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e instituiu normas para licitações e contratos da Administração Pública e outras providências (BRASIL, 1993).

Porém, a quantidade de artigos dos instrumentos legais de licitação e o conseqüente aumento de burocratização, os quais, segundo Baradel (2008) visavam corrigir lacunas dos textos anteriores por meio de maior especificação e formalismo, a licitação se transformou em uma burocracia atenta aos processos, aos meios e não aos fins. E, por ser detalhada em demasia, no exame de Sundfeld (2009), deixou de lado o conceito de eficiência, com baixa preocupação no dimensionamento do custo dos procedimentos. O ponto culminante dessa forma de controle deu-se em 1993, “por meio de elevação de 40% na quantidade de artigos legais, em relação à legislação anterior, chegou-se à exorbitante quantidade de 126 artigos.” (BARADEL, 2011, p. 36-37).

Mas, a elevação do controle na esfera das licitações ocorreu com a inserção do pregão ao sistema de compras. Como se lê nos estudos de Baradel (2001), a ideia de um Estado regulador, inicialmente utilizada apenas na Anatel por meio da Lei nº 9.472/1997, veio a se tornar norma geral por meio da Lei nº 10.520/2002, também conhecida como Lei do Pregão (LP). Inspirada nos princípios da chamada administração gerencial, exaltada por Bresser Pereira (1998) que a descrevia como

É orientada para o cidadão e para a **obtenção de resultados**; pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de limitado grau de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; e utiliza o contrato de gestão como instrumento dos gestores públicos. (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 28, apud BARADEL, 2011, p. 37, grifos de Baradel).

No Quadro 1 são mencionados os principais dispositivos legais que regulamentam as contratações de obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública.

Quadro 1- Legislação relativa às contratações de obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública

Dispositivo legal	Descrição
Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993	Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas par licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências
Decreto nº 7.746, de 05 de junho de 2012	Regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios e práticas para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública
Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013	Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993
Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002	Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.
Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005	Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências
Decreto nº 5.504, de 5 de agosto de 2005	Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos.
Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006	Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999.
Decreto nº 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
Instrução Normativa nº 03, de 26 de abril de 2018	Estabelece regras de funcionamento do Sistema de Cadastro Unificado de Fornecedores – Sicaf, no âmbito do Poder Executivo Federal

Instrução Normativa nº 01, de 19 de janeiro de 2010	Dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências
-----------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dispositivos legais relacionados no Quadro.

Note-se que os contratos públicos devem seguir uma série de trâmites e regras, o que torna o processo licitatório complexo e demorado. Dessa forma, é normal que pessoas tenham pontos de vista distintos sobre a adequação, pertinência, validade, ou constitucionalidade das normas. A discordância, de fato, é intrínseca ao Direito e à Gestão Pública.

2.5.1 Modalidades de licitação e suas exceções

Para manter suas atividades, a Administração Pública precisa realizar contratações. Para isso é necessário seguir alguns procedimentos administrativos prévios que garantam o cumprimento dos princípios constitucionais basilares da Licitação. Tais procedimentos permitem ao poder público realizar suas contratações somente com a realização de processo licitatório, ou por meio de suas exceções.

Na atualidade, o ordenamento jurídico brasileiro contempla seis modalidades de Licitação e duas exceções.

2.5.1.1 Concorrência

A concorrência é a modalidade utilizada pelo Poder Público para as contratações com valores elevados, quando utilizada para contratação de obras e serviços de engenharia. Atualmente essa modalidade só é permitida para contratações que estejam estimadas acima de R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil), e nas aquisições de bens e serviços comuns, no valor mínimo de R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e tinta mil reais)

2.5.1.2 Tomada de Preços

A Tomada de Preços é utilizada especificamente para contratação de obras e serviços de engenharia, com valor (atualmente) de, no máximo, até R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais), e nas aquisições e serviços comuns, até R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e tinta mil reais).

2.5.1.3 Convite

Essa modalidade é caracterizada pela necessidade de o poder público fazer, formalmente, o convite para, no mínimo, três fornecedores do ramo do objeto, que queiram

participar do certame. O convite deve ser realizado com antecedência mínima de 24 (vinte e quatro) horas. Nessa modalidade ficou estabelecido o valor máximo de R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais) para aquisições e serviços comuns e para obras e serviços de engenharia o teto é de R\$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil reais).

2.5.1.4 Concurso

Modalidade adotada pelo poder público sempre que precise da contratação, geralmente para escolha de trabalhos técnico, artístico ou científico. Será estipulado um prêmio ou valor em dinheiro, conforme estabelecido no edital. Nessa modalidade, a Administração Pública não está interessada em contratar um fornecedor, mas sim em conceder honorarias e ou prêmios a um trabalho intelectual importante para a sociedade, sem limite da premiação.

2.5.1.5 Leilão

É a modalidade que foi criada após a Lei de Licitações e Contratos de 1993, inserida mediante Lei 10.520/2002, que contempla a Administração Pública com mais uma modalidade para realização de Licitação entre quaisquer interessados na venda pela Administração Pública de bens móveis inservíveis. Ou para bens apreendidos como contrabandos ou de bens penhorados pelo Judiciário, e para alienação de bens imóveis, adjudicado para o interessado que ofertar o maior lance.

2.5.1.6. Pregão

Também criado após a Lei de Licitações e Contratos, a modalidade Pregão foi instituída mediante Lei nº10.520/2002, regulamentada pelo Decreto nº 3.555/2000. A finalidade é desburocratizar e simplificar os processos licitatórios. Essa modalidade foi criada para ser utilizada nas aquisições de bens e serviços comuns sem limite de valor pelo Poder Público.

É permitido realizar o Pregão de duas formas: a presencial e a eletrônica. A eletrônica é a mais recomendada pela sua segurança e celeridade, já que todos os atos externos são praticados de forma eletrônica, dispensando o contato pessoal dos fornecedores com o pregoeiro. Sua regulamentação ocorreu mediante o Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005.

2.5.1.7 Dispensa de Licitação

Essa é uma das exceções da obrigatoriedade de Licitação nas contratações públicas constante do Estatuto de Licitações, que é a possibilidade de o ente público celebrar contrato

com o particular sem a necessidade de Licitação, as hipóteses permitidas estão elencadas no Art. 24, da Lei nº 8.666/1993.

2.5.1.8 Inexigibilidade de licitação

Esse modo de contratação ocorre quando houver total inviabilidade de competição, decorrente da qualificação única do fornecedor, que o torna único, exclusivo, tornando inviável a participação de pretensos competidores. Tal situação está normatizada no Art. 25, do Estatuto das Licitações.

Essa pesquisa preliminarmente mostra que dentre as modalidades de contratação pública que mais contemplou as ME/EPP considerando o quantitativo e montante contratado, foi a modalidade Pregão considerando a exigência de contratação exclusiva de ME/EPP nos itens de valor de até R\$ 80.000,00, e a outra forma também em termos de quantitativo e valor é a exceção denominada de Dispensa de Licitação, onde a legislação recomenda que nessa forma as contratações sejam realizadas exclusivamente por meio das ME/EPP.

2.5.2 Compras públicas como instrumento de políticas públicas

Fenili (2016) nota que o governo tem mostrado indícios de ter tomado ciência da capacidade das compras públicas de agirem como ferramental para a execução de determinadas políticas públicas. Baradel (2011) reconhece na Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas (LGMPE) um exemplo em evidência de que as compras públicas podem ser um instrumento de políticas públicas. Inclusive, em seu quinto capítulo, de acesso aos mercados, ela dispõe sobre o tratamento diferenciado e favorecido dispensado às ME/EPP quando das aquisições públicas. Nesse sentido, as compras públicas cumprem um papel para além do processo de aquisição de bens e serviços por parte do Estado, colocando-se como um importante mecanismo de implementação de políticas públicas (COSTA; TERRA, 2019).

Mas, como já exposto na Introdução deste trabalho, esse tipo de tratamento dado às ME/EPP não é uma invenção brasileira.

O sistema brasileiro tem as suas particularidades, no entanto, não há como não destacar a legislação estadunidense, no que diz respeito ao tratamento diferenciado às empresas localizadas em áreas pouco desenvolvidas, ou pertencentes a grupos sociais menos favorecidos, sendo exemplos dessas possibilidades, segundo estudo de Moreira e Morais (2002, p. 91):

- a) empresas de pequeno porte de propriedade de veteranos de guerra;

- b) empresas de pequeno porte de propriedade de veteranos de guerra incapacitados;
- c) empresas de pequeno porte localizadas em regiões classificadas como HUBZone – Historically Underutilized Business Zone (compreende determinadas áreas geográficas, de baixo desenvolvimento, além de municípios selecionados não metropolitanos e terras situadas nas fronteiras de reservas indígenas;
- d) empresas de pequeno porte de propriedade de grupos considerados em desvantagem econômica ou social, como: negros, hispânicos, nativos americanos e tribos indígenas, americanos de origem asiática do Pacífico, e de organizações nativas havaianas, sem excluir outros grupos em situação de desvantagem;
- e) empresas de pequeno porte de propriedade de mulheres.

Em suma, é possível concluir que o sistema federal de aquisições norte-americano possui, como um de seus princípios, o sistema diferenciado para as ME/EPP, mas, ainda assim reconhece as suas diferenças regionais, entre outras que merecem ser consideradas, como deveria ser considerado no caso brasileiro.

No Brasil, Braga e Xavier (2011) realizaram um estudo com 114 micro e pequenas empresas fornecedoras do Estado do Ceará, dos certames eletrônicos de 2008 do Banco do Nordeste do Brasil(BNB), Tribunal Regional Eleitoral (TRE) e da Universidade Federal do Ceará (UFC). O objetivo foi identificar os ajustes que as micro e pequenas empresas do Estado do Ceará tiveram que implementar para expandir suas vendas aos órgãos públicos, a partir do surgimento e implantação da Lei Complementar 123/06.

Os resultados do estudo de Braga e Xavier (2011) demonstram uma evolução da participação das micro e pequenas empresas em 294% como fornecedoras de órgãos públicos no período de 2006 a 2008, considerando licitações eletrônicas realizadas pelas instituições federais sediadas no Estado do Ceará. A tabela 1 demonstra como ocorreu tal evolução.

Tabela 2 - Contratação de ME/EPP no período 2006/2008 – BNB/UFC/TRE³

Anos	Quantidade itens pregão	Valor	% incremento	% incremento 2006/2008
Total 2006	2109	R\$ 6.745.275,27	-	-
Total 2007	1419	R\$ 16.081.957,17	138	-
Total 2008	2438	R\$ 26.556.381,54	65	294

Fonte: Baradel (2011, p. 45), adaptado de Braga e Xavier (2011, p. 58).

Ademais, a pesquisa apontou que não houve dificuldades encontradas pelas micro e pequenas empresas do Estado do Ceará ao ponto de não poderem atender aos requisitos da Lei Complementar 123/2006. As dificuldades em seu desenvolvimento diziam respeito à

³Banco do Nordeste do Brasil / Universidade Federal do Ceará / Tribunal Regional Eleitoral

contratação de pessoal especializado em vendas ao governo, à aquisição de softwares e sistemas operacionais. Ao longo do processo foram adquiridos equipamentos de informática, contratados serviços de banda larga e implementadas melhorias de processo e capacitação de fornecimento, todos em decorrência dos aumentos nas vendas e ao acesso aos novos mercados.

A Lei Complementar 123/2006 – Capítulo V – Do acesso aos Mercados nas aquisições públicas se traduz instrumento de políticas públicas, como se lê nos **Quadro 2 e 3**.

Quadro 2- Síntese do Capítulo V, do acesso aos Mercados da Lei Complementar 123/06

Síntese do Capítulo V – Do acesso aos Mercados	
Art. 42	Trata da regularidade fiscal e sua exigência somente para assinatura do contrato.
Art. 43	Trata do prazo de dois dias úteis para regularização fiscal prorrogável por mais dois dias.
Art. 44	Trata do critério de desempate e preferências nas contratações para as microempresas e empresas de pequeno porte.
Art. 45	Trata das disposições do art. 44 em relação ao desempate e preferências para as microempresas e empresas de pequeno porte.
Art. 46	Trata da falta de pagamento para preservar as microempresas e empresas de pequeno porte, para que estas continuem contratando com a Administração Pública.
Art. 47	Trata da regulamentação da Lei Complementar 123/06 pelos outros entes federativos (Estados e Prefeituras).
Art. 48	Trata de proteger o mercado contra uma reserva total ou majoritária por parte das microempresas e empresas de pequeno porte.
Art. 49	Trata das hipóteses da não aplicação do tratamento diferenciado.

Fonte: Braga e Xavier (2011, p. 54).

No entanto, como bem assinalam Braga e Xavier (2011), é elementar que os proprietários das ME/EPP conheçam os artigos relacionados no Quadro 2 e 3, pois se trata de direitos desse segmento de empreendedores. Por exemplo, a integração nas Aquisições e Contratações Públicas, o § 1º do artigo 48, da Lei Complementar 123/06 limita em um teto máximo de 25% a participação das ME/EPP nas aquisições públicas. Logo, caberá a cada órgão governamental tanto promover com efetividade a participação das ME/EPP nas subcontratações permitidas pelo artigo 48, da Lei Complementar 123/06 quanto controlar para que não ultrapasse este limite de 25% de participação.

Quadro 3- Síntese do Capítulo V, do acesso aos Mercados da Lei Complementar 123/06

Síntese do Capítulo V – Do acesso aos Mercados	
Art. 42	Trata da regularidade fiscal e trabalhista sua exigência somente para assinatura do

	contrato.
Art. 43	Trata do prazo de cinco dias úteis para regularização fiscal e trabalhista prorrogável por igual período a critério da administração pública.
Art. 44	Trata do critério de desempate e preferências nas contratações para as microempresas e empresas de pequeno porte.
Art. 45	Trata das disposições do art. 44 em relação ao desempate e preferências para as microempresas e empresas de pequeno porte.
Art. 46	Trata da falta de pagamento para preservar as microempresas e empresas de pequeno porte, para que estas continuem contratando com a Administração Pública.
Art. 47	Trata da regulamentação da Lei Complementar 123/06 nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, estadual e municipal deverá conceder tratamento diferenciado e simplificado. .
Art. 48	Trata de proteger o mercado, participação exclusiva das ME/EPP nas licitações por item com valor até R\$ 80.000,00, poderá em obras e serviços exigir subcontratação de ME/EPP .
Art. 49	Trata das hipóteses da não aplicação do tratamento diferenciado, excetuando as dispensas tratadas pelos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666/93.

