

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS E HUMANAS
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ISAC DANTAS DINIZ

**CONTRATAÇÕES PÚBLICAS COMO INDUTORAS AO DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO REGIONAL: UM ESTUDO COM EMPRESAS DO MUNICÍPIO DE
MOSSORÓ/RN.**

Mossoró

2019

ISAC DANTAS DINIZ

**CONTRATAÇÕES PÚBLICAS FEDERAIS COMO INDUTORAS AO
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO REGIONAL: UM ESTUDO COM
EMPRESAS DO MUNICÍPIO DE MOSSORÓ/RN.**

Dissertação apresentada à Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA) como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Mestrado Nacional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP, para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Alano Soares de Almeida (UFERSA)

Mossoró

2019

© Todos os direitos estão reservados a Universidade Federal Rural do Semi-Árido. O conteúdo desta obra é de inteira responsabilidade do (a) autor (a), sendo o mesmo, passível de sanções administrativas ou penais, caso sejam infringidas as leis que regulamentam a Propriedade Intelectual, respectivamente, Patentes: Lei nº 9.279/1996 e Direitos Autorais: Lei nº 9.610/1998. O conteúdo desta obra tomar-se-á de domínio público após a data de defesa e homologação da sua respectiva ata. A mesma poderá servir de base literária para novas pesquisas, desde que a obra e seu (a) respectivo (a) autor (a) sejam devidamente citados e mencionados os seus créditos bibliográficos.

D585c Diniz, Isac.
 CONTRATAÇÕES PÚBLICAS COMO INDUTORAS AO
 DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO REGIONAL: UM ESTUDO COM
 EMPRESAS DO MUNICÍPIO DE MOSSORÓ/RN. / Isac Diniz.
 - 2019.
 58 f. : il.

 Orientador: Carlos Almeida.
 Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal
 Rural do Semi-árido, Programa de Pós-graduação em
 , 2019.

 1. Contratações Públicas. 2. Política Pública.
 3. Preferência nas Contratações. 4.
 Desenvolvimento Regional. I. Almeida, Carlos,
 orient. II. Título.

O serviço de Geração Automática de Ficha Catalográfica para Trabalhos de Conclusão de Curso (TCC's) foi desenvolvido pelo Instituto de Ciências Matemáticas e de Computação da Universidade de São Paulo (USP) e gentilmente cedido para o Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (SISBI-UFERSA), sendo customizado pela Superintendência de Tecnologia da Informação e Comunicação (SUTIC) sob orientação dos bibliotecários da instituição para ser adaptado às necessidades dos alunos dos Cursos de Graduação e Programas de Pós-Graduação da Universidade.

ISAC DANTAS DINIZ

**CONTRATAÇÕES PÚBLICAS FEDERAIS COMO INDUTORAS AO
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO REGIONAL: UM ESTUDO COM EMPRESAS DO
MUNICÍPIO DE MOSSORÓ/RN.**

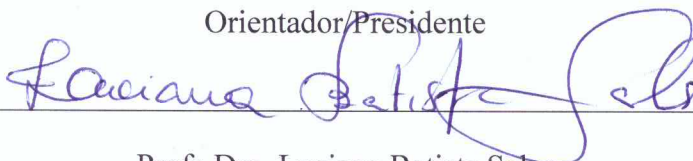
Dissertação apresentada à Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA) como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Mestrado Nacional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP, para obtenção do título de Mestre.

Banca Examinadora:



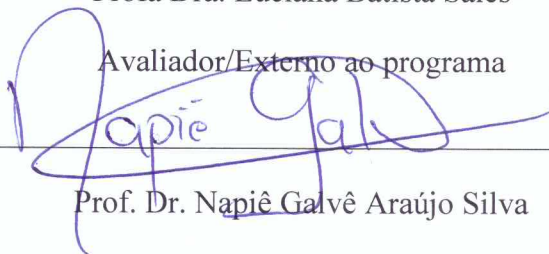
Prof. Dr. Carlos Alano Soares de Almeida

Orientador/Presidente



Profa Dra. Luciana Batista Sales

Avaliador/Externo ao programa



Prof. Dr. Napiê Galvê Araújo Silva

Avaliador/PROFIAP

Mossoró

2019

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, pela vida, saúde e oportunidade de conquistar mais esse objetivo;

Ao meu orientador, professor Dr. Carlos Alano Soares de Almeida, por me ensinar e guiar durante todo esse percurso;

A toda equipe do mestrado profissional em Administração Pública – PROFIAP/UFERSA, pela dedicação e trabalho;

Aos meus colegas de curso, pela troca de conhecimento, compartilhamento das dificuldades e momentos de descontração e alegria;

Ao IFRN, por oportunizar a participação de seus servidores em ações de desenvolvimento pessoal e profissional por meio da aquisição de conhecimento;

À Direção Geral do IFRN – *Campus* Ipangaçu e a minha equipe de trabalho da Diretoria de Administração, pela compreensão e apoio fundamental para que eu pudesse aliar o estudo ao trabalho;

Aos funcionários e proprietários das empresas que participaram da pesquisa, por fornecerem as informações necessárias para que o estudo pudesse ser desenvolvido;

A todos aqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização deste trabalho.

RESUMO

O objetivo principal deste trabalho foi analisar como se dá a participação das empresas localizadas do município de Mossoró/RN, nas licitações públicas realizadas por órgãos do governo federal localizados em sua região, de forma a identificar os fatores que dificultam ou desestimulam a participação das empresas locais no mercado das contratações públicas. O estudo tem uma abordagem qualitativa, utilizando-se da triangulação na coleta de dados por meio de observação, análise documental e entrevistas. Em consequente, valeu-se da estatística descritiva e do método de análise de conteúdo para analisar os dados coletados. A etapa da coleta de dados secundários foi realizada por meio de pesquisa bibliográfica, além de pesquisa documental, com dados extraídos do Painel de Compras do Governo Federal. No caso dos dados primários, a coleta ocorreu mediante entrevistas junto a empresas que atuam na venda de insumos e equipamentos agropecuários, sediados no município de Mossoró/RN. Verificou-se que apesar dos avanços trazidos pelas plataformas eletrônicas de compras, quanto à transparência e publicidade nas contratações públicas do governo federal, bem como o incremento de legislações específicas que tratam de incentivos a participação de micro e pequenas empresas locais nessas contratações, essas ações não fomentaram de forma satisfatória e efetiva a participação do empresariado local nas contratações públicas do governo federal.

Palavras-chave: Contratações Públicas; Política Pública; Preferência nas Contratações; Desenvolvimento Regional;

ABSTRACT

The main objective of this work was to analyze the participation of the companies located in the municipality of Mossoró / RN, in public tenders carried out by federal government agencies located in their region, in order to identify the factors that hinder or discourage the participation of companies in the public contracting market. The study has a qualitative approach, using triangulation in data collection through observation, documental analysis and interviews. Therefore, we used descriptive statistics and the content analysis method to analyze the data collected. The secondary data collection stage was performed through bibliographic research, as well as documentary research, with data extracted from the Purchasing Panel of the Federal Government. In the case of primary data, the collection took place through interviews with companies that sell agricultural inputs and equipment, based in the municipality of Mossoró / RN. It was verified that despite the advances brought by electronic purchasing platforms, regarding transparency and publicity in public contracting of the federal government, as well as the increase of specific legislations that deal with incentives for the participation of micro and small local companies in these hirings, these actions did not foster the participation of local entrepreneurs in the public contracting of the federal government in a satisfactory and effective way.

Keywords: Public Contracting; Public policy; Preference in Contracts; Regional development;

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Unidades Administrativas do Governo Federal Sediadas no Município de Mossoró	28
Quadro 2 – Processos de Contratação por UASG	29
Quadro 3 – Empresas de Mossoró que Atuam na Comercialização de Produtos Agropecuários.....	30
Quadro 4 – Volumes de processos e valores contratados por UASG	35
Quadro 5 – Percentuais Contratados por Localidade dos Fornecedores	39
Quadro 6 – Quantitativo de Fornecedores.....	41
Quadro 7 – Caracterização da Amostra.....	43

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Representatividade dos órgãos nas contratações públicas federais no município de Mossoró	36
Gráfico 2 – Fornecedores Participantes dos Certames Licitatórios por Porte da Empresa – Referência Nacional	36
Gráfico 3 – Fornecedores Participantes dos Certames Licitatórios por Porte da Empresa – Referência Estadual	37
Gráfico 4 – Fornecedores Participantes dos Certames Licitatórios por Porte da Empresa – Referência Municipal	38
Gráfico 5 – Volume de Recursos Contratados de Acordo com a Localidade dos Fornecedores.....	39
Gráfico 6 – Relação de Êxito dos Fornecedores Locais	42
Gráfico 7 – Porte da Empresa x Atuação em Contratações Públicas Federais.....	44
Gráfico 8 – Tempo de Atuação no Mercado x Atuação em Contratações Públicas Federais ..	44
Gráfico 9 – Cadastro no SICAF x Atuação em Contratações Públicas Federais	45

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Rede de Fatores Desestimulantes.....	46
Figura 2 – Rede de Fatores Estimulantes	48
Figura 3 – Rede de Intersecção	50

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas

CPF – Cadastro de Pessoas Físicas

DRF – Delegacia da Receita Federal (Mossoró – RN)

EPP – Empresa de Pequeno Porte

FAR – *Federal Acquisition Regulations*

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IFRN/MO – Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte – Campus Mossoró

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social (Gerencia Executiva Mossoró/RN)

LGL – Lei Geral das Licitações

MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

ME – Microempresa

MEI – Microempreendedor Individual

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PIB – Produto Interno Bruto

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

RN – Rio Grande do Norte

RDC – Regime Diferenciado de Contratações

SICAF – Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores

SISAC – Sistema de Informações Servidas para Análise de Compras

SISG – Sistema Integrado de Serviços Gerais

UASG – Unidades Administrativas de Serviços Gerais

URL – *Uniform Resource Locator*

UFERSA – Universidade Federal Rural do Semi-Árido

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO E JUSTIFICATIVA	11
1.1. Objetivos Geral e Específicos.....	13
1.1.1. Objetivo geral:	13
1.1.2. Objetivos Específicos:	14
2. REFERENCIAL TEÓRICO	14
2.1. Políticas Públicas e o Uso de Poder de Compra pelo Estado	14
2.2. Teoria Burocrática e a Lei nº 8.666/93 (Lei das Licitações e Contratos).....	16
2.3. Nova Gestão Pública em Busca da Desburocratização	19
2.4. Novo Serviço Público e as Preferências nas Contratações Públicas.....	21
2.5. Contratações Públicas como Política de Desenvolvimento Regional	24
3. METODOLÓGICA.....	26
3.1. Caracterização e Sujeitos da Pesquisa	27
3.2. Instrumentos e Procedimentos de coleta dos dados.....	32
3.3. Procedimentos de análise dos dados.....	33
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO	34
4.1. Análise dos Dados Secundários	34
4.2. Análise dos Dados Primários – Entrevistas	43
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	51
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	53
7. APÊNDICES.....	58
7.1. Apêndice A – Roteiro de Entrevista	58

1. INTRODUÇÃO E JUSTIFICATIVA

Em um país com dimensões continentais como o Brasil, caracterizado por diferenciados níveis de desenvolvimento entre suas regiões, ficou claramente manifestada em sua Carta Magna o dever do Estado de combater essas desigualdades. Quando aponta como um de seus objetivos fundamentais erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (BRASIL, 1988), o Estado brasileiro obriga-se a desenvolver políticas públicas que promovam o desenvolvimento econômico e social em todo o território nacional.

Quando se fala de desenvolvimento econômico de uma nação não há como desconsiderar o grau de importância, muitas vezes determinante, da participação do Estado como agente econômico capaz de incentivar ou potencializar esse desenvolvimento, seja de forma indireta, por meio de subsídios fiscais, ou de forma direta por meio de políticas públicas voltadas a este fim.

Nesse contexto, as contratações públicas são uma forma de atuação direta do Estado na economia, não como ente regulador, mas como agente econômico consumidor. Essa perspectiva de atuação do estado por meio de seu poder de compra já é considerado um importante instrumento de atuação do Estado em âmbito internacional (ARANTES, 2015). O impacto econômico das contratações públicas é evidenciado por sua relevância na composição do PIB, segundo dados de países integrantes da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) esse percentual atinge em média 12% (RIBEIRO; JÚNIOR, 2014).

No âmbito do Governo Federal brasileiro, existem algumas iniciativas que visam favorecer o desenvolvimento econômico local por meio das contratações públicas, dentre as mais conhecidas é o PNAE¹ – Programa Nacional de Alimentação Escolar. Outra iniciativa é a adoção de critérios de preferências nas contratações, destacando-se aqui, o tratamento diferenciado dado às micro e pequenas empresas por meio da Lei Complementar nº 123/06, das alterações editadas pela Lei Complementar nº 147/14 e pela regulamentação dada por meio do Decreto nº 8.538/15.