Fonte: Atualização pelo autor de Braga e Xavier (2011, p. 54). Lei Complementar 123/06, alterada pela LC nº 147/14 e LC nº 155/16.

Por outro lado, Martens e Freitas (2006) ponderam que o desenvolvimento das ME/EPP é a melhor forma de conduzir os negócios, tanto em nível operacional como estratégico, visando prosperar no mercado, passando por uma melhor condição para empreender.

Além disso, Carvalho (2009) assinala que é preciso criatividade no momento de elaborar o edital para garantir a participação das ME/EPP como fornecedores locais/regionais nas contratações pelas licitações públicas. Ou seja, é preciso que sejam descritas especificações detalhadas do que se deseja adquirir, incluindo exigências legais, tais como produto natural, artesanal e com o mínimo de conservantes. Ou ainda incluir critérios como prazos mínimos de entrega, de modo com que empresas locais e regionais tenham vantagens em relação àquelas de regiões mais longínquas, ou,

introdução de gêneros típicos dos hábitos alimentares da região ou de colheita recente (como castanha-do-pará, leite de cabra, mel, rapadura, pequi, mariscos, pescados, entre outros produtos) que quase sempre são oriundos de pequenos produtores, pecuaristas, agricultores e empresas do mercado local, com grande potencial para atender à alimentação escolar. (CARVALHO, 2009, p. 144).

Em suma, são exemplos que demonstram que é possível fazer uso de compras em prol de determinadas políticas públicas, contudo, como ressalta Baradel (2011), essa possibilidade só é factível por conta do uso do poder de compras do Estado.

Nessa direção, Frossard e Câmara (2010 apud COSTA; TERRA, 2019) pontuam que as compras permitem então a atuação do governo de forma a promover o crescimento e o

desenvolvimento socioeconômico, caracterizando-se como uma ação importante dentro da atuação do Estado no cumprimento de seu papel na economia.

2.5.3 *Sistemas integrados do governo federal para compra e contratação de bens e serviços*

O Portal de Compras Públicas do Governo Federal⁴ publica conteúdos relacionados ao processo de compras públicas governamentais entre a administração pública, os fornecedores e a sociedade. Uma das publicações diz respeito ao referencial de governança do Sistema de Serviços Gerais (SISG). Esse sistema funciona como parte integrante de um sistema administrativo orgânico que engloba toda a Administração Pública Federal.

O que se lê no Portal de Compras do Governo Federal Compras⁵ é que o SISG tem por finalidade:

- a. Fomentar contratações públicas sustentáveis e o uso racional e eficiente dos recursos;
- b. Propiciar modelagem básica dos processos de logística pública, visando sua padronização, controle e gestão;
- c. Disponibilizar informações relativas às atividades de logística pública, com o objetivo de dotar os órgãos e entidades de informações gerenciais;
- d. Promover a articulação com os órgãos setoriais e seccionais com o objetivo de contribuir para a interação sistêmica do SISG.

Outro recurso gerencial, o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG) funciona como submódulos das compras governamentais:

- a. cadastro de fornecedores,
- b. catálogo de materiais e serviços,
- c. divulgação eletrônica de licitações,
- d. registro de preços praticados,
- e. gestão de contratos,
- f. emissão de ordem de pagamento (Empenho),
- g. pregão eletrônico, cotação eletrônica
- h. e, ainda, como uma ferramenta de comunicação entre os seus usuários e um extrator de dados estatísticos (Data Warehouse).

⁴ Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/>>

⁵ Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/sisg>>

Ganha relevância estratégica como um instrumento de apoio, transparência e controle na execução das atividades do SISG, por meio da informatização e operacionalização do conjunto de suas atividades, bem como no gerenciamento de todos os seus processos.

O cadastro de fornecedores é viabilizado pelo Sistema de Cadastro Unificado de Fornecedores(SICAF), um cadastramento unificado de fornecedores de materiais e serviços para os órgãos e as entidades da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional. Uma vez inscrito no SICAF, o fornecedor estará cadastrado perante qualquer órgão ou entidade que utiliza o SIASG. Considerando que o cadastro é digital, os fornecedores são dispensados de apresentar documentos presencialmente, mas o cadastramento e a atualização dos dados passam a ser feitas pelo próprio fornecedor, com certificado digital, diretamente na plataforma do SICAF.

O SICAF consiste no principal instrumento utilizado para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal. Além disso, constam no *site*⁶ outros objetivos, entre eles, prover mecanismos adequados ao controle diário da execução orçamentária, financeira e patrimonial aos órgãos da Administração Pública; padronizar métodos e rotinas de trabalho relativas à gestão dos recursos públicos; integrar e compatibilizar as informações no âmbito do Governo Federal; permitir o acompanhamento e a avaliação do uso dos recursos públicos; e proporcionar a transparência dos gastos do Governo Federal.

⁶ Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br/web/stn/objetivos>>

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Segundo Martins e Theóphilo (2009), os procedimentos metodológicos são estratégias de investigação científica, voltadas à construção do conhecimento científico. Assim, neste estudo, a estratégia ou delineamento da pesquisa guiou os procedimentos de coleta de dados e sua interpretação. Esta pesquisa foi classificada quanto aos fins e quanto aos meios de acordo com Vergara (2005).

Quanto aos fins, esta é uma pesquisa exploratória e descritiva. A pesquisa descritiva expõe características de determinada população ou de determinado fenômeno. Embora não tenha o compromisso de explicar o que descreve, levantou informações sobre situações específicas das ME/EPP de Pernambuco, de modo a identificar a possibilidade delas atuarem ativamente nos processos de compras da UFRPE, na sua condição de beneficiadas pelo tratamento diferenciado e preferencial.

Quanto aos meios de investigação, esta é uma pesquisa documental, pois se utilizou de sistemas formais de informação da administração pública federal e de relatórios de compras da UFRPE, UFPE E UNIVASF como principais fontes de coleta de dados.

3.1 Coleta dos dados

Toda pesquisa implica o levantamento de dados de variadas fontes, quaisquer que sejam os métodos ou técnicas empregadas. Esse material-fonte geral é útil não só por trazer conhecimento que serve de *background* ao campo de interesse, mas por recolher informações prévias sobre o campo de interesse (CERVO; BERVIAN, 2002).

Os dados foram coletados dos registros administrativos armazenados no portal de compras do Governo Federal:

- a. Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG),
- b. Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI),
- c. Sistema de Cadastro Unificado de Fornecedores (SICAF),

Os dados também foram coletados nos registros próprios da UFRPE, UFPE e UNIVASF no exercício de 2018 através de documentos físicos, tais como: Processos de Dispensa de Licitação, Termos de Referência, Termos de Especificação de Bens, Notas de Empenhos, Editais entre outros.

3.2 Análise e interpretação dos dados

Para a análise e tratamento dos dados coletados utilizou-se a estatística descritiva como o principal método.

Atualmente são exigidos nas mais diversas áreas de pesquisa, grandes volumes de coleta de dados estatísticos, mesmo com ajuda de computadores e software especiais, fica muito difícil analisar e chegar a alguma conclusão diante da grande massa de dados coletados, principalmente quando esses dados representam diversas características a serem pesquisadas ou investigadas.

Segundo Reis, E.A., Reis I.A. (2002), a Análise Descritiva é a fase inicial deste processo de estudo dos dados coletados. Utilizamos métodos de Estatística Descritiva para organizar, resumir e descrever os aspectos importantes de um conjunto de características observadas ou comparar tais características entre dois ou mais conjuntos. As ferramentas descritivas são os muitos tipos de gráficos e tabelas e também medidas de síntese como porcentagens, índices e médias. Ao se condensar os dados, perde-se informação, pois não se têm as observações originais. Entretanto, esta perda de informação é pequena se comparada ao ganho que se tem com a clareza da interpretação proporcionada.

O total de recursos contratados com as ME/EPP pela UFRPE, UFPE e UNIVASF no exercício de 2018 foram quantificados por modalidade de licitação. Desse total, foi identificado e calculado o montante de recursos contratados com as ME/EPP não sediadas no Estado de Pernambuco e os recursos contratados com as ME/EPP sediadas no Estado. Por fim, foi calculada a participação da UFRPE na injeção de recursos e recolhimentos de impostos e tributos no Estado de Pernambuco. As referidas análises quantitativas foram examinadas com comentários qualitativos, com apoio dos fundamentos teóricos abordados neste trabalho.

4 RESULTADOS

Inicialmente, o montante das compras homologadas pelas instituições públicas federais, vinculadas ao Ministério da Educação e sediadas no estado de Pernambuco, mostra o potencial de recursos que podem ser direcionados na região visando o desenvolvimento regional pela aplicação efetiva do tratamento diferenciado, favorecido e preferencial às ME/EPP nas contratações públicas de bens, serviços e obras. As informações se referem ao exercício de 2018 e são mostradas por modalidade de Licitação contratada. Em seguida, análises similares têm como *locus* principal de estudo a Universidade Federal Rural de Pernambuco(UFRPE),e,a partir desses resultados, outras análises focaram a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e a Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF), buscando comparação com a UFRPE.Todas as informações foram coletadas do Painel de Compras do Governo Federal.

4.1 A participação das ME/EPP nas compras homologados pelas instituições vinculadas ao Ministério da Educação

O Painel de Compras do Governo Federal apontou que as compras homologadas pelas instituições federais vinculadas ao Ministério da Educação no Brasil, no exercício de 2018, totalizaram R\$ 61.080.473.841,04(**Tabela3**).

Tabela3 - Participação ME/EPP compras homologadas nas instituições vinculadas ao Ministério da Educação período de 2018

Abrangência dos processos de compras	Valor R\$	Percentual
Todas as instituições federais vinculadas ao Ministério da Educação	R\$ 61.080.473.841,04	100%
Empresas de Outros Portes (incluindo também as Empresas Especiais)	R\$ 45.901.976.091,54	75,15%
ME/EPP	R\$ 15.178.497.749,50	24,85%
Abrangência dos processos de compras	Valor R\$	Percentual
Instituições sediadas exclusivamente no estado de Pernambuco	R\$ 349.845.419,60	100%
Empresas de Outros Portes (incluindo também as empresas Especiais)	R\$ 219.896.398,45	63%
ME/EPP	R\$ 129.949.021,11	37%

Fonte: Elaborado pelo autor com dados da pesquisa (2019).

Desse total, o valor de R\$ 45.901.976.091,54, 75,15% foi homologado para Empresas de Outros Portes, incluindo também as Empresas Especiais; e R\$ 15.178.497.749,50 foram destinados na contratação de produtos ou serviços das ME/EPP, correspondente a 24,85%

Constatou-se que as referidas Instituições utilizaram todas as modalidades de compras legalmente disponíveis para contratação por Licitação, inclusive suas exceções, como a Dispensa de Licitação e a Inexigibilidade de Licitação.

Incluído no volume total de contratações realizadas pelas instituições vinculadas ao Ministério da Educação no exercício 2018, apurou-se, do mesmo modo, o volume de contratos homologados por estas Instituições sediadas exclusivamente no estado de Pernambuco (**Tabela 3**). Nesse caso, as Instituições vinculadas ao Ministério da Educação sediadas em Pernambuco contrataram o valor de R\$ 349.845.419,60. E, desse volume, o valor de R\$ 219.896.398,45 foi contratado com Empresas de Outros Portes, e o valor de R\$ 129.949.021,11 em contratos com ME/EPP.

Após conhecimento do volume das contratações, investigou-se, na sequência, quais modalidades de licitação foram contratadas, bem como, o volume contratado para ME/EPP e para Empresas de Outros Portes, em cada modalidade (**Tabela 4**). Com essa análise foi possível indicar o volume que, potencialmente, poderia ser destinado às ME/EPP sediadas no estado de Pernambuco, caso fosse adotada a margem preferencial para contratação.

Primeiramente, analisa-se uma das exceções das modalidades de Licitação, a Dispensa de Licitação. De acordo com o inciso IV, do Art. 49, da Lei Complementar nº 123/2006, as compras e contratações realizadas por essa modalidade deverão ser feitas, preferencialmente, por ME/EPP. Dito em outras palavras, a totalidade das contratações realizadas por essa modalidade poderão ser viabilizadas com a adoção da contratação preferencial por intermédio de ME/EPP, sediadas no estado de Pernambuco.

O levantamento realizado no Painel de Compras do Governo Federal mostrou que as Instituições vinculadas ao Ministério da Educação localizadas no estado de Pernambuco contrataram, por Dispensa de Licitação, um total de R\$ 67.264.507,68 de recursos (**Tabela 4**). Desse total, 11% foram destinados nas contratações com ME/EPP, perfazendo um total de R\$ 7.210.355,64. Por conseguinte, 89% foram destinados às contratações com Empresas de Outros Portes, um total de R\$60.054.152,04.

Tabela 4– Participação das ME/EPP por modalidade de licitação no período de 2018

Modalidade de Licitação	ME/EPP	%	Empresas de Outros Portes	%	Total
Dispensa de Licitação	R\$ 7.210.355,64	11	R\$ 60.054.152,04	89	R\$ 67.264.507,68
Pregão	R\$ 111.973.969,53	49	R\$ 118.415.703,17	51	R\$ 230.389.672,70
Tomada de Preço	R\$ 5.233.957,62	100	-	-	R\$ 5.233.957,62
Concorrência	R\$ 3.483.938,43	10	R\$ 32.631.645,07	90	R\$ 36.115.583,50
Concurso	-	-	R\$ 260.000,00	100	R\$ 260.000,00
Inexigibilidade de Licitação	R\$ 2.046.799,89	19	R\$ 8.534.898,17	81	R\$ 10.581.698,06
Total	R\$ 129.949.021,11	37	R\$ 219.896.398,45	63	R\$ 349.845.419,56

Fonte: Elaborado pelo autor com dados da pesquisa (2019).

Em relação ao volume de recursos contratados para Empresas de Outros Portes, há um tipo particular de empresas, as denominadas Empresas Especiais. São aquelas contratadas pelas organizações públicas por absoluta impossibilidade de concorrência, com previsão legal para contratação mediante Dispensa de Licitação, conforme Art. 24, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, com exceção para os incisos I e II.

Como exemplo de Empresas Especiais amparadas pela possibilidade da contratação por Dispensa de Licitação, tem-se as empresas que atuam com concessões públicas. No caso do estado de Pernambuco, a Companhia Pernambucana de Saneamento (COMPESA) e a Companhia Energética de Pernambuco (CELPE), ou algumas Fundações de Apoio ao Ensino e a Pesquisa, Bancos Públicos, algumas empresas de Telefonia, desde que apenas uma determinada empresa atua em uma determinada região, e demais situações previstas nos incisos III ao XXIV, do Art. 24.

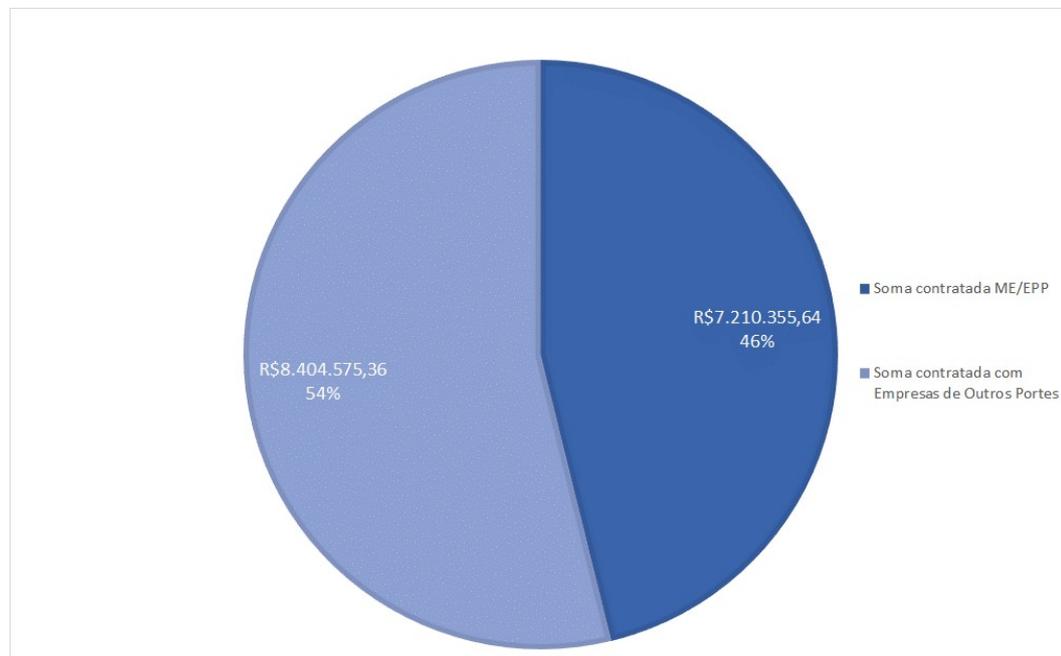
Considerando o total apurado contratado com Empresas de Outros Portes de R\$ 60.054.152,04 por Dispensa de Licitação, desmembrou-se os valores destinados as Empresas Especiais e as Empresas de Outros Portes que obrigatoriamente estão subordinadas aos incisos I e II, do Art. 24, que obrigatoriamente terão que competir com outros fornecedores e estarem habilitadas e credenciadas para fornecer para ente público, inclusive estejam na categoria de ME/EPP. Assim, apurou-se que do total contratado com Empresa de Outros Portes, pelas as instituições vinculadas ao Ministério da Educação sediadas no estado de Pernambuco:

- a. R\$ 51.649.564,68 foram contratados por Dispensa de Licitação com as chamadas Empresas Especiais,

- b. R\$ 8.404.587,36 foram contratados com Empresas de Outros Portes subordinadas as exigências dos incisos I e II do Art. 24, da lei 8.666/1993.

Considerando as informações acima, elaborou-se o **Gráfico 1**, para as contratações de ME/EPP por Dispensa de Licitação, referente ao montante de R\$ 7.210.355,64, e ao total apurado para Empresas de Outros Portes no valor de R\$ 8.404.587,36. A análise apontou que o percentual foi modificado drasticamente em relação à participação das ME/EPP nas contratações por Dispensa de Licitação em 2018 (**Gráfico 1**), relativo às instituições vinculadas ao Ministério da Educação em Pernambuco.

Gráfico 1- Participação das ME/EPP nos contratos instituições vinculadas ao Ministério da Educação na modalidade Dispensa de Licitação em 2018



Fonte: Elaborado pelo autor com dados da pesquisa (2019).

O volume das contratações por Dispensa de Licitação das instituições vinculado ao Ministério da Educação instaladas no estado de Pernambuco foi de R\$ 15.614.943,00. Considerando a recomendação legal da contratação por Dispensa de Licitação que deve ser preferencialmente para ME/EPP, a Administração Pública deve atender às exigências legais e promover ações para alcançar índices de contratação de ME/EPP por Dispensa de Licitação próximos de 100%.

Considere-se o total de R\$ 15.614.943,00 contratados em 2018 apenas por Dispensa de Licitação, recursos que, se fossem direcionados como prevê a política pública, e aplicados

de maneira regionalizada, poderiam direta e indiretamente, prover o desenvolvimento econômico e social na região. Ademais, tal ação, se efetivada, estaria incrementando a arrecadação de impostos, e contribuindo com a manutenção e geração de empregos no estado de Pernambuco e, principalmente com a preservação das ME/EPP que hoje representam 27% do PIB Nacional.

Voltando a **Tabela 4**, a segunda modalidade de aquisição aqui explorada é a licitação denominada Pregão, que pode ser na forma presencial ou na forma eletrônica. Instituída pela Lei nº 10.520/2002 e regulamentada pelo Decreto 5.450/2003 é uma modalidade destinada à aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito da União, atendendo recomendações do Governo e dos órgãos de controle. As Instituições vinculadas ao Ministério da Educação sediadas no estado de Pernambuco realizaram suas contratações totalmente na forma eletrônica, no valor total de R\$ 230.389.672,70 no período de 2018.

Deste montante, a quantia de R\$ 111.973.969,53 foi homologada para as ME/EPP no exercício de 2018, uma participação de 49%. A quantia contratada para as Empresas de Outros Portes foi de R\$ 118.415.703,17, uma participação de 51%.

Considerando o volume na ordem de R\$ 111.973.969,53 que poderiam ser destinados às ME/EPP, percebe-se ser um grande fomento ao estado de Pernambuco se essas Instituições Públicas Federais adotarem como política pública, nas suas contratações, as ME/EPP como previsto em lei relativo ao tratamento diferenciado, simplificado e preferencial.

Outro levantamento demonstrado no Quadro 5 é relativo à modalidade de licitação denominada de Tomada de Preço. O total contratado nessa modalidade no exercício de 2018 foi de R\$ 5.233.957,62. Todas as Empresas contratadas se declararam como sendo ME/EPP, ou seja, 100%, demonstrando mais uma vez que a adoção da contratação regionalizada de ME/EPP trará ganhos imensos à região.

Na modalidade Concorrência foi apurado o valor total de R\$ 36.115.583,50 em compras. Deste montante, R\$ 32.631.645,07 foram homologados para Empresas de Outros Portes no exercício de 2018, um percentual de 90%. E foram contratados com as ME/EPP o valor de R\$ 3.483.938,43, um percentual de 10%. Essa é uma modalidade que exige um valor mínimo a partir de R\$ 3.300.000,00. Outro aspecto é que essa modalidade permite que a contratação seja regionalizada, inclusive no caso de previsão no processo licitatório da subcontratação dos serviços. Também é permitido que as empresas subcontratadas sejam ME/EPP e sediadas na região.

Na modalidade Concurso foi contratado um montante de R\$ 260.000,00. Essa modalidade é utilizada pela administração pública, sempre que necessita contratar trabalhos

técnicos, artístico ou científicos, e o pagamento se dá pela atribuição de prêmio ou dinheiro conforme previsto em edital. Portanto, é uma escolha eminentemente intelectual o que foge inteiramente das condições de competição necessárias as demais modalidades.

Diante dessa prerrogativa, não poderá determinar o porte do fornecedor a ser contratado, o que justifica neste caso, que as contratações foram classificadas como Outros Portes em 100%.

Por último, a pesquisa no Painel de Compras para a segunda exceção dentro da obrigatoriedade de realização de licitação para aquisição de bens e serviços pela administração pública, a Inexigibilidade de Licitação (Tabela 4), contratou, no exercício de 2018, um volume no valor total de R\$ 10.581.698,06, por meio das Instituições Públicas sediadas em Pernambuco, vinculadas ao Ministério da Educação. A pesquisa apurou que, desse montante, foi contratado o valor de R\$ 8.534.898,17, com Empresas de Outros Portes e o valor de R\$ 2.046.799,89, com ME/EPP.

Nessa forma de contratação, todavia, carece de uma observação em relação à classificação do porte dos fornecedores, prevista no Art. 25, da Lei de Licitações e Contratos. Trata-se da impossibilidade de competição entre os fornecedores, compreendida pela exclusividade do objeto a ser fornecido, ou pela própria falta de fornecedores concorrentes para a contratação. Neste caso, também fica inviável a Administração Pública sugerir o porte do fornecedor para contratação, nem tampouco a preferência pela contratação regionalizada.

Para concluir, a pesquisa apontou que do total das compras públicas contratadas no exercício de 2018 pelas Instituições Públicas sediadas em Pernambuco e vinculadas ao Ministério da Educação, 37% dos recursos foram destinados às ME/EPP. O valor total foi de R\$ 349.845.419,56, o que foi contratado com as ME/EPP foi de R\$ 129.949.021,11, ou seja, 37% do total (**Tabela 4**).

Considerando que o volume contratado com as ME/EPP pelas instituições vinculadas ao Ministério da Educação, é expressivo, com certeza esses recursos não de causar um impacto positivo no desenvolvimento do estado de Pernambuco. Tais resultados justificam a elaboração deste estudo e, ao mesmo tempo, a possibilidade da adoção de procedimentos legais e de gestão que viabilizem, de fato, a contratação regionalizada. E, com a expectativa de que o redirecionamento da maioria desse recurso seja disponibilizado mediante tratamento privilegiado, simplificado e preferencial às empresas ME/EPP sediadas no estado de Pernambuco, apresenta-se, a seguir, os casos das universidades federais UFRPE, UFPE e UNIVASF.

4.2 Participação das ME/EPP nas compras da UFRPE, UFPE e UNIVASF

A pesquisa tem como parâmetro principal o volume de recursos da UFRPE relativo ao orçamento do exercício de 2018 e como comparação outras duas universidades sediadas no Estado de Pernambuco: a UFPE e a UNIVASF (**Tabela 5**).

Tabela 5 – Total nas compras homologadas nas universidades federais em 2018

Universidades	Valor
UFRPE	R\$ 56.867.279,99
UFPE	R\$ 146.241.697,61
UNIVASF	R\$ 46.522.725,09
Total	R\$ 249.631.702,69

Fonte: Elaborado pelo autor com dados da pesquisa (2019).

A partir desses valores se demonstra e dimensiona o potencial da participação de cada universidade no desenvolvimento econômico da região, como se vê nos resultados a seguir. Ou seja, para dar conta de responder aos seus objetivos, esta pesquisa apurou a participação das ME/EPP em cada uma dessas universidades públicas federais.

4.2.1 Contratações por licitação realizadas pela UFRPE

De acordo com dados do Painel de Compras do Governo Federal referido na **Tabela 5**, no exercício de 2018, a UFRPE contratou um volume total de R\$ 56.867.279,99. Na **Tabela 6**, por sua vez, nota-se como foi a participação das ME/EPP em relação a esse valor.

Tabela 6 - Participação das ME/EPP nas compras da UFRPE em 2018

Abrangência dos processos de compras da UFRPE	Valor R\$	Percentual
Contratações de Empresas de Outros Portes	R\$ 46.144.675,38	81%
Contratações de ME/EPP	R\$ 10.722.604,61	19%
Total	R\$ 56.867.279,99	100%

Fonte: Elaborado pelo autor com dados da pesquisa (2019).

O valor de R\$ 46.144.675,38 referente às contratações com Empresas de Outros Portes corresponde a 93 empresas; o valor de R\$ 10.722.604,61 referente às contratações por intermédio de ME/EPP corresponde a 340 empresas. Portanto, quando se analisa a participação em referência à quantidade de empresas reparamos que os percentuais do Quadro 7 se invertem.

- I. Empresas de Outros Portes, correspondente a 93 (21%) empresas;

II. ME/EPP, correspondente a 340 (79%) empresas.

Isso mostra que o valor total contratado com Empresas de Outros Portes é literalmente inversamente proporcional ao destinado à quantidade de empresas classificadas como ME/EPP. Isto é, a UFRPE, destinou 79% do valor contratado no exercício 2018, para 93 Empresas de Outros Portes, e apenas 21% para 340 ME/EPP. Ou seja, um quinto dos recursos contratados pela universidade beneficiou grande quantidade de ME/EPP. Essa constatação evidencia que nas decisões a serem tomadas pelos agentes envolvidos nesse processo na UFRPE uma delas deveria ser a revisão de sua política de compras e o redirecionamento de seus recursos para incluir preferencialmente a contratação de ME/EPP. A política pública que viabiliza promover e estimular o tratamento simplificado e privilegiado a esse seguimento de empresas nas contratações de compras públicas já é uma realidade. Falta a universidade adotar essa política na realidade de sua rotina.

Da mesma maneira como apresentado anteriormente, demonstra-se, na sequência, quais modalidades de licitação foram contratados, bem como, o volume contratado para ME/EPP e empresas de outros portes em cada modalidade. Com essa análise é possível indicar o volume que, potencialmente, poderia ser destinado às ME/EPP sediadas no estado de Pernambuco, caso fosse adotada a margem preferencial para contratação.

Nesta pesquisa, os primeiros dados levantados das contratações da UFRPE foram os itens homologados em processos licitatórios na modalidade de licitação denominada de Pregão, que pode ser executado no modo presencial ou eletrônico.