¹ Com a Lei nº 11.947, de 16/6/2009, 30% do valor repassado pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE deve ser investido na compra direta de produtos da agricultura familiar, medida que estimula o desenvolvimento econômico e sustentável das comunidades.

Apesar de mais de uma década de vigência, o alcance dessa política de adoção de preferências nas contratações públicas brasileiras carece de mais estudos, principalmente no tocante a efetiva participação e êxito das empresas locais no mercado das contratações públicas.

Não obstante dos avanços trazidos pelas plataformas eletrônicas de compras quanto à transparência e publicidade nas contratações públicas do governo federal, bem como o incremento de legislações específicas que tratam de incentivos a participação de micro e pequenas empresas locais nessas contratações. Acredita-se que tais ações não fomentaram de forma satisfatória a efetiva participação do empresariado local nas contratações públicas do governo federal, a qual dependerá, segundo Arantes (2006, p. 10) do “ público alvo deve receber apoio e capacitação para a participação nos processos de compras, já que no Brasil há uma necessidade de expertise técnica e tecnológica por parte dos fornecedores para a participação nas licitações”. De modo que se faz necessário investigar quais os fatores que ainda dificultam ou inibem o acesso das empresas locais nesse nicho de mercado.

Diante do exposto, a pesquisa inicialmente desenha, a luz das teorias da administração pública, uma revisão de literatura sobre o tema das contratações públicas, enfatizando a evolução do modelo de contratações adotado pela administração pública federal brasileira, de forma a evidenciar o seu papel como política pública de indução ao desenvolvimento econômico regional e local.

Ao longo do estudo, além de mensurar o potencial econômico gerado pelas contratações públicas dos órgãos do Governo Federal situados no Município de Mossoró/RN, identificou-se o nível de participação e êxito das empresas locais que gozam ou não de preferências nas contratações públicas federais, a partir de dados extraídos no Painel de Compras² do governo federal.

Por conseguinte, mapeou-se quais os principais fatores que dificultam ou desestimulam a participação das empresas locais no mercado das contratações públicas, por meio da realização de pesquisa de campo abrangendo o grupo de empresas que atuam na venda de produtos e equipamentos agropecuários, localizadas no município de Mossoró/RN.

Desta forma, realizou-se levantamento bibliográfico, relacionando as principais teorias da administração públicas com a evolução dos normativos legais que regem as contratações

² O Painel de Compras do Governo Federal é uma ferramenta que apresenta em um só local os principais números das contratações públicas e tem por finalidade oferecer um panorama dos gastos públicos e do comportamento licitatório no âmbito da Administração Pública Federal.

públicas brasileiras. Visando trazer um melhor delineamento sobre o tema, segmentou-se o levantamento sob os seguintes tópicos: políticas públicas e o uso de poder de compra pelo estado, teoria burocrática e a lei nº 8.666/93, nova gestão pública em busca da desburocratização, novo serviço público e as preferências nas contratações públicas, contratações públicas como política de desenvolvimento regional.

Analisando-se o levantamento bibliográfico realizado, vê-se que o Estado pode valer-se do seu poder de compra e utilizar as licitações públicas não apenas como atividade meio, objetivando exclusivamente de obtenção de bens e serviços, passando a observar seu potencial na promoção de diversas ações, como incentivo à geração de emprego e renda, redução das desigualdades, fomento a tecnologia, sustentabilidade ambiental, dentre outros. (ARANTES, 2006; ARAUJO e GOMES, 2010; BARADEL, 2011).

Em consequência dessa forma de enxergar as contratações públicas, o estudo mostra-se relevante, pois busca identificar quais os principais obstáculos à efetiva participação de empresas locais, sobretudo aquelas enquadradas como micro e pequenas empresas, nos certames licitatórios realizados por órgãos federais, principalmente daqueles situados na mesma região. Fator determinante para o resultado esperado da adoção de preferência nas contratações, proposta na Lei Complementar nº 123/06, suas alterações e regulamentações.

Desta forma, o estudo contribui para aperfeiçoar as estratégias de gestão de compras da administração pública federal, de modo que as licitações de seus entes possam contribuir para o desenvolvimento econômico das regiões onde estão inseridas. Para tal, compreendeu-se como área de abrangência os órgãos federais localizados no município de Mossoró/RN.

Verificando todo o contexto exposto, podem surgir vários questionamentos, entretanto, o estudo em questão objetiva responder quais os fatores determinantes para a participação e êxito das empresas locais nesse nicho de mercado?

1.1. Objetivos Geral e Específicos

1.1.1. Objetivo geral:

Identificar os fatores determinantes à participação das empresas localizadas do município de Mossoró/RN, nas licitações públicas realizados por órgãos do governo federal, localizados em sua região.

1.1.2. Objetivos Específicos:

- ✓ Mensurar, por meio de dados oficiais, o potencial econômico gerado pelas contratações públicas dos órgãos do Governo Federal situados no Município de Mossoró;
- ✓ Identificar o nível de participação das empresas locais nas licitações em órgão federais de sua região;
- ✓ Mapear, a partir de pesquisa junto a um grupo específico de fornecedores, os fatores que dificultam ou desestimulam a participação das empresas locais no mercado das contratações públicas.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. Políticas Públicas e o Uso de Poder de Compra pelo Estado

Quando se trata de políticas públicas são várias as conceituações e abordagens encontradas na literatura, Souza (2005) traz alguns destes conceitos de forma sintetizada, dentre elas as de Lynn (1980) como conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos, Dye (1984) consiste em o que o governo escolhe ou não fazer e Laswell (1936) com as indagações: quem ganha o quê? por quê? e que diferença faz?

Mesmo sendo aparentemente minimalistas, os conceitos apresentados traduzem as políticas públicas como ações de interesse do Estado. Nesse sentido, destaca-se o papel decisório do governo na definição de que ações realizar para atender aos interesses da sociedade. Souza (2005, p.26), ainda resume política pública “como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”.

Quando se considera relevante a função reguladora do Estado e o seu poder econômico enquanto consumidor de bens e serviços, torna-se essencial avaliar o uso de poder de compra do Estado como mecanismo de intervenção econômica para compreender o papel das contratações públicas nas políticas públicas para o desenvolvimento econômico e social. Arantes (2015, p.5) “aponta que o uso do poder de compra do Estado tem sido considerado na seara internacional como um importante instrumento de atuação do Estado”, com o objetivo

principal de ser um instrumento indutor de políticas públicas, primando pela função social da contratação pública.

Apesar de parecer um tema recente, a utilização do poder de compra do estado na promoção de políticas públicas de caráter econômico e social vem sendo debatida a bastante tempo e remonta as teorias do *welfare state*³ ou estado de bem estar social. Trazendo um olhar keynesiano⁴, com a intervenção do Estado na economia, busca-se mitigar as desigualdades sociais típicas do capitalismo. Como exemplos de adoção dessa prática pode-se citar os Estados Unidos da América, com políticas de que beneficiam a produção doméstica e de preferência nas contratações de pequenas empresas.

Nos Estados Unidos da América a utilização do poder de compra do Estado como ferramenta indutora de política públicas já é bastante consolidada, estando definida logo no primeiro capítulo de sua legislação, o Sistema FAR – Federal Acquisition Regulations –, “deve-se procurar tornar disponível em tempo hábil o produto ou serviço com o melhor preço, mantendo a confiança do público e atingindo os objetivos das políticas públicas” (MOREIRA E MORAES, 2002, p.16). Para Arantes (2006, p. 9):

O uso do poder de compra significa dar uma função social para a demanda de bens e serviços do Estado, em que a economicidade das compras públicas deixa de ser fator exclusivo de ponderação para ser compartilhado com os objetivos maiores de desenvolvimento econômico sustentável, geração de emprego e renda e erradicação da pobreza.

No Brasil, pode-se considerar ainda recentes as políticas que vislumbram o uso do poder de compra do Estado com esta finalidade. Moreira e Moraes (2002, p.18), analisam, baseando-se na Lei 8.666/93 que “a legislação brasileira não prevê o uso do poder de compra do Estado para garantir mercado para a produção interna ou desenvolver determinados setores da economia, como é o caso da política adotada nos Estados Unidos”. Contudo, o Brasil vem avançando no que diz respeito a normatização legal de suas contratações, espelhando-se no modelo norte americano, principalmente com a Lei Complementar nº 123/06, as alterações editadas pela Lei Complementar nº 147/14 e pela regulamentação dada por meio do Decreto nº 8.538/15.

³ Para Andersen (1991, p. 101) “O *welfare state* não pode ser compreendido apenas em termos de direitos e garantias. Também precisamos considerar de que forma as atividades estatais se entrelaçam com o papel do mercado e da família em termos de provisão social. Estes são os três princípios mais importantes que precisam ser elaborados antes de qualquer especificação teórica do *welfare state*.”

⁴ Referência a teoria econômica consolidada pelo economista inglês John Maynard Keynes fundamentada na afirmação do estado como agente de controle da economia.

Moreira e Morais (2002) ainda ressaltam que, o Estado ao decidir valer-se do seu poder de compra como instrumento de desenvolvimento ou estímulo a economia por meio de tratamentos diferenciados nas contratações, a sociedade está manifestando a sua concordância em, eventualmente, pagar um sobrepreço pela função social dada a contratação. Neste contexto deve-se avaliar o custo benefício das ações a serem realizadas.

Em um esforço para mensurar o mercado de compras do governo brasileiro, Ribeiro e Inácio Junior (2014, p.280) apresentam os valores do mercado de compras governamentais, considerando levantamento realizado entre 2006 e 2012. As compras do governo representam em média 13,8% do PIB (Produto Interno Bruto), sendo a União a maior compradora do Estado Brasileiro, contribuindo com aproximadamente 57% do total. Percentual semelhante aos encontrados nos países integrantes da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) com média de 12% do PIB, no ano de 2011, representando 29% dos gastos totais do Estado (RIBEIRO e JÚNIOR, 2014, p.273).

Na próxima sessão, será explorado como se deu a evolução das contratações públicas no Brasil a luz das mudanças na legislação brasileira a partir da Constituição Federal de 1988, fazendo-se relações com a influência das teorias da administração pública nessas transformações.

2.2. Teoria Burocrática e a Lei nº 8.666/93 (Lei das Licitações e Contratos)

A teoria burocrática, como foi colocado por Motta e Vasconcelos (2006), fundamentando-se nos estudos de Max Weber, é um fenômeno antigo e apesar de sua consolidação ocorrer somente na sociedade industrial, percebe-se a existência de estruturas burocráticas no Egito antigo, na China e no Império Romano. O pensamento da burocracia moderna como conhecemos hoje desenvolveu-se na Europa, em meados do século XV. Conforme apontado pelos autores, o pensamento burocrático que apreciamos hoje estruturou-se durante a revolução industrial e a formação do estado absolutista, sustentada por fatores diversos, dentre os quais se destacam a racionalização do direito, a centralização do poder estatal, a sociedade em massa, a industrialização e racionalidade técnica.

Apesar de hoje quando se trata do termo burocracia sempre se liga a órgãos da esfera governamental, sua concepção está fundamentada na própria estruturação do Estado, assim

como das organizações privadas. Na visão de Weber (1947, apud Denhardt 2012, p. 40) “a organização burocrática é tão atrativa porque parece ser a abordagem mais eficiente para o controle do trabalho de um grande número de pessoas em busca de objetivos predeterminados”. De fato, toda e qualquer organização vale-se de procedimentos burocráticos, dada a ação racional que permeia as atividades administrativas. É válido ressaltar que a visão weberiana da burocracia pura, está muito distante do modelo burocrático vivenciado no Brasil, burocracia essa, corrompida pelos vieses patrimonialistas ainda perceptíveis na sociedade. Para Santos (2009, p. 23), no Brasil:

Tal burocracia patrimonialista, longe de ser profissionalizada e minimamente capacitada para atender os anseios da sociedade e servir aos cidadãos, torna-se presa fácil de um sistema predatório, que dilapida o patrimônio do Estado para atender aos desejos e agentes privados, muitas vezes pouco ou com quase nada comprometidos com os objetivos da coletividade.

Já Weber (2012, p. 37), ressalta as vantagens técnicas da administração burocrática pura:

Precisão, velocidade, certeza, conhecimento dos arquivos, continuidade, direção, subordinação estrita, redução de desacordos e de custos materiais e pessoais são qualidades que, na administração burocrática pura, e fundamentalmente na sua forma monocrática, atingem o seu nível ótimo.