Tabela 7 – Participação das ME/EPP nas compras da UFRPE, por modalidade de licitação no período de 2018

Modalidade de Licitação	ME/EPP	%	Empresas de Outros Portes	%	Total	%
Pregão	R\$ 5.557.193,07	18	R\$ 25.316.101,74	82	R\$ 30.873.294,81	54,3
Tomada de Preço	R\$ 3.925.618,87	100	-	-	R\$ 3.925.618,87	6,9
Dispensa de Licitação	R\$ 1.156.321,67	6	R\$ 19.510.816,98	94	R\$ 20.667.138,65	36,3
Inexigibilidade de Licitação	R\$ 83.471,00	6	R\$ 1.317.756,66	94	R\$ 1.401.227,66	2,5
Total	R\$ 10.722.604,61	19	R\$ 46.144.675,38	81	R\$ 56.867.279,99	100

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Painel de Compras do Governo Federal

Constatou-se que 100% dos Pregões, no exercício de 2018, foram realizados no modo eletrônico. Os valores foram distribuídos como se lê no **Tabela 7**. Com relação ao valor de R\$

5.557.193,07 correspondente às contratações com ME/EPP houve a participação de 327 ME/EPP, sendo 75 (23%) sediadas no estado de Pernambuco, com participação no valor de R\$ 1.525.282,85 e 252 (77%) sediadas nos demais Estados, com participação no valor de R\$ 4.031.910,22, como se lê no **Quadro 4**.

Quadro 4- Participação das ME/EPP sediadas em PE em relação aos demais Estados do Brasil em referência à modalidade de licitação Pregão

Estado	Quantidade	Valor
Pernambuco	75	R\$ 1.525.282,85

Estado	Quantidade	Valor
Alagoas	1	R\$ 110.461,90
Amazonas	1	R\$ 68.324,00
Bahia	6	R\$ 30.952,34
Ceará	4	R\$ 86.307,69
Distrito Federal	10	R\$ 145.175,85
Espírito Santo	8	R\$ 93.543,20
Goiás	5	R\$ 18.725,75
Minas Gerais	38	R\$ 496.443,24
Mato Grosso do Sul	1	R\$ 1.102,90
Paraíba	13	R\$ 319.478,49
Piauí	1	R\$ 32.841,70
Paraná	28	R\$ 379.914,60
Rio De Janeiro	11	R\$ 304.760,25
Rio Grande do Norte	2	R\$ 180.139,40
Rio Grande do Sul	32	R\$ 470.458,49
Santa Catarina	27	R\$ 320.088,65
São Paulo	63	R\$ 942.983,67
Tocantins	1	R\$ 30.208,10
Total	252	R\$ 4.031.910,22

Localização	Quantidade	Valor
PERNAMBUCO	75	R\$ 1.525.282,85
DEMAIS ESTADOS	252	R\$ 4.031.910,22
TOTAL GERAL	327	R\$ 5.557.193,07

Fonte: Elaborado pelo autor com dados da pesquisa (2019).

O **Quadro 4** mostra a participação das ME/EPP de cada Estado nas contratações realizadas pela UFRPE no exercício de 2018, constatando, como se lê, que a participação das

ME/EPP sediadas em Pernambuco é muito reduzida, tanto em termos quantitativos, quanto no valor contratado.

Tabela 8 – Participação das ME/EPP nas compras da UFRPE, nas duas modalidades mais utilizadas nas contratações no período de 2018

Modalidade de Licitação	ME/EPP	%	Empresas de Outros Portes	%	Total	%
Pregão	R\$ 5.557.193,07	18	R\$ 25.316.101,74	82	R\$ 30.873.294,81	54,3
Dispensa de Licitação	R\$ 1.156.321,67	6	R\$ 19.510.816,98	94	R\$ 20.667.138,65	36,3
Total	R\$ 6.713.514,74		R\$ 44.826.918,72		R\$ 51.540.433,46	90,6

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Painel de Compras do Governo Federal

A **Tabela 8**, representa as duas formas de contratações mais utilizadas pela UFRPE no exercício de 2018, por meio da modalidade de licitação Pregão e na exceção Dispensa de Licitação, representando 90,6% do volume total contratado, correspondendo ao volume de R\$ 51.540.433,46.

Essas formas são justamente as que mais facilitam aos gestores públicos a adoção de medidas de gestão que privilegiem o tratamento diferenciado e simplificado, mediante contratação das ME/EPP. Considerando as recomendações legais já mencionadas nesta pesquisa, primeiramente destacamos a exceção da Dispensa de Licitação onde a legislação recomenda que nessa forma as contratações sejam realizadas exclusivamente por meio das ME/EPP.

Quanto à modalidade Pregão, considerando a exigência de contratação exclusiva de ME/EPP nos itens de valor de até R\$ 80.000,00. Com o advento da criação da forma de realização de Licitação pelo Sistema de Registro de Preços, oferece ao gestor outras possibilidades para promoção da contratação preferencial às ME/EPP, primeiro que não é necessário ao gestor ter dotação orçamentária prévia para autorizar a Licitação, outra vantagem é a redução do volume de estoque, pois com os preços registrados e válidos por um ano o gestor terá disponível um estoque virtual, contratando apenas o quantitativo necessário para formação de um estoque mínimo necessário a manutenção da Instituição, permitindo também mais transparência nas contratações e por fim e principal vantagem é o aumento da eficiência da Administração.

As informações até aqui apresentadas fortalecem os objetivos desta pesquisa, principalmente quando demonstram a baixa contratação das ME/EPP sediadas em Pernambuco nos processos de licitação da UFRPE no exercício de 2018, na principal modalidade de licitação adotada na UFRPE, que é o Pregão Eletrônico.

O total contratado pela UFRPE na modalidade Tomada de Preço, no exercício de 2018, foi equivalente ao valor de R\$ 3.925.618,87. Houve a participação de cinco ME/EPP, sendo duas (40%) sediadas no estado de Pernambuco, com participação no valor de R\$ 1.305.369,82(33%). Por outro lado, três (60%) ME/EPP sediadas nos demais Estados, tiveram uma participação de R\$ 2.620.249,05(67%), como se lê na **Tabela 7** e **Quadro 4**. Ou seja, todas as empresas contratadas (100%) se declararam como sendo ME/EPP, demonstrando mais uma vez a viabilidade da adoção da contratação regionalizada de ME/EPP como política de promoção do desenvolvimento regional.

Caracterizada por uma das exceções, a modalidade Dispensa de Licitação, de acordo com o inciso IV, do Art. 49, da LC nº 123/2006, preconiza que as compras realizadas por essa modalidade sejam viabilizadas preferencialmente por intermédio de ME/EPP.

O principal incentivo à adoção do tratamento diferenciado e simplificado às ME/EPP nas contratações regionalizadas, vem do §3º, do Art. 48, da Lei Complementar 123/2006, que estabelece a prioridade de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% do melhor preço válido. Ou seja, nos itens exclusivos para ME/EPP, a universidade poderá, preferencialmente, contratar as empresas do Estado, como no exemplo que segue: se o preço estimado para aquisição foi de R\$ 100,00, e, no certame, uma empresa de São Paulo apresentou o melhor preço a saber de R\$ 90,00 para o item, uma do estado de Minas Gerais apresentou preço de R\$ 92,00, e, em terceiro lugar, uma ME/EPP de Pernambuco apresentou um preço de R\$ 95,00. Se no edital da UFRPE constar a previsão da contratação regionalizada, a universidade deverá contratar com a empresa de Pernambuco classificada em terceiro lugar, pois seu preço ficou abaixo do percentual de 10% em relação ao melhor preço válido e também abaixo do preço estimado apurado.

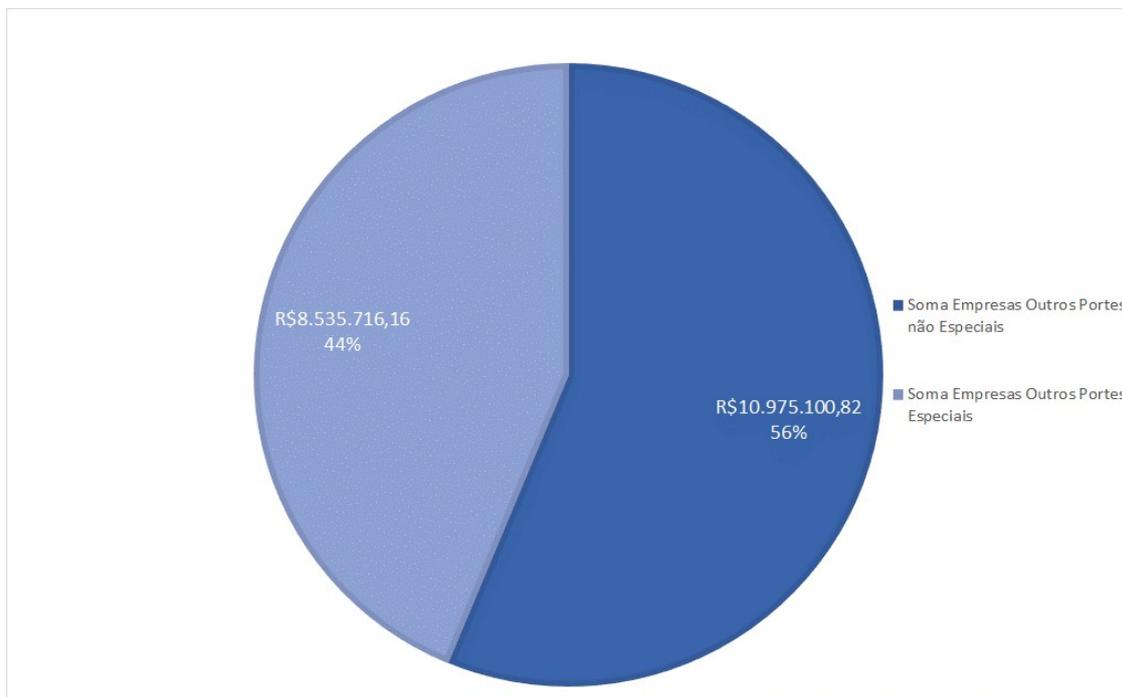
Na modalidade de licitação Dispensa de Licitação a pesquisa apurou que a UFRPE contratou um total de recursos na ordem de R\$ 20.667.138,65. Desse total, verificou-se que R\$ 1.156.321,67 (6%) foram destinados nas contratações de ME/EPP, e R\$ 19.510.816,98 (94%) foram destinados às contratações com Empresas de Outros Portes(**Tabela 7**).

Especialmente em relação ao volume de recursos contratados com Empresas de Outros Portes, vale o mesmo esclarecimento feito anteriormente. Ou seja, dentre essas contratações existem dois tipos de classificação: Empresas Não Especiais e Empresas Especiais. Essas últimas são aquelas empresas que são contratadas pelas organizações públicas por absoluta impossibilidade de concorrência, e, portanto, com amparo legal para contratação mediante

Dispensa de Licitação, de acordo com o Art. 24, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, com exceção para os incisos I e II.

Portanto, do volume contratado na UFRPE por Dispensa de Licitação com Empresas de Outros Portes, o valor de R\$ 10.975.100,82 (56%) foi destinado para Empresas de Outros Portes Não Especiais; e o valor de R\$ 8.535.716,16 (44%) foi destinado às Empresas de Outros Portes Especiais, situação demonstrada no **Gráfico 2**.

Gráfico 2 - Participação das ME/EPP nos contratos com a UFRPE na modalidade Dispensa de Licitação relativo às Empresas de Outros Portes



Fonte: Elaborado pelo autor com dados da pesquisa (2019).

E do montante de R\$ 1.156.321,67 por Dispensa de Licitação relativo às ME/EPP contratadas apurou-se que 41 empresas (38%) eram sediadas em Pernambuco em um volume de recursos contratados na ordem de R\$ 458.980,25. Houve, por outro lado, a participação de 67(62%) empresas sediadas em outros estados da federação, em um volume contratado na ordem de R\$ 697.341,42 (**Quadro 5**). Lembrando que nas situações das contratações realizadas na exceção prevista nos incisos I e II do Art. 24, da Lei 8.666/1993, a Administração Pública deverá contratar as ME/EPP, e preferencialmente que sejam sediadas na região, conforme previsto no inciso IV, do Art. 49, da Lei Complementar nº 123/2006.

Quadro 5- Participação das ME/EPP sediadas em PE em relação aos demais estados, na modalidade Dispensa de Licitação

Estado	Quantidade	Valor
Pernambuco	41	R\$ 458.980,25

Estado	Quantidade	Valor
Bahia	2	R\$ 23.030,49
Ceará	1	R\$ 155.144,00
Distrito Federal	1	R\$ 2.175,00
Goiás	6	10.391,28
Minas Gerais	7	18.623,22
Não Cadastrada/Não Localizada	14	48.742,10
Pará	1	R\$ 440,19
Paraíba	4	16.324,50
Paraná	7	R\$ 28.876,48
Rio de Janeiro	3	10.367,60
Rio Grande do Norte	3	5.493,66
Rio Grande do Sul	2	1.347,22
Santa Catarina	6	R\$ 358.923,01
São Paulo	10	17.462,67
Total	67	R\$ 697.341,42

Localização	Quantidade	Valor
Pernambuco	41	R\$ 458.980,25
Demais Estados	67	R\$ 697.341,42
Total Geral	108	R\$ 1.156.321,67

Fonte: Elaborado pelo autor com dados da pesquisa (2019).

Mesmo não sendo possível adotar a margem de preferência para contratação regionalizada de ME/EPP, foi realizado o levantamento no Painel de Compras para a segunda exceção relativa à obrigatoriedade de realização de licitação para aquisição de bens e serviços pela administração pública: a Inexigibilidade de Licitação. Nessa forma de contratação, a UFRPE, homologou, no exercício de 2018, contratos no volume total de R\$ 1.401.227,66. Como demonstrativo desse montante, a pesquisa apurou que foi destinado o valor de R\$ 1.317.756,66 (94%) para Empresas de Outros Portes, e R\$ 83.471,00 (6%) para as ME/EPP, como se lê na **Tabela 7**.

Todavia, essa forma de contratação, conforme previsto no Art. 25, da Lei de Licitações e Contratos, se caracteriza pela impossibilidade de competição entre os fornecedores, ou pela exclusividade do objeto a ser fornecido, ou pela própria falta de

fornecedores concorrentes para a contratação. Portanto, nesse caso, também fica inviável a Administração Pública sugerir o porte do fornecedor, nem a preferência pela contratação regionalizada.