Não distante dessa realidade, a administração pública tende a identificar-se fortemente com modelo burocrático haja vista que uns de seus focos está na dissociação do indivíduo no que tange suas atividades públicas de suas atividades privadas, o que se pode associar ao caráter impessoal que deve ser inerente a toda a administração pública.

Tendo por base os princípios norteadores da Administração Pública, ressaltando-se aqui a impessoalidade, editou-se em 1993 a lei nº 8.666, com o objetivo de regulamentar o art. 37, inciso XXI, instituindo normas para as licitações e contratos de toda a Administração Pública, a chamada “Lei Geral das Licitações” (LGL). Dada sua importância, Moreira e Ribeiro destacam:

Em matéria de licitações e contratações públicas, à União compete estabelecer as normas gerais de âmbito federal e nacional, ao passo que Estados e Municípios podem disciplinar o tema subsidiariamente à luz dos interesses regional e local, respectivamente (Constituição, arts. 22, inciso XXVII, e 37, inciso XXI). Existem várias leis com natureza de norma geral de licitações e contratos administrativos, dentre as quais se destacam a Lei nº 8.666/1993 (Lei Geral de Licitações – LGL); a Lei nº 10.520/2002 (Lei do Pregão) e a Lei nº 12.462/2011 (Regime Diferenciado de Contratações – RDC). **A LGL tende a ser aplicada genericamente a todas as licitações públicas, ainda que de forma subsidiária.** (MOREIRA E RIBEIRO, 2016, p. 59, grifo nosso).

Diante do exposto, atribui-se o caráter de espinha dorsal à Lei nº 8.666/93 no tocante as contratações públicas, principalmente da observância de seus princípios a todos os procedimentos licitatórios, mesmo aqueles decorrentes de novas regulamentações, conforme seu art. 3º:

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

Entretanto, uma das críticas constantemente conferidas a esse modelo de contratações públicas, sobretudo a Lei nº 8.666/93, é o demasiado controle processual, reflexo da administração burocrática, ainda fortemente enraizada no sistema público brasileiro. Bresser Pereira (1998) define a burocracia como instituição administrativa que usa, como instrumento para combater o nepotismo e a corrupção, os princípios de um serviço público profissional, e de um sistema administrativo impessoal, formal e racional, sem considerar a alta ineficiência envolvida. Reforçando esse entendimento, Baradel (2011) avalia que o conceito da administração burocrática vem sendo reforçado desde 1922, tendo seu ápice em 1993 com a edição da Lei nº 8.666/93, verificada pela elevada quantidade de artigos do referido instrumento normativo legal⁵. Essa avaliação é corroborada por Fernandes (2014, p. 22):

O governo Collor transcorreu sob uma crise política crônica que, em certos momentos, tornou as regras de licitação uma questão destacada do debate público, no Legislativo e na imprensa. Nesse ambiente confluíram as circunstâncias que levaram à elaboração e aprovação de uma nova lei de licitações – a conhecida Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993 – encarada pela opinião pública como um marco da moralização das contratações públicas.

Reforçando esse entendimento, Sundfeld (2009, apud Baradel 2011, p. 41) chama a atenção para dois pontos sobre a Lei 8.666/93:

- a) teve como seu principal objetivo a neutralização do administrador público, além de alijar a atuação de legisladores das esferas municipal e estadual, ficando a cargo da União toda a parte procedimental em detalhes;
- b) por ser detalhada em demasia, deixou de lado o conceito de eficiência, com baixa preocupação no dimensionamento do custo dos procedimentos.

⁵ Baradel (2011) relatou a elevação de 40% na quantidade de artigos, em relação à legislação anterior, chegando-se à exorbitante quantidade de 126 artigos.

Essa elevada preocupação com o combate a corrupção contribui negativamente para perceber o potencial das contratações públicas no desenvolvimento econômico, focando-se prioritariamente no controle do processo, ao invés do controle dos resultados (ARANTES, 2006).

Todo esse contexto, reforça a alta influência burocrática no sistema de contratações públicas brasileiro, sobretudo quando se verifica que a Lei nº 8.666/93 continua sendo a base de todo esse sistema. Apesar de todos os novos instrumentos normativos relacionados as contratações públicas, ainda não se consegue desvencilhar desse pensamento voltado a rigidez dos procedimentos e ao alto controle, vislumbrando por primazia o combate a corrupção.

2.3. Nova Gestão Pública em Busca da Desburocratização

Na busca por reverter esse processo de excessivo controle e rigidez normativa verificada na Lei nº 8.666/93, foram introduzidas, ao longo dos últimos anos, iniciativas que permitissem dar mais celeridade e eficiência nas contratações públicas visando a simplificação de procedimentos, auxiliando fortemente nesse processo a introdução de ferramentas da tecnologia da informação. Perceber-se-á a partir deste ponto uma nova maneira de pensar a administração pública, tentando torná-la cada vez mais próxima dos modelos de gestão adotados pela iniciativa privada.

Destaca-se como expressão dessa mudança de pensamento a obra *Reinventando o Governo* de David Osborne e Ted Gaebler (1992), que segundo Mattos (1995, p. 1), “aborda criticamente a forma tradicional de operação do governo, sugerindo alternativas que se configurem como uma verdadeira revolução administrativa do setor público”. Sobre essa ótica, ao trazer à administração pública métodos e práticas de gestão da administração privada, dotaria a administração pública de ferramentas mais eficientes para alcançar o objetivo público. Alinhada a essa proposta de revolução da administração pública, no Brasil, tem-se em 1995 a criação do MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, chefiada pelo então ministro Luiz Carlos Bresser Pereira. Logo daria início a intitulada reforma gerencial do estado brasileiro. Na visão de Bresser Pereira (2008, p. 152):

A reforma não visava eliminar os conceitos clássicos da administração burocrática, mas corrigi-los e amplia-los. Isto se revelou no *caput* do art. 37, no qual não se eliminaram os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, mas se acrescentou o da eficiência e se buscou, na sua interpretação, entender a

publicidade também como transparência. O mesmo raciocínio se aplica à administração por resultados que é central na reforma gerencial.

Sob esta perspectiva, um dos avanços em direção a dar mais celeridade e tornar mais eficientes as contratações públicas, foi a criação da modalidade de licitação do tipo Pregão. Implantado mediante a Medida Provisória nº 2.026 de 04 de Maio de 2000, e posteriormente, ratificada pela Lei nº 10.520/2002, o pregão inovou ao inverter as fases de habilitação e classificação das propostas, além de possibilitar a formulação de lances e negociação com o licitante durante o certame, trazendo mais eficiência e agilidade aos processos, principalmente, quando realizado em plataforma eletrônica. Podendo este ser vinculado às ideias tipificadas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995, no qual o pregão inova quanto à mudança do tipo de controle, de *a priori* para *a posteriori*, ao estilo do modelo gerencial (BARADEL, 2011).

Mesmo não trazendo ainda inovações quanto à finalidade das contratações públicas, essa nova modalidade de licitação trouxe avanços significativos à celeridade, desburocratização e eficiência as contratações. Segundo Fernandes (2014), essa iniciativa vai de encontro ao arcabouço legal e normativo em vigor representando ousada inovação, trazendo, por meio da simplificação procedimental, agilidade e maior discricionariedade ao pregoeiro.

Tal inovação decorre dos princípios do novo modelo de administração pública, denominada administração pública gerencial. Para Bresser (1998) esse novo modelo não se limita ao combate à corrupção e nepotismo, devendo ser eficiente na promoção do interesse público, tendo as seguintes características:

É orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de um grau limitado de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; o instrumento mediante o qual se faz o controle sobre os gestores públicos é o contrato de gestão (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 28)

Tem-se, a partir desse momento, a edificação de um dos pilares atuais das contratações públicas, o avanço na utilização da tecnologia da informação para a realização de certames licitatórios, como é o caso do pregão eletrônico. Para Arantes (2006, p.3) “o uso do pregão eletrônico representou uma grande evolução para o Governo Federal nas contratações públicas, trazendo consideráveis ganhos de economia, transparência, competitividade e controle nas licitações”.

Conforme comentado no parágrafo anterior, ao longo dos últimos anos, a utilização de plataformas eletrônicas nas contratações públicas vem sendo responsável por grandes avanços no setor, facilitando a implementação de técnicas semelhantes às da iniciativa privada. Como é o caso do Sistema de Registro de Preços, que embora já previsto na Lei nº 8.666/93, só tornou-se realmente efetivo com o avanço da tecnologia, passando a ser uma ferramenta valiosa ao melhor gerenciamento da área.

Por outro lado, quando se analisam as contratações públicas como um instrumento de indução de políticas públicas de desenvolvimento econômico mediante o uso do poder de compra do Estado, percebe-se que apenas o uso dessas plataformas eletrônicas não são suficientes para se atingir esse objetivo, principalmente quando fala-se de desenvolvimento regionalizado. Ao avançar quanto a publicidade, transparência e competitividade, o uso de plataformas eletrônicas pode afetar negativamente o alcance desse tipo de objetivo típico do Estado, comumente dissociados da concepção da iniciativa privada quanto a eficiência e resultados esperados, principalmente quando da ausência de políticas acessórias que qualifiquem as empresas locais para participarem dos certames licitatórios (BARADEL, 2011).

Nesse sentido buscar-se-á na sessão ulterior, aproximar o pensamento teórico inerente ao Novo Serviço Público, da necessidade de o Estado dotar as contratações públicas de caráter fomentador do desenvolvimento econômico local, visando atingir resultados mais amplos que não somente prover os órgãos e entidades públicas com aquisição de bens e contratação de serviços, utilizando-se para isso o estabelecimento de preferências em suas contratações.

2.4. Novo Serviço Público e as Preferências nas Contratações Públicas

No anseio de se vislumbrar alternativas a “nova gestão pública” Denhardt (2012), estabelece o que denomina de “novo serviço público”, que se inspirando na teoria política democrática, visa estabelecer uma conexão entre administradores públicos e cidadãos, deixando de enxergar estes como meros eleitores, clientes ou consumidores, objetivando atingir um interesse público mais amplo. Para Denhardt (2012, p. 269):

Diferentemente da nova gestão pública, que se constrói sobre conceitos econômicos como maximização do autointeresse, o novo serviço público se constrói sobre a ideia do interesse público, a ideia de administradores públicos a serviço de cidadãos e, de fato, totalmente envolvidos com eles.

Denhardt (2012), ainda, elenca os sete princípios-chave para o novo serviço público: i) servir cidadãos, não consumidores; ii) perseguir o interesse público; iii) dar mais valor à cidadania e ao serviço público do que ao empreendedorismo; iv) pensar estrategicamente, agir democraticamente; v) reconhecer que a *accountability*⁶ não é simples; vi) servir em vez de dirigir; e vii) dar valor as pessoas, não apenas a produtividade.

Observa-se, desta forma, uma reversão do pensamento gerencialista, voltado para a eficiência nos parâmetros da iniciativa privada, a uma valoração democrática do interesse público, quando “as organizações públicas deveriam agir, por definição, de acordo com procedimentos democráticos e perseguir resultados democráticos”. (DENHARDT, 2012, P. 295).

Tendo-se, por primazia, os princípios da isonomia e da economicidade, o procedimento licitatório estimula a competição e como consequência a obtenção da proposta mais vantajosa para a administração, sendo esta a finalidade principal do instrumento, contudo, diante da potencialidade do uso de poder de compra do Estado, cabe destacar que este pode ser usado como indutor de políticas públicas, voltadas para o desenvolvimento econômico e combate às desigualdades regionais e sociais.

Nesse contexto, ao estabelecer preferências nas suas contratações, a administração pública pode corroborar com a implementação de políticas públicas que visem atingir os objetivos expressos no art. 3º da Constituição Federal, que dispõe:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988)

Nesse sentido, Ferraz (2009) traz a luz a função do Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica, calçada nos princípios listados no art. 170 da CF:

⁶ Na visão de Campos (1990, apud Pontes, 2008, p.37) A *accountability* representa a responsabilidade objetiva de uma pessoa ou organização responder perante outras pessoas ou organizações. A *accountability* envolve, portanto, duas partes: a primeira, que delega responsabilidade para que a segunda proceda à gestão dos recursos, gerando obrigação para o gestor de prestar contas da sua gestão, demonstrando o bom uso desses recursos.

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995).

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei. (BRASIL, 1988)

Ainda segundo Ferraz (2009, p. 134), “a ordem econômica brasileira é, portanto, monitorada pelo princípio da livre concorrência, mas não só por ele, pois existem outros valores positivados, abarcados pela Constituição da República, que devem afigurar-se como finalidade cogentes na implantação das atividades estatais”. Devendo ainda manter-se a observância dos valores fundamentais da República descritos nos artigos 1º e 3º da Constituição Federal.