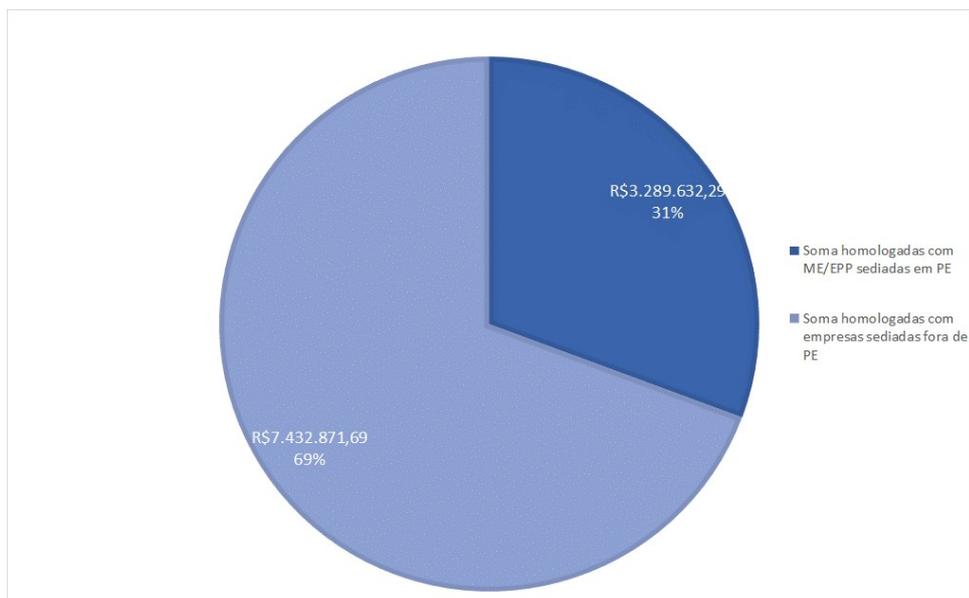
A Concorrência é uma modalidade de licitação não utilizada pela UFRPE nas suas contratações, no exercício de 2018.

Em síntese, a pesquisa apontou que no exercício de 2018 a UFRPE realizou contratações com ME/EPP em um volume expressivo de R\$ 10.722.604,61. Esse montante foi contratado em quatro diferentes modalidades de licitação (**Tabela7**):

- a. Pregão, com R\$ 5.557.193,07;
- b. Tomada de Preços, com R\$ 3.925.618,87;
- c. Dispensa de Licitação, com R\$ 1.156.321,67;
- d. Inexigibilidade de Licitação, com R\$ 83.471,00.

Entretanto, quando comparamos as contratações das compras públicas da UFRPE e a participação das ME/EPP sediadas em Pernambuco em relação às empresas sediadas em outros estados do Brasil, vemos que apenas 31% do valor contratado foi de contratos com ME/EPP pernambucanas (**Gráfico 3**). As ME/EPP das regiões Sudeste e Sul são as que mais atuam em Pernambuco (**Quadros 4 e 5**). Em números absolutos, no período de 2018 foram contratadas 118 (27%) ME/EPP sediadas em Pernambuco e 323 (73%) ME/EPP sediadas em outros estados.

Gráfico 3– Participação das ME/EPP sediadas em PE nos contratos com a UFRPE no exercício de 2018



Fonte: Elaborado pelo autor com dados da pesquisa (2019).

Note-se que as informações acima dizem respeito apenas ao exercício de 2018 e exclusivamente a uma universidade pública federal, a UFRPE. Imagine todos os órgãos públicos federais adotando o tratamento diferenciado, simplificado e favorecido nas suas aquisições, com a margem de preferência na contratação das ME/EPP sediadas no estado de Pernambuco. Certamente, essa é de fato uma política de promoção do desenvolvimento econômico e social da Região, mas que precisa ser implementada.

4.2.2 Contratações por licitação realizadas pela UFPE

Igualmente, como na subseção anterior, os dados foram coletados dos sistemas de informação do Governo Federal correspondentes ao exercício de 2018, o SIASGNet, SICAF e SIASG, todos disponíveis no Portal de Compras do Governo Federal. De acordo com os dados levantados no Painel de Compras do Governo Federal, no exercício de 2018, a UFPE, por intermédio de sua Unidade Administrativa de Serviços Gerais principal UASG 153080, realizou contratação no valor de R\$ 146.241.697,61 com as ME/EPP e com as Empresas de Outros Portes, cujos valores contratados são especificados na **Tabela 9**.

Do percentual de contratações com ME/EPP, neste momento ainda estão incluídas as empresas consideradas especiais, adiante excluídas deste percentual, deixando apenas as ME/EPP com direito ao tratamento simplificado e privilegiado.

Tabela 9- Participação das ME/EPP nas compras da UFPE por modalidade de licitação no período de 2018

Modalidade de Licitação	ME/EPP	%	Empresas de Outros Portes	%	Total	%
Pregão	R\$ 28.096.516,81	31	R\$ 61.745.959,65	69	R\$ 89.842.476,46	61,4
Tomada de Preço	R\$ 1.308.338,75	100	-	-	R\$ 1.308.338,75	0,9
Concorrência	R\$ 3.483.938,43	10	R\$ 30.737.688,15	90	R\$ 34.221.626,58	23,4
Dispensa de Licitação	R\$ 1.235.978,89	8	R\$ 14.793.310,42	92	R\$ 16.029.289,31	11,0
Inexigibilidade de Licitação	R\$ 751.901,40	16	R\$ 4.088.065,11	84	R\$ 4.839.966,51	3,3
Total	R\$ 34.876.674,28	24	R\$ 111.365.023,33	76	R\$ 146.241.697,61	100

Fonte: Elaborado pelo autor com dados da pesquisa (2019).

Como se lê na **Tabela 10**, apresentam-se as formas de contratação, por modalidades de licitação e suas exceções referentes à UFPE. Indica-se o total de contratações de ME/EPP e de Empresas de Outros Portes por cada forma de contratação, no exercício de 2018.

Na modalidade Pregão, que pode ser executado de modo presencial ou eletrônico, também na UFPE, 100% dos processos foram realizados de modo eletrônico no exercício de 2018, perfazendo um total de R\$ 89.842.476,46 (**Tabela 9; 10**), sendo:

- a. R\$ 61.745.959,65 (69%), com contratações de Empresas de Outros Portes;
- b. R\$ 28.096.516,81 (31%), com contratações por intermédio de ME/EPP.

Na referida modalidade Pregão participaram 372 ME/EPP, sendo 105 sediadas no estado de Pernambuco, com participação no valor de R\$ 12.064.399,33. Por outro lado, 267 ME/EPP contratadas eram sediadas em outros estados do Brasil, com participação de R\$ 16.032.117,48, como se lê no **Quadro 6**.

Quadro 6 - Participação das ME/EPP sediadas em Pernambuco em relação aos demais Estados, na modalidade Pregão

Estado	Quantidade	Valor
Pernambuco	105	R\$ 12.064.399,33

Estados	Quantidade	Valor
Alagoas	4	R\$ 307.295,18
Bahia	3	R\$ 3.987,70
Ceará	5	R\$ 509.461,09
Distrito Federal	11	R\$ 3.928.154,02
Espírito Santo	2	R\$ 40.559,01
Goiás	12	R\$ 184.205,85
Maranhão	1	R\$ 2.719,60
Minas Gerais	49	R\$ 2.659.711,98
Mato Grosso do Sul	1	R\$ 90.072,04
Não Cadastrada no Sicaf	1	R\$ 76.140,00
Paraíba	17	R\$ 1.438.769,64
Piauí	1	R\$ 16.951,00
Paraná	24	R\$ 1.068.712,15
Rio de Janeiro	14	R\$ 903.360,34
Rio Grande do Norte	6	R\$ 66.900,05
Rio Grande do Sul	22	R\$ 396.410,91
Santa Catarina	17	R\$ 416.923,33
Sergipe	2	R\$ 162.996,04
São Paulo	75	R\$ 3.758.787,55
Totais	267	R\$ 16.032.117,48
Estados	Quantidade	Valor
Pernambuco	105	R\$ 12.064.399,33

Outros Estados	267	R\$ 16.032.117,48
Total	372	R\$ 28.096.516,81

Fonte: Elaborado pelo autor com dados da pesquisa (2019)

O **Quadro 6** mostra a participação das ME/EPP de cada Estado nas contratações realizadas pela UFPE no exercício de 2018. Como se lê no Quadro 6, embora a participação das ME/EPP sediadas no estado de Pernambuco nas contratações da UFPE seja maior do que foi apurado para a UFRPE **Quadro 5**, a UFPE também necessita adotar medidas de gestão, administrativas e legais que promovam o aumento da participação das ME/EPP nas suas contratações, com o tratamento simplificado, privilegiado e preferencial às ME/EPP sediadas no estado de Pernambuco.

Tabela 10 - Participação das ME/EPP nas compras da UFPE, nas duas modalidades mais utilizadas nas contratações no período de 2018

Modalidade de Licitação	ME/EPP	%	Empresas de Outros Portes	%	Total	%
Pregão	R\$ 28.096.516,81	31	R\$ 61.745.959,65	69	R\$ 89.842.476,46	61,4
Dispensa de Licitação	R\$ 1.235.978,89	8	R\$ 14.793.310,42	92	R\$ 16.029.289,31	11,0
Total	R\$ 29.332.495,70		R\$ 76.539.270,07		R\$ 105.871.765,77	72,4

Fonte: Elaborado pelo autor com dados da pesquisa (2019)

A **Tabela 10**, representa a duas formas de contratações mais utilizadas pela UFPE no exercício de 2018, por meio da modalidade de licitação Pregão e na exceção Dispensa de Licitação, representando 72,4% do volume total contratado, correspondendo ao volume de R\$105.871.765,77.

Como apurado na UFRPE, a UFPE também teve um percentual interessante nas mesmas formas de contratação, e como dito anterior, essas formas são justamente as que mais favorecem aos gestores públicos a adotarem medidas de gestão que privilegiem através do tratamento diferenciado e simplificado na contratação das ME/EPP, e atendendo as recomendações legais, considerando primeiro a exceção da Dispensa de Licitação as contratações devem ser feitas exclusivamente por meio das ME/EPP.

Quanto à modalidade Pregão, novamente devemos considerar a exigência de contratação exclusiva de ME/EPP nos itens de valor de até R\$ 80.000,00, salientando que a exclusividade é pelo valor do item e não pelo total da licitação.

O Sistema de Registro de Preços, deu ao gestor possibilidade para promoção da contratação preferencial às ME/EPP, possibilidades já mencionadas na pesquisa da UFRPE.

Novamente, os dados apurados na UFPE, justificam os objetivos dessa pesquisa, principalmente quando fica demonstrado em termos numéricos, a baixa participação das ME/EPP sediadas no Estado, nas contratações no exercício de 2018, principalmente no que se refere à modalidade de licitação Pregão.

A participação das ME/EPP nas contratações realizadas pela UFPE, no exercício de 2018, no valor e no quantitativo, das ME/EPP sediadas no estado de Pernambuco e das empresas sediadas em outros Estados. Foram contratadas 105 (28%) ME/EPP sediadas no estado de Pernambuco no valor de R\$ 12.064.399,33 (43%); e, 267 (72%) processos de compras homologados para ME/EPP sediadas fora de Pernambuco, no valor total de R\$ 16.032.117,48 (57%).

Na Modalidade Tomada de Preços a UFPE contratou no exercício de 2018 o valor de R\$ 1.308.338,75. As empresas contratadas pela UFPE se declararam como sendo ME/EPP, ou seja, 100%. E a pesquisa constatou que 100% dessas empresas estavam sediadas no estado de Pernambuco, demonstrando novamente da viabilidade da adoção da contratação regionalizada de ME/EPP como política de promoção do desenvolvimento regional.

Embora não seja utilizada na UFRPE, a modalidade Concorrência nas suas contratações durante o exercício de 2018 na UFPE foi de R\$ 34.221.626,58. Desse montante, foram destinados para Empresas de Outros Portes, o volume de R\$ 30.737.688,15 (90%) e para as ME/EPP, R\$ 3.483.938,43 (10%).

Na modalidade de Dispensa de Licitação, considerada como uma das exceções das modalidades de licitação, os dados apurados nas contratações realizadas pela UFPE mostram que a universidade contratou, nessa modalidade, um total de R\$ 16.029.289,31. Do total, um montante de R\$ 14.042.305,67 (92%) foi destinado às contratações com Empresas de Outros Portes Especiais, que por suas especificidades já comentadas anteriormente, não dão possibilidade à Administração Pública promover o tratamento simplificado, privilegiado e preferencial, autorizados pela legislação, e R\$ 1.235.978,89 (8%) com ME/EPP sediadas em vários Estados do Brasil (**Tabela 8**). Das contratações com Empresas de Outros Portes, foi extraído o valor de R\$ 751.004,75 (5%) que foram destinados às contratações de Empresas de Outros Portes não Especiais, que diferente das empresas especiais dá possibilidade à Administração Pública de promover o tratamento simplificado, privilegiado e preferencial, autorizados pela legislação.

Apurados os dados referentes às contratações de ME/EPP pela UFPE na modalidade de Dispensa de Licitação no exercício de 2018, foi possível determinar o quantitativo e o

valor de participação por Estado, destas empresas nas contratações. Essa situação é mostrada no **Quadro 7**.

Quadro 7 - Participação das ME/EPP sediadas em PE em relação aos demais Estados, na modalidade Dispensa de Licitação

Estado	Quantidade	Valor
Pernambuco	69	R\$ 958.382,05
Estado	Quantidade	Valor
Ceará	1	R\$ 14.000,00
Distrito Federal	4	R\$ 10.609,97
Goiás	3	R\$ 11.629,90
Minas Gerais	10	R\$ 29.146,01
Não Cadastrada no SicaF-Não Loc.	7	R\$ 95.037,01
Paraíba	1	R\$ 2.294,00
Piauí	1	R\$ 3.300,00
Paraná	3	R\$ 21.499,98
Rio de Janeiro	5	R\$ 12.251,96
Rio Grande do Norte	2	R\$ 9.907,83
Roraima	1	R\$ 5.900,00
Rio Grande do Sul	1	R\$ 3.655,00
Santa Catarina	4	R\$ 20.003,50
São Paulo	14	R\$ 38.361,68
Total	57	R\$ 277.596,84

Localização	Quantidade	Valor
Pernambuco	69	R\$ 958.382,05
Demais Estados	57	R\$ 277.596,84
Total Geral		R\$ 1.235.978,89

Fonte: Elaborado pelo autor com dados da pesquisa (2019)

A seguir, o levantamento para apurar as contratações realizadas pela UFPE, por Inexigibilidade de Licitação, no exercício de 2018, identificou um volume totalde R\$ 4.839.966,51. De acordo com a pesquisa, desse montante, foram destinados para Empresas de Outros Portes R\$ 4.088.065,11 e para as ME/EPP R\$ 751.901,40.