O processo de consolidação dessa nova forma de ver a participação do estado na economia local atinge às contratações públicas que vem evoluindo nos últimos anos, como pode ser verificado pelos normativos mais recentes. Contudo, sua implementação vem entrando frequentemente em choque com a presunção de sua menor eficiência, nos parâmetros de avaliações do modelo gerencialista. Ao mesmo tempo, os modelos de contratações que estabelecem tratamentos diferenciados ou preferências, valem-se de todo o anteparo tecnológico e busca pela modernização da administração pública, implementados sobre o pilar da nova gestão pública, o que demonstra o caráter evolutivo e não excludente dessa nova forma de pensar as contratações públicas.

Verificada a potencialidade do uso do poder de compra no Estado na promoção de políticas públicas, bem como se deu a evolução das contratações públicas no Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, cabe agora adentrar na perspectiva de atuação do Estado

brasileiro no que rege as contratações públicas como indutoras de políticas dirigidas ao desenvolvimento regional/local.

2.5. Contratações Públicas como Política de Desenvolvimento Regional

Como já foi abordado anteriormente por Arantes (2015), as contratações públicas já são internacionalmente consideradas um importante instrumento indutor de políticas públicas. Tendo-se por base o modelo norte americano, a legislação brasileira vem evoluindo nessa temática ao estabelecer o tratamento diferenciado as microempresas e empresas de pequeno porte, através da Lei Complementar nº 123/06, das alterações editadas pela Lei Complementar nº 147/14 e pela regulamentação dada por meio do Decreto nº 8.538/15.

Para Arantes (2015), as preferências nas contratações públicas brasileiras subdividem-se em dois tipos, as que se valem das características do licitante (local de origem, porte, natureza, etc), e as que se amparam nas características do produto, serviço ou obra (origem da tecnologia, impacto ambiental, etc.), ainda segundo o autor são quatro as principais preferências sobre preço previstas na legislação:

- 1) margens de preferência para produtos manufaturados nacionais e serviços nacionais, nos termos do art 3o e §§ 5o a 8o da Lei no 8.666, de 1993, [...]
- 2) margem de preferência para microempresa e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, nos termos do art. 48, § 3o da Lei Complementar no 123, de 2006, [...]
- 3) critério para desempate em favor das microempresas e empresas de pequeno porte, nos termos dos arts. 44 e 45 da Lei Complementar 123, de 2006, [...] e
- 4) critério de desempate em favor de bens e serviços de informática e automação, nos termos do art. 3o da Lei no 8.248, de 1991. (ARANTES, 2015, p. 03).

No que diz respeito as licitações como instrumento de desenvolvimento regionalizado, dar-se destaque ao item 2 (dois) elencado pelo autor. Dado ao seu foco no desenvolvimento regional ao qual se propõe, expresso na Lei Complementar nº 123/06 e regulamentados pelo Decreto nº 8.538/15.

Verifica-se que a nova redação dada ao art. 47 da Lei Complementar nº 123/06, pela Lei Complementar nº 147/14, obriga a Administração conceder tratamento diferenciado, onde antes era facultado:

Art. 47. Nas contratações públicas da União, dos Estados e dos Municípios, **poderá** ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e

empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica, desde que previsto e regulamentado na legislação do respectivo ente. (BRASIL, 2006, grifo nosso).

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, 2014, grifo nosso).

Isto por si só já demonstra o ímpeto do legislador em consolidar a política de preferências nas contratações públicas, visto que não deixa mais a critério do gestor a conveniência de aplicá-la ou não. Contudo, deixando ainda facultado ao gestor conceder o tratamento diferenciado e simplificado para contratação das microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, conforme disposto no § 3º do art. 48 da mesma Lei:

§ 3º Os benefícios referidos no caput deste artigo **poderão**, justificadamente, estabelecer a prioridade de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido. (BRASIL, 2014, grifo nosso).

Especialmente nesse ponto encontra-se um novo desafio, visto que se localizaram poucos estudos que adentrassem nessa perspectiva de promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito local e regional por meio das compras públicas, sobretudo amparados na nova regulamentação trazida pelo Decreto nº 8.538/15, que em seu art. 1º dispõe:

Art. 1º Nas contratações públicas de bens, serviços e obras, deverá ser concedido tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte, agricultor familiar, produtor rural pessoa física, microempreendedor individual - MEI e sociedades cooperativas de consumo, nos termos deste Decreto, com o objetivo de:

- I - promover o desenvolvimento econômico e social no âmbito local e regional;
- II - ampliar a eficiência das políticas públicas; e
- III - incentivar a inovação tecnológica.

§ 1º Subordinam-se ao disposto neste Decreto, além dos órgãos da administração pública federal direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União.

§ 2º Para efeitos deste Decreto, considera-se:

- I - âmbito local - limites geográficos do Município onde será executado o objeto da contratação;

II - âmbito regional - limites geográficos do Estado ou da região metropolitana, que podem envolver mesorregiões ou microrregiões, conforme definido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE; [...] (BRASIL, 2015)

Apesar de ainda recente para avaliações mais profundas, vê-se a potencialidade do decreto acima citado de firmar-se como marco regulatório do emprego das licitações públicas como instrumento impulsionador do desenvolvimento regional, de forma a expandir o alcance finalístico das contratações públicas. Neste sentido, pode-se considerar que a regulamentação trazida pelo Decreto nº 8.538/15, no que tange seus art. 1º e 2º, como uma política pública brasileira voltada para o desenvolvimento econômico e social no âmbito local e regional, facultando ao gestor público utilizar-se do poder de compra do Estado para atingir interesses outros como geração de emprego, distribuição de renda e desenvolvimento local.

Ao analisar o impacto dos contratos federais na promoção de emprego, produção e renda nas cidades dos EUA, os pesquisadores Gerritse e Rodríguez-Pose (2018), encontraram evidências que os efeitos decorrentes desses contratos, apesar de limitados, ocorrem no local da empresa contratada e não no local onde a despesa foi projetada. Um dos fatores apontados capaz de prejudicar os efeitos do contrato na localidade é o fato da “empresa beneficiária pode contratar trabalhadores no local onde o trabalho é executado, mas o valor adicionado acaba nas contas da empresa, colocando o efeito de saída na localização da empresa beneficiária.” (GERRITSE E RODRÍGUEZ-POSE, 2018, p. 131, tradução nossa)⁷.