4.2.3 Contratações por licitação realizadas pela UNIVASF

Para comparar com a situação da UFRPE, similarmente à UFPE, levantou-se informações da UNIVASF, por meio dos sistemas de informação SIASGNet, SICAF e SIASG, disponíveis no Portal de Compras do Governo Federal. Do mesmo modo, o objetivo é demonstrar e dimensionar o potencial da participação da UNIVASF no desenvolvimento

econômico regional, utilizando o orçamento disponibilizado para manutenção de suas atividades de ensino, pesquisa e extensão, adotando as recomendações da Lei Complementar nº 123/2006, garantindo o tratamento simplificado e privilegiado às ME/EPP nas suas contratações.

A **Tabela 11** mostra a participação das ME/EPP nas contratações da UNIVASF. No exercício de 2018, a UNIVASF, por intermédio de sua Unidade Administrativa de Serviços Gerais (UASG) única realizou compras no valor de R\$ 46.522.725,09, sendo R\$ 28.945.755,05 (62%) com Empresas de Outros Portes e R\$ 17.576.970,04 com ME/EPP. Na mesma tabela é dilucidado como esses valores foram distribuídos nas modalidades de licitação.

Referente à modalidade Tomada de Preços não há informações (**Tabela 9**), pois a UNIVASF não realizou nenhuma licitação no exercício de 2018. Por outro lado, na modalidade Concorrência a UNIVASF contratou o valor de R\$ 1.893.956,92, sendo 100% com Empresas de Outros Portes, porém todas sediadas no estado de Pernambuco.

Tabela 11 - Participação das ME/EPP nas compras da UNIVASF por modalidade de licitação no período de 2018

Modalidade de Licitação	ME/EPP	%	Empresas de Outros Portes	%	Total	%
Pregão	R\$ 15.166.768,92	70	R\$ 6.516.081,58	30	R\$ 21.682.850,50	46,6
Tomada de Preço	-	-	-	-	-	0
Concorrência	-	-	R\$ 1.893.956,92	100	R\$ 1.893.956,92	4,0
Dispensa de Licitação	R\$ 2.386.175,12	10	R\$ 20.342.004,67	90	R\$ 22.728.179,79	48,9
Inexigibilidade de Licitação	R\$ 24.026,00	11	R\$193.711,88	89	R\$ 217.737,88	0,5
Total	R\$ 17.576.970,04	38	R\$ 28.945.755,05	62	R\$ 46.522.725,09	100

Fonte: Elaborado pelo autor com dados da pesquisa (2019).

Referente à modalidade de licitação Pregão, constatou-se também com essa universidade que no exercício de 2018, 100% dos Pregões foram realizados de modo eletrônico, perfazendo um total de R\$ 21.682.850,50. Desse montante, R\$ 6.516.081,58 (30%) dizem respeito às contratações com Empresas de Outros Portes e R\$ 15.166.768,92 (70%) dizem respeito às contratações por intermédio de ME/EPP.

Na modalidade Pregão foram contratadas 180ME/EPP, sendo 19 sediadas no estado de Pernambuco com participação no valor de R\$ 8.258.213,53 (54%). Por outro lado,

161ME/EPP das ME/EPP contratadas eram sediadas nos demais estados, com participação no valor de R\$ 6.908.555,39 (46%) como se lê no **Quadro 8**.

Quadro 8 - Participação das ME/EPP sediadas em PE em relação aos demais Estados, na modalidade Pregão

Estado	Quantidade	Valor
Pernambuco	19	R\$ 8.258.213,53

Estado	Quantidade	Valor
Alagoas	2	R\$ 804.018,00
Bahia	6	R\$ 114.340,00
Ceará	5	R\$ 545.852,20
Distrito Federal	9	R\$ 252.561,74
Espírito Santo	4	R\$ 44.593,80
Goiás	12	R\$ 639.648,50
Minas Gerais	14	R\$ 338.038,29
Mato Grosso do Sul	2	R\$ 3.743,12
Paraíba	10	R\$ 609.370,49
Piauí	1	R\$ 1.695,00
Paraná	25	R\$ 753.179,66
Rio de Janeiro	5	R\$ 597.297,74
Rio Grande do Norte	3	R\$ 35.751,88
Rio Grande do Sul	13	R\$ 367.068,44
Santa Catarina	13	R\$ 152.528,88
Sergipe	1	R\$ 69.836,85
São Paulo	35	R\$ 1.568.012,80
Tocantins	1	R\$ 11.018,00
Totais	161	R\$ 6.908.555,39

Estado	Quantidade	Valor
Pernambuco	19	R\$ 8.258.213,53
Outros Estados	161	R\$ 6.908.555,39
Total	180	R\$ 15.166.768,92

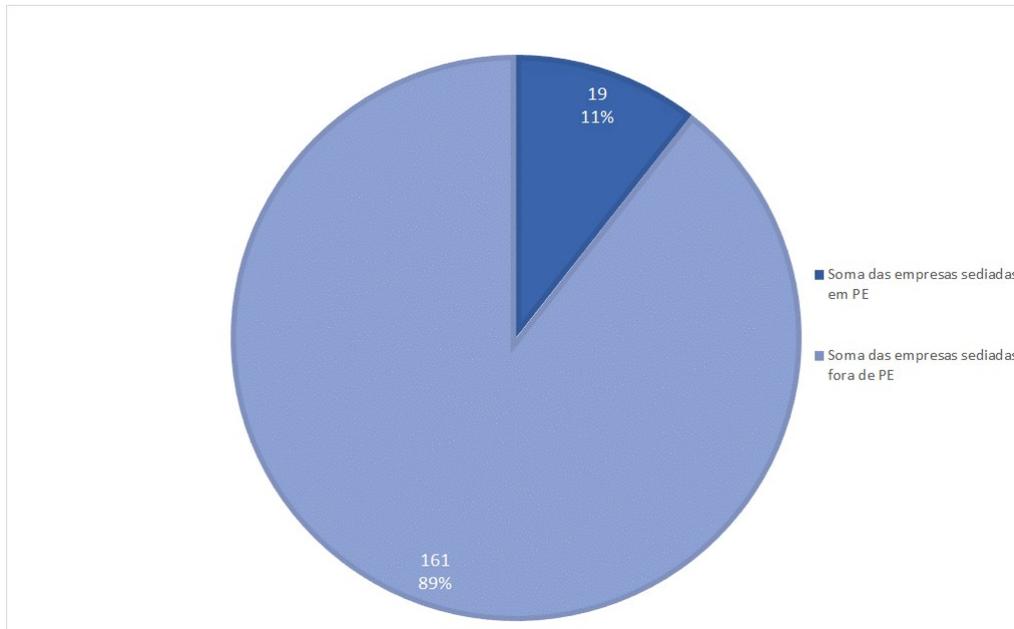
Fonte: Elaborado pelo autor com dados da pesquisa (2019)

Foi constatado que as contratações realizadas pela UNIVASF na modalidade Dispensa de Licitação com Empresas de Outros Portes foi de R\$ 20.342.004,67 (**Tabela 9**). Desse total, R\$ 14.477.920,47 foram contratações com Empresas de Outros Portes Não Especiais e R\$ 5.864.084,20 com Empresas de Outros Portes Especiais.

A **Tabela 11** evidencia a participação das ME/EPP nas compras da UNIVASF na modalidade Pregão. Nota-se que o valor de R\$ 15.166.768,92 destinados às ME/EPP

representava 70%. Todavia, o **Gráfico 4** revela que poucas dessas empresas eram sediadas no estado de Pernambuco.

Gráfico 4 – Localização das ME/EPP nos contratos com a UNIVASF na modalidade Pregão



Fonte: Elaborado pelo autor com dados da pesquisa (2019)

Na Modalidade Dispensa de Licitação a UNIVASF contratou um valor no total de R\$ 22.728.179,79. Desse volume, a UNIVASF contratou R\$ 2.386.175,12 com ME/EPP. E, diferente das outras duas universidades, 100% dessas ME/EPP estavam sediadas em outros Estados (**Quadro 9**).

Quadro 9 - Localização das ME/EPP contratadas pela UNIVASF na modalidade Dispensa de Licitação no período de 2018.

Estado	Quantidade	Valor
Ceará	1	R\$ 1.860.571,23
Goiás	1	R\$ 14.449,00
Paraná	1	R\$ 7.900,00
Rio Grande do Norte	2	R\$ 494.400,00
Rio Grande do Sul	2	R\$ 2.092,80
Santa Catarina	2	R\$ 2.523,99
São Paulo	2	R\$ 4.238,10
Totais	11	R\$ 2.386.175,12

Fonte: Elaborado pelo autor com dados da pesquisa (2019)

O montante de R\$ 14.477.920,47 (85%) relativo às Empresas de Outros Portes Não Especiais está elucidado no **Quadro 10** para salientar a distribuição dos R\$ 12.249.992,87(85%) relativo às Empresas de Outros Portes sediadas em outros Estados e o volume de R\$ 2.227.927,60 (15%) relativo às Empresas de Outros Portes sediadas no estado de Pernambuco.

Quadro 10 - Participação das Empresas de Outros Portes, sediadas em PE em relação aos demais Estados, na modalidade Dispensa de Licitação

Estado	Quantidade	Valor
Pernambuco	1	R\$ 2.227.927,60

Estado	Quantidade	Valor
Bahia	1	R\$ 1.416.600,66
Ceará	1	R\$ 2.415.187,21
Distrito Federal	1	R\$ 8.135.350,44
Não Cadastrada no Sicaf-Não Loc.	5	R\$ 270.615,36
Rio Grande do Sul	1	R\$ 5.880,00
São Paulo	3	R\$ 6.359,20
Total	12	R\$ 12.249.992,87

Localização	Quantidade	Valor
Pernambuco	1	R\$ 2.227.927,60
Demais Estados	12	R\$ 12.249.992,87
Total Geral		R\$ 14.477.920,47

Fonte: Elaborado pelo autor com dados da pesquisa (2019).

Voltando à **Tabela 11**, vamos ver a situação da modalidade Inexigibilidade de Licitação no exercício de 2018, do total de R\$ 217.737,88. De acordo com a pesquisa, desse montante, foram destinados para Empresas de Outros Portes R\$193.711,88 (89%)e R\$ 24.026,00 (11%) para ME/EPP.

Tabela 12 - Participação das ME/EPP nas compras da UNIVASF, nas duas modalidades mais utilizadas nas contratações no período de 2018

Modalidade de Licitação	ME/EPP	%	Empresas de Outros Portes	%	Total	%
Pregão	R\$ 15.166.768,92	70	R\$ 6.516.081,58	30	R\$ 21.682.850,50	46,6
Dispensa de Licitação	R\$ 2.386.175,12	10	R\$ 20.342.004,67	90	R\$ 22.728.179,79	48,9
Total	R\$ 17.552.944,04		R\$ 24.858.086,25		R\$ 44.411.030,29	95,5

Fonte: Elaborado pelo autor com dados da pesquisa (2019).

A **Tabela 12**, representa a duas formas de contratações mais utilizadas pela UNIVASF no exercício de 2018, por meio da modalidade de licitação Pregão e na exceção Dispensa de Licitação, e o índice apurado é muito maior do que se observou em relação a UFRPE e a UFPE, atingindo o total de 95,5% do volume total contratado, correspondendo ao volume de R\$44.411.030,29.

Diferente do apurado na UFRPE e na UFPE, a UNIVASF contratou quase 100% por meio dessas duas formas. Mas, como visto anteriormente, essas formas são justamente as que mais favorecem os gestores públicos a adotarem medidas de gestão que privilegiem a contratação das ME/EPP mediante tratamento diferenciado e simplificado, atendendo às recomendações legais, à exceção da Dispensa de Licitação, uma vez que suas contratações devem ser feitas exclusivamente por meio das ME/EPP.

Quanto à modalidade Pregão, é exigido que as contratações seja por meio de ME/EPP nos itens de valor até R\$ 80.000,00, salientando que a exclusividade é pelo valor do item e não pelo total da licitação.

O Sistema de Registro de Preços, deu ao gestor possibilidade para promoção da contratação preferencial às ME/EPP, possibilidades já mencionadas na pesquisa da UFRPE e UFPE.

Novamente, os dados apurados na UNIVASF, justificam os objetivos dessa pesquisa, principalmente quando fica demonstrado em termos numéricos, a baixa participação das ME/EPP sediadas no Estado de Pernambuco, nas contratações no exercício de 2018, principalmente no que se refere à modalidade de licitação Pregão e por Dispensa de Licitação.

4.3 Contratações realizadas pela UFRPE, UFPE e UNIVASF versus PIB municipal de Pernambuco

Para demonstrar a importância dessas Instituições na economia regional, levantamos o Produto Interno Bruto dos Municípios de Pernambuco-PIB para comparação com o volume das contratações realizadas por essas Universidades no exercício de 2018.

4.3.1 Contratações realizadas pela UFRPE versus PIB municipal de Pernambuco

Foi apurado que o volume total de contratação da UFRPE no exercício de 2018 foi de R\$ 56.867.279,99, representou tudo que foi produzido por sete municípios do estado de Pernambuco, verificados por meio do Produto Interno Bruto-PIB destes municípios.

É importante esclarecer que o volume apurado para a UFRPE representa o total efetivamente contratado e não o orçamento da Instituição. O PIB municipal, por seu turno, representa a soma de todos os bens e serviços produzidos na economia do município durante um ano, demonstrando mais uma vez a importância dessa pesquisa, principalmente quando fica demonstrado em termos numéricos, a grande participação da UFRPE na economia e na promoção do desenvolvimento socioeconômico da Região.

4.3.2 Contratações realizadas pela UFPE versus PIB municipal de Pernambuco

Foi apurado que o volume total de contratação da UFPE no exercício de 2018 foi de R\$ 146.241.697,61. Considerando que o volume de contratação foi muito superior ao realizado pela UFRPE, representou o PIB correspondente a nada menos que cinquenta e dois municípios do estado de Pernambuco.

É importante esclarecer que o volume apurado para a UFPE representa o total efetivamente contratado e não o orçamento da Instituição, já o PIB municipal representa a soma de todos os bens e serviços produzidos na economia do município durante um ano, os resultados demonstrados só aumenta cada vez mais a importância dessa pesquisa, principalmente quanto a grande participação da UFPE na economia e na promoção do desenvolvimento socioeconômico da Região.

4.3.3 Contratações realizadas pela UNIVASF versus PIB municipal de Pernambuco

Mesmo sendo menor que a UFRPE e a UFPE, o volume apurado para UNIVASF de R\$ 46.522.725,09 representa o PIB de três municípios do estado de Pernambuco, resultado também bastante interessante se considerarmos que a população aproximada de cada Município é de aproximadamente 6.000 habitantes. Destaca-se, entretanto, que o valor apurado é relativo apenas as despesas efetivamente contratadas pela UNIVASF e não o seu orçamento para o exercício.

Considerando que a pesquisa foi realizada para as três Instituições, mostra um volume total das suas contratações de R\$ 249.631.702,69, representando o PIB equivalente a 108 municípios do estado de Pernambuco, ou quase 60% do total de 185 Municípios. Esses são dados importantes que mostram o tamanho da importância e o impacto dessas Instituições na economia do Estado e na promoção do desenvolvimento socioeconômico da Região. Esses

resultados também mostram a importância dessa pesquisa como suporte aos gestores públicos no desenvolvimento de políticas públicas que incentivem a promoção do desenvolvimento socioeconômico.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este é um trabalho voltado para um caso específico de política pública: as compras governamentais. Por conseguinte, o objetivo geral deste estudo foi demonstrar como uma universidade pública federal pode contribuir com o desenvolvimento regional pela aplicação efetiva do tratamento diferenciado, favorecido e preferencial às empresas instituídas como ME/EPP nas contratações públicas de bens, serviços e obras.

Acredita-se que esse propósito foi alcançado, pois, tendo como base o período de 2018, foram especificadas as participações das ME/EPP nas contratações das três universidades federais do estado de Pernambuco: UFRPE, UFPE, UNIVASF.

Ao longo do trabalho foi possível ver o montante de recursos financeiros que poderiam ter sido auferidos por fornecedores de ME/EPP regionais em 2018 por meio das compras públicas. A começar pelo levantamento das compras homologadas pelas Instituições Públicas vinculadas ao Ministério da Educação no exercício de 2018, na soma de R\$ 61.080.473.841,04 (**Quadro 4**).

Esse volume de recursos mostra o tamanho do poder exercido pelo Estado na economia do Brasil, e é esse poder que deve ser utilizado para potencializar as suas políticas públicas como indutoras do desenvolvimento econômico e social deste país. Todavia, dessa quantia, apenas R\$ 15.178.497.749,50, correspondente a 24,85% foram homologadas para ME/EPP.

Na perspectiva de verificar o poder de compras do Estado, de forma ainda mais regionalizada, elegeu-se três principais instituições federais de ensino superior sediadas em Pernambuco: a UFRPE, UFPE e UNIVASF. Somando o total das compras das três nas diversas modalidades de licitação identificou-se, no período de 2018, um valor de R\$ 249.631.702,69 (**Gráfico 5**) que, mesmo se referindo em apenas três universidades, já se demonstra o grande poder das compras públicas. Entretanto, seguindo a tendência geral, somente 25% desse valor foi destinado para compras com ME/EPP. O **Gráfico 5** elucidada a situação de cada universidade na comparação entre compras contratadas com ME/EPP e compras contratadas com Empresas de Outros Portes.

Gráfico 5 - Participação das ME/EPP nas compras da UFRPE, UFPE e UNIVASF no período de 2018



Fonte: Elaborado pelo autor com dados da pesquisa (2019).

Esses valores justificam o reconhecimento das compras governamentais como políticas públicas, na medida em que se direciona o valor dessas compras para gerar desenvolvimento regional como aqui defendido. Isso vai além da compra do bem ou serviço diretamente requerido pelo administrador público. Coube ao Estado, assim, estabelecer a Lei Complementar 123 de 14 de dezembro de 2006, que possibilita o tratamento diferenciado e favorecido às ME/EPP no que tange à participação em licitações públicas. É uma maneira indireta de subsídio a determinados agentes econômicos, neste caso as ME/EPP, tendo em vista o poder de compra das organizações públicas federais ser expressivo. Além disso, dado o alto volume de compras governamentais, o Estado se torna um importante agente econômico capaz de incentivar comportamentos de seus fornecedores e demais interessados em contratar.

Entretanto, a pesquisa constatou que do total dos recursos investidos em compras públicas pelas três universidades, apenas 25% foram homologadas com fornecedores caracterizados como ME/EPP. O valor das compras homologadas para as ME/EPP ainda representa um percentual baixo nas contratações públicas, embora a importância das ME/EP na economia do país e o tratamento diferenciado facultado às ME/EPP nas contratações públicas de bens, serviços e obras no âmbito da administração pública federal, estadual,

distrital e municipal garantido por meio da Lei complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014 e do Decreto nº 8.538, de 6 de outubro de 2015.

Os resultados também apontaram que é significativa a vantagem das ME/EPP sediados em outros estados quando se analisa a proporção entre o montante financeiro e a quantidade de ME/EPP contratadas no período de 2018 pelas três universidades federais (**Gráfico 6**). Embora estejamos nos referindo à modalidade de licitação Pregão, o que a pesquisa mostrou é que as demais modalidades seguiram essa tendência. As ME/EPP localizadas nos estados de São Paulo, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, e, em algumas situações nos estados da Paraíba e Goiás, são as que mais atuam em Pernambuco.

Gráfico 6 - ME/EPP sediadas em PE e fora do estado contratadas na modalidade Pregão



Fonte: Elaborado pelo autor com dados da pesquisa (2019).

As informações desta pesquisa evidenciaram que as três universidades (UFRPE, UFPE e UNIVASF) têm ainda muito a realizar no que diz respeito à adoção de práticas de gestão, administrativas e legais que promovam o aumento da participação das ME/EPP nas suas contratações. As informações levantadas no Portal de Compras do Governo Federal mostram a baixa participação das ME/EPP sediadas no Estado nas contratações no exercício de 2018, principalmente no que se refere à modalidade de licitação ao Pregão, de todas, a modalidade de licitação mais adotada nas universidades públicas federais.

Em se tratando especificamente da UFRPE, instituição objeto principal dessa pesquisa, em termos percentuais, seus resultados não são muito diferentes das demais universidades (ver **Gráficos 5 e 6**). Já os achados na pesquisa referente à UFPE foram mais favoráveis dos demonstrados pela UFRPE, considerando o volume destinado às ME/EPP sediadas em Pernambuco, mas ainda distante de um tratamento simplificado, favorecido e principalmente regionalizado, como política pública para impulsionar a contratação de ME/EPP sediadas na região. Concernente à UNIVASF, a pesquisa observou uma condição aquém das expectativas em se tratando da adoção do tratamento simplificado, privilegiado e regional às ME/EPP nas compras públicas.

Está evidente a evasão de divisas do estado de Pernambuco por meio do recolhimento do ICMS, quando Instituições Públicas sediadas no Estado, realizam suas compras com empresas sediadas em outros Estados, mesmo considerando o Diferencial de Alíquotas entre eles. Portanto, com base nos resultados encontrados nesta pesquisa queremos propor que aplicação efetiva do tratamento diferenciado, favorecido e preferencial às ME/EPP nas contratações públicas de bens, serviços e obras seja regulamentado e que seus procedimentos sejam adotados pela UFRPE como política de gestão, com inclusão no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI). Recomendamos que as demais universidades planejem estratégias para realmente colocar em ação essa política.

A pesquisa constatou que a UFRPE recolheu 100% do imposto, aproximadamente o volume R\$ 592.133,92 na ocasião em que realizou suas compras com ME/EPP sediadas em Pernambuco. Contudo, nas contratações de ME/EPP sediadas nos outros Estados e considerado o Diferencial de Alíquotas entre Estados, apesar o valor total de contratação com essas empresas representar mais de 72% do volume total dos processos de compras homologados em 2018, foi recolhido aproximadamente em impostos apenas R\$ 222.989,15, equivalente a 3% de média do Diferencial de Alíquotas. Porém, se esse quantitativo contratado com ME/EPP sediadas em outros Estados fosse destinados a empresas sediadas em Pernambuco, o recolhimento seria aproximadamente de R\$ 1.337.934,90 para o Estado de origem das empresas. Pernambuco deixou de arrecadar aproximadamente R\$ 1.114.945,75, volume expressivo, e estamos considerando apenas a participação de uma instituição, a UFRPE. Ou seja, essa pesquisa mostra como a aplicação do tratamento diferenciado, simplificado e preferencial para as ME/EPP não só eleva as possibilidades de sua participação, mas promove o desenvolvimento econômico e social no âmbito regional.

Dimensionar o montante de participação anual das universidades UFRPE, UFPE e UNIVASF na injeção de recursos e recolhimento de impostos no estado de Pernambuco com

a efetiva participação diferenciada das ME/EPP explica o art. 48, §3º da LC 123 que afirma que poderá ser estabelecida prioridade de contratação para as ME/EPP sediadas local e regionalmente até o limite de 10% do melhor preço válido. Assim caso opte por privilegiar o comércio regional, o que estaria afinado com os propósitos descritos no art. 48, o ato convocatório deverá prever privilégios adicionais que definirá, entre as ME/EPP já agraciadas pela regra do art. 48, aquelas que mesmo praticando preço superior, deve ser a contratada em apreço aos efeitos positivos decorrentes da valorização do mercado regional e do retorno, ao próprio Governo sob outras formas, a exemplo dos impostos acima relatados.

Atualmente, é assistida uma redução geral da atividade econômica, em especial nos setores de comércio e serviços. Os empresários esperam do governo federal e dos estados a liberação de incentivos para socorrer suas empresas impactadas pela diminuição dos negócios causada pela Covid-19, principalmente as ME/EPP. Apesar de concordar com as medidas, também se reconhece que a adoção do tratamento diferenciado, simplificado, privilegiado é, em si mesma uma política pública recomendável, e já se constitui em um instrumento legal de gestão. Resta vontade e organização das instituições públicas para colocar essas políticas em ação.

Dallabrida (2013) defende que as empresas sempre tiveram e continuam tendo um importante papel no desenvolvimento regional. No entanto, a simples presença de empresas nas regiões, seja em maior ou menor número e tamanho, não necessariamente contribui para o desenvolvimento regional. Depende, conforme lembra Abramovay (2012), do quanto as empresas se voltem de forma explícita e voluntária a promover o bem-estar e o respeito aos limites dos ecossistemas.

O limite dessa pesquisa está na sua ausência de informações sobre os motivos que explicam as razões de as três universidades ainda não adotaram de modo mais efetivo as premissas da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 alterada também pela Lei Complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014 e do Decreto nº 8.538, de 6 de outubro de 2015.

É justamente essa limitação que é a sugestão para novos estudos. Isto é, sugere-se, novas pesquisas, que busquem identificar quais são os fatores que justificam ou explicam as decisões dessas três universidades ainda não terem adotado efetivamente o incentivo ao tratamento diferenciado nas contratações das ME/EPP. Uma das técnicas de coleta de dados, poderia ser entrevistas com os responsáveis pelas compras públicas.

REFERÊNCIAS

AGUM, R.; RISCADO, P.; MENEZES, M. Políticas Públicas: Conceitos e Análise em Revisão. **Revista Agenda Política**, v. 2, n. 2, julho/dezembro, p. 12 – 42, 2015.

BARADEL, E. M. **Licitação como instrumento de política pública de desenvolvimento regional**. 2011. 91 f. Dissertação (Mestre em Gestão e Políticas Públicas). Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo, 2011.

Disponível

em:<<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/9241/DissertaçãoFGV-EvandroMeiraBaradel.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>.

Acesso em: 06 jul. 2019.

BARADEL, E. M. As reformas administrativas e as mudanças ocorridas nas legislações de licitação. *In: Jornada Científica de Administração Pública*, 2., 2008, Araraquara. **Anais eletrônicos**.

Disponível em: <<http://www.jornap.com/IIIJornap/anais/Anais%20II/Artigos/59.pdf>>.

Acesso em: 28 mai. 2011.

BECK, U. **Die erfindung des politischen**. Zu einer theorie reflexiver modernisierung. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1993.

BOISIER, S. Desarrollo (Local): De que estamos hablando? *In: MADOERY, O.; VÁZQUEZ B. A. (Eds.). Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosário: Editoria Homo Sapiens, 2001.

BORJA, J.; CASTELLS, M. **Local y global**. La gestión de las ciudades en la era de la información, Mexico, Santillana Ediciones Generales, 2006. 395 p.

BRAGA, R. M. L.; XAVIER, F. M. Impactos da lei geral das micro e pequenas empresas no desenvolvimento das compras públicas do Ceará. **Revista da Micro e Pequena Empresa**, Campo Limpo Paulista, SP, v. 5, n. 1, p. 51-67, jan./abr., 2011.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. D.O.U., Brasília, DF, 05 out. 1988. p.1.

Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>

Acesso em: 02 de mai. 2019.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Lei 8.666, de 21 de junho de 1993**.

Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 1993 e republicada. D.O.U., Brasília, DF, 6 jul. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm> Acesso em: 28 de jun. 2019.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Lei 9.472, de 16 de julho de 1997**. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8,

de 1995.D.O.U., Brasília, DF, 17 jul. 1997. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9472.htm> Acesso em: 28 de jun. 2019.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Lei 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.D.O.U., Brasília, DF, 18 jul. 2002.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10520.htm>

Acesso em: 5 jul. 2019.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Lei complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006**. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis no 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, da Lei no 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis no 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. . D.O.U., Brasília, DF,15 dez. 2006. p. 1

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm>

Acesso em: 25 de jun. 2019.

_____. Presidência da República. Casa Civil.**Lei complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014**.Altera a Lei Complementar no 123, de 14 de dezembro de 2006, e as Leis nos 5.889, de 8 de junho de 1973, 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, 9.099, de 26 de setembro de 1995, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 8.934, de 18 de novembro de 1994, 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e 8.666, de 21 de junho de 1993; e dá outras providências. . D.O.U.Brasília, DF,08 ago. 2014, p. 1

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp147.htm>

Acesso em: 25 de jun. 2019.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Lei complementar nº 155, de 27 de outubro de 2016**.Altera a Lei Complementar no 123, de 14 de dezembro de 2006, para reorganizar e simplificar a metodologia de apuração do imposto devido por optantes pelo Simples Nacional; altera as Leis nos 9.613, de 3 de março de 1998, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 7.998, de 11 de janeiro de 1990; e revoga dispositivo da Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991.D.O.U. Brasília, DF,28 out. 2016.p. 1

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp155.htm>

Acesso em: 27 de jun. 2019.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012**.Regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios e práticas para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública - CISAP. (Redação dada pelo Decreto nº 9.178, de 2017). D.O.U. Brasília, DF,06 jun. 2012.p. 3 Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7746.htm>

Acesso em: 27 de jun. 2019.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013**. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.D.O.U., Brasília, DF, 24 jan. 2013.

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm)

2014/2013/Decreto/D7892.htm>

Acesso em: 17 de jul. de 2019.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Decreto nº 8.538, de 6 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. D.O.U. Brasília, DF, 07 out. 2015. p. 3 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8538.htm> Acesso em: 27 de jun. 2019.

_____. Presidência da República. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, **Instrução Normativa Nº 3, de 26 de abril de 2018**. Estabelece regras de funcionamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – Sicaf, no âmbito do Poder Executivo Federal. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/911-in-sicaf>> Acesso em : 15 de agosto de 2019.

_____. Presidência da República. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instrução Normativa nº 01, de 19 de janeiro de 2010**. Dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/407-instrucao-normativa-n-01-de-19-de-janeiro-de-2010>> Acesso em: 02 set. 2019.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Painel de compras do Governo Federal**. Processos de compras de 2018. Brasília, 2019. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/painel-de-compras-de-governo>>. Acesso em: 28 de jun. 2019.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Lei 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 1993 e republicada. D.O.U., Brasília, DF, 6 jul. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm> Acesso em: 28 de jun. 2019.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Lei 9.472, de 16 de julho de 1997**. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. D.O.U., Brasília, DF, 17 jul. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9472.htm> Acesso em: 28 de jun. 2019.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Lei 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens

e serviços comuns, e dá outras providências.D.O.U., Brasília, DF, 18 jul. 2002.Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10520.htm>
Acesso em: 28 de jun. 2019.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Decreto nº 1.094, de 23 de março de 1994.** Dispõe sobre o Sistema de Serviços Gerais (SISG) dos órgãos civis da Administração Federal direta, das autarquias federais e fundações públicas, e dá outras providências.D.O.U., Brasília, DF, 24 mai. 1994, p. 4270.
Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D1094.htm>
Acesso em: 17 de jul. de 2019.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Decreto nº 5.504, de 5 de agosto de 2005.** Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos..D.O.U., Brasília, DF, 08 ago. 2005, p. 1Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5504.htm>
Acesso em: 17 de jul. de 2019.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013.** Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.D.O.U., Brasília, DF, 24 jan. 2013.
Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm>
Acesso em: 17 de jul. de 2019.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. *In*: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998. p. 21-38.

BRINHOSA, M. C. **A função social e pública da educação na sociedade contemporânea.** *In*: LOMBARDI (org.). Globalização, pós-modernidade e educação. Campinas: Autores Associados: HISTEDBR: Caçador, SC: UNC, 2001.

BUARQUE, S. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável.** Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) Brasília, 1999. 97 p.

BUARQUE, S. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável.** Recife: IICA (mimeo.), 1995.

CARVALHO, D. G. de. Licitações sustentáveis, alimentação escolar e desenvolvimento regional: uma discussão sobre o poder de compra governamental a favor da sustentabilidade. **Planejamento e Políticas Públicas,** Brasília, n. 32, jan./jun., p. 115 - 147, 2009.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. **Metodologia científica.** 5.ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

CEFIS. **Diferencial de alíquotas de ICMS**. 2019. Disponível em: <https://blog.cefis.com.br/diferencial-de-aliquotas-de-icms/>. Acesso em 22 jun. 2020.

CHAVES, F. R. D.; BERTASSI, A. L.; SILVA, M. S. Compras públicas e desenvolvimento local: micro e pequenas empresas locais nas licitações de uma universidade pública mineira. **Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas**, v. 8, n. 1, p. 77-101, jan/abr., 2019.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO - CMMAD. **Nosso futuro**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991. 430 p.

COSTA, C. C. M., TERRA, A. C. P. **Compras públicas: para além da economicidade**. Brasília: Enap, 2019. 135 p. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4277/1/1_Livro_Compras%20p%C3%BAlicas%20para%20al%C3%A9m%20da%20economicidade.pdf. Acesso em: 28 março 2020.

DALLABRIDA, V. R. **Desenvolvimento regional: por que algumas regiões se desenvolvem e outras não?** 1ª ed., Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010. 212 p.

DALLABRIDA, V. R. **Território, identidade territorial e desenvolvimento regional: reflexões sobre indicação geográfica e novas possibilidades de desenvolvimento com base em ativos com especificidade territorial**. 1ª ed., São Paulo: LiberArs, 2013. 236 p.

DI PIETRO, L. **El desarrollo local**. Estado de la cuestión. Buenos Aires: FLACSO, 1999.

EASTON, D. **The political system: an inquiry into the state of political science**. New York: Knopf, 1953.

FARAH, M. F. S. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas”. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 6, p. 959-979, nov./dez., 2016.

FENILI, Renato. **Boas práticas administrativas em compras e contratações públicas**. Rio de Janeiro: Impetus, 2016.

FIUZA, E. P. S. Licitações e governança de contratos: a visão dos economistas. *In*: SALGADO, L. H.; FIUZA, E. P. S. (Orgs.). **Marcos regulatórios no Brasil: é tempo de rever regras?** v. 2, Brasília: Ipea, 2009. p. 239-274.
Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/15_Livro_completo.pdf>
Acesso em: 20 jun. 2019.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 223-224, jun. 2000.

JANNY, Hélio et al. **Logística de suprimentos e gestão de compras e contratações na administração pública: como fortalecer uma visão integrada**. In: Congresso Consad de Gestão Pública, 4., Painel 17/059, Brasília, 2011.

KEYNES, J. M. O fim do laissez-faire. *In*: SZMRECSÁNYI, T. (org.) **Keynes (Economia)**. São Paulo: Ática, 1983. p. 106-126

_____. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. Tradução de Mário R. da Cruz. Revisão técnica Cláudio Roberto Contador. São Paulo: Nova Cultural, 1996. 352 p.

LOWI, T. Four systems of policy, politics and choice. **Public Administration Review**, v.32, n. 4, p. 298-310, 1972.

MARTENS, C. D. P.; FREITAS, H. Empreendedorismo e desenvolvimento de micro e pequenas empresas: proposição de um modelo baseado na Internet para estimular a orientação empreendedora. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DE GESTÃO DA TECNOLOGIA E SISTEMAS DE INFORMAÇÃO (CONTECSI), 3º, 2006, São Paulo. **Anais...** São Paulo: FEA/USP, 2006. p. 245, 1 CD-ROM.

MARTINS, G.A.; THEÓPHILO, C.R. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MATTHEW, R. A.; HAMMILL, A. Sustainable development and climate change. **International Affairs**, v. 85, n. 6, p. 1117-1128, 2009.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de direito administrativo**. 18. ed. revisada e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2005. 1016 p.

MEIRELES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 31. ed. Edição atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2005. 824 p.

MIGUEL, L. L. A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Implementação das Políticas Públicas. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**, v. 4, n. 7, p. 80-94, 2018.

MORAES, R. C. Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações estado-sociedade. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 13-24, setembro, 2002.

MOREIRA, H. C.; MORAIS, J. M. de. **Compras governamentais: políticas e procedimentos na Organização Mundial de Comércio, União Europeia, NAFTA, Estados Unidos e Brasil**. (Texto para Discussão n. 930). Brasília: IPEA, 2002. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/2002/td_0930.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2019.

MOTTA, Alexandre Ribeiro. **O combate ao desperdício no gasto público: Uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compra privado, público federal norte americano e brasileiro**. 2010. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2010. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/285965>. Acesso em: 16 mar. 2019.

MULLER, P. **Les politiques publiques**. Paris: Presses Universitaires de France, 1990.

NAFZIGER, E. W. **From Seers to Sen: The meaning of economic development.** WIDER Research Paper, No. 2006/20, ISBN 929190788X. The United Nations University World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER), Helsinki, 2006. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/63321/1/510834566.pdf>
Acesso em: 10 ago. 2019.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Government at a Glance 2017.** OECD Publishing, Paris: 2017.
Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/govataglance.htm>>.
Acesso em: 05 de jul. 2018.

_____. **OECD. Innovation and inclusive development.** Conference discussion report. Cape Town, South Africa, 21 november 2012. Revision february 2013. 59 p.
Disponível em:
<https://www.oecd.org/sti/inno/conferenceoninnovationforinclusivedevelopment.htm>
Acesso em: 23 set. 2019.

_____. **OCDE. Divided we stand.** Why inequality keeps rising. OCED Publishing, December, 2011. 4000 p. Disponível em:
<http://www.oecd.org/els/soc/dividedwestandwhyinequalitykeepsrising.htm>
Acesso em: 18 set. 2019.

OLIVEIRA, F. de. Aproximações ao enigma: que quer dizer desenvolvimento local? In: CACCIA-BAVA, S.; PAULICS, V.; SPINK, P. (Orgs.). **Novos contornos da gestão local: conceitos em construção.** São Paulo: Pólis - Programa Gestão Pública e Cidadania/FGVEAESP, 2002. p. 11-31.

PINHEIRO, L.; MILANI, C. R. S. **Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas.** Editora FGV, 2015.

Produto Interno Bruto de Pernambuco-PIB, Disponível em: <http://www.condepefidem.pe.gov.br/web/condepe-fidem/municipal>. Acesso em 22 jun. 2020.

REIS, E.A., REIS I.A. (2002) Análise Descritiva de Dados. Relatório Técnico do Departamento de Estatística da UFMG. Disponível em: www.est.ufmg.br

REVALLION, M. A poverty-inequality trade off? **Journal of Economic Inequality**, v. 3, p. 169-181, 2005.

RIBEIRO, W. C. **A ordem ambiental internacional.** 2ª ed., São Paulo: Editora Contexto, 2008. 176 p.

RODRIGUES, M. M. A. **Políticas públicas.** São Paulo: Publifolha - Coleção Folha Explica, 2010. 94 p.

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável.** 4ª ed., Rio de Janeiro: Garamond, 2002. 96 p.

_____. Prefácio. *In*: VEIGA, J. E. da. **Desenvolvimento sustentável: O desafio do século XXI**. 3ª ed., Rio de Janeiro: Garamond, 2008a. p. 9-11

_____. **Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008b. 152 p.

SAN MARTIN, O. Reaching the poor: fine-tuning poverty targeting using a poverty map of Mozambique. *In*: HOEVEN, van der.; SHORROCKS, A. (eds). **Perspectives on growth and poverty**. United Nations University Press for UNU WIDER: Tokyo, 2003.

SANTANA, Jair Eduardo. Planejamento nas licitações e contratações governamentais: estratégias para suprimentos públicos. Curitiba-PR: Editora Negócios Públicos, 2015.

SCHIER, A. C. R. **A participação popular na administração pública: o direito de reclamação**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010. 149 p.

SEERS, D. The limitations of the special case. **Bulletin of the Oxford Institute of Economics and Statistics**, v. 25, n. 2, p. 77-98, 1963.

_____. The meaning of development. **International Development Review**, v. 11, n. 4, p. 3-4, 1969.

_____. **The political economy of nationalism**. Oxford University Press: New York, 1983.

SEN, A.K. **Development as freedom**, 1st ed. Alfred A. Knopf: New York, 1999. 366 p.

_____. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. Companhia de Bolso. Edição: Edição de bolso, 2010. 464 p.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (SEBRAE). **Políticas públicas: as micro e pequenas empresas e as compras governamentais**. 2005.

Disponível em:

<http://www.cadterc.sp.gov.br/usr/share/documents/compras_governamentais.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

_____. **Participação das micro e pequenas empresas na economia brasileira**. Sebrae, Unidade de Gestão Estratégica – UGE. Julho, 2014. 106 p.

Disponível em:

<<http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Estudos%20e%20Pesquisas/Participacao%20das%20micro%20e%20pequenas%20empresas.pdf>>

Acesso em: 13 jul. 2019.

SMITH, A. **A riqueza das nações**. Tradução de Roberto Franco Valente. Rio de Janeiro: Zahar, 2008. 259 p.

SILVA FILHO, V. F. da. Políticas Públicas e seus Impactos na Sociedade. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**. Ano 03, v. 02, n. 5, p. 127-138, maio, 2018.

SISCÚ, J.; PAULA, L. F. de.; MICHEL, R. Por que um Novo-Desenvolvimentismo? **Revista de Economia Política**, v. 27, n. 4, p. 507-524, 2007.

SUNDFELD, C. A. Como reformar as licitações? **Interesse Público**, Belo Horizonte: Fórum, ano 11, n. 54, p. 19-28, mar./abr. 2009.

TEIXEIRA, HelioJanny et al. Concentração de compras e melhoria da qualidade do gasto público no Brasil. In: Congresso Consad de Gestão Pública, 8. **Anais...** Paineis 48/146, Brasília, 2015.

VÁZQUEZ-BARQUERO A. **Desarrollo local**. Una estrategia de creación de empleo, Madrid: Editorial Pirámide, 1988. 158 p.

VEIGA, J. E. **Desenvolvimento sustentável**: o desafio do século XXI. 2. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2006. 220 p.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 3.ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2000.

ANEXO A

Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE)

Pró-Reitoria de Administração (PROAD)

Organograma