Segundo Arantes (2006), a potencialidade da política dependerá de capacitação do público alvo, dada a necessidade de expertise técnica e tecnológica, sobretudo para participação de processos de licitação por meio de plataformas eletrônicas. O mesmo ainda acrescenta a importância de capacitar os compradores públicos quanto aos instrumentos jurídicos disponíveis para uso do poder de compra do Estado, além de conscientizá-los da relevância social deste modelo de contratação.

3. METODOLÓGICA

Neste Capítulo, detalha-se a metodologia utilizada, considerando sua abrangência e características bem como procedimentos de coleta e análise de dados.

⁷ The recipient firm may hire workers at the location where the work is executed, but the value added ends up in the accounts of the firm, placing the output effect at the recipient firm's location.

3.1. Caracterização e Sujeitos da Pesquisa

O estudo em questão, tem por objetivo analisar as contratações públicas identificando a participação de empresas locais em certames licitatórios, mediante a triangulação de métodos de coleta de dados por meio de observação, análise documental e entrevistas. Desta forma o objeto encontra-se diretamente associado à área de conhecimento das Ciências Sociais Aplicadas, subárea da Administração Pública.

Como ponto de partida, realizou-se levantamento bibliográfico para fundamentar teoricamente o objeto de trabalho, buscando-se bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo, a exemplo de jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses e material cartográfico, conforme descrito por Lakatos e Marconi (2003).

Como forma de delimitação geográfica do estudo referente à coleta de dados secundários, foram analisadas as contratações públicas dos órgãos e entidades do governo federal sediadas no município de Mossoró, compreendendo aqueles que utilizam o portal de compras do governo federal, o <https://www.comprasgovernamentais.gov.br>, excetuando-se assim empresas estatais, fundações e demais instituições que não se utilizam dessa ferramenta para realizar suas contratações.

Mais adiante, limitou-se para fins metodológicos de coletas de dados primários, potenciais fornecedores de produtos agropecuários à Universidade Federal Rural do Semi-Árido – UFERSA. Considerou-se para essa decisão, além da mesma ter a maior representatividade nas contratações públicas federais do município de Mossoró, o fato de sua atuação ser diretamente ligada a uma manifesta vocação econômica da região.

O Quadro I, relaciona as Órgãos/Unidades Administrativas, localizadas no município de Mossoró/RN, que utilizam o portal de compras do Governo Federal para realizar seus processos de contratação.

Quadro 1 – Unidades Administrativas do Governo Federal Sediadas no Município de Mossoró

Cód. UASG⁸	Unidade Administrativa	Sigla
153033	Universidade Federal Rural do Semi-Árido	UFERSA
158365	Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte – Campus Mossoró	IFRN/MO
170335	Delegacia da Receita Federal em Mossoró – RN	DRF
510776	Gerencia Executiva Mossoró – RN (Instituto Nacional do Seguro Social)	INSS

Fonte: elaborado pelo autor com dados extraídos do Painel de Compras, 2018.

Foram consideradas como fonte de coleta de dados secundários as informações extraídas do Painel de Compras, ferramenta oficial que concentra os principais números das contratações públicas federais de todos os órgãos que compõem o Sistema Integrado de Serviços Gerais – SISG, compreendendo todas as modalidades de licitações previstas na Lei nº 8.666, de 1993, bem como as contratações efetuadas por meio de dispensa e inexigibilidade de licitação, excetuando-se apenas as contratações realizadas por meio do Regime Diferenciado de Contratações – RDC, instituído pela Lei nº 12.462, de 2011.

Com base nos objetivos propostos, na segunda etapa do estudo foi realizado um levantamento histórico quanto a participação das empresas locais nas contratações realizadas, nos últimos 3 (três) anos, pelas UASG's elencadas no Quadro 1.

O Quadro 2, apresenta o quantitativo de processos de contratação realizados por cada UASG, no período entre 2015 e 2017.

⁸ O código UASG é uma numeração representativa para identificação das Unidades Administrativas de Serviços Gerais que compõem os sistemas de administração do governo federal, a exemplo do SISG, SIASG, SICAF, dentre outros

Quadro 2 – Processos de Contratação por UASG

UASG	Unidade Administrativa	Processos por Ano		
		2015	2016	2017
153033	Universidade Federal Rural do Semi-Árido	145	185	198
158365	Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte – Campus Mossoró	19	24	27
170335	Delegacia da Receita Federal em Mossoró – RN	17	17	13
510776	Gerencia Executiva Mossoró – RN (Instituto Nacional do Seguro Social)	7	7	9
TOTAIS		190	233	247
		670		

Fonte: elaborado pelo autor com dados extraídos do Painel de Compras, 2018.

Conforme se verifica no Quadro 2, foram tabuladas as informações de 670 processos de contratações realizados nos últimos 3 anos, buscando-se identificar por meio destes, como se dá a participação das empresas locais nas contratações públicas observando parâmetros como: participação, êxito e volume de recursos absorvidos para economia local.

Uma vez que não se encontra disponível no painel de compras informações referentes à localidade dos fornecedores, foi criada uma ferramenta de busca e confrontação de dados, de forma complementar as informações extraídas do painel e assim viabilizar o estudo. Tal ferramenta realizará o cruzamento de informações com outro banco de dados que contenha dados dos fornecedores cadastrados no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores do Governo Federal – SICAF, retornando os dados de sua localidade.

Como ponto de partida, foram relacionados os números de CNPJ e CPF dos fornecedores extraídos do painel de compras. Para se realizar a pesquisa de localidade dos fornecedores, foi desenvolvido um aplicativo denominado Sistema de Informações Servidas para Análise de Compras - Sisac⁹, que a partir de uma lista de fornecedores, conecta-se à URL: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/pessoa-juridica/busca/lista>, do Portal da Transparência do Governo Federal, e armazena em um banco de dados temporário as informações relevantes à pesquisa de cada uma das empresas. Ao final da consulta, uma planilha é exportada pelo próprio sistema com estes dados para que possam ser confrontados

⁹ Sistema próprio desenvolvido para automação de consulta e inclusão dos dados referente à localidade dos fornecedores.

com o banco de dados extraído do painel de compras, de forma a inserir neste banco a informação referente à localidade de cada fornecedor.

Em um terceiro momento, o estudo buscou-se informações diretamente com fornecedores locais, visando identificar quais os fatores apontados pelos mesmos, que dificultam ou desestimulam sua participação e êxito em contratações públicas do governo federal. Para esta etapa, a população estudada compreendeu o rol de empresas sediadas no município de Mossoró, que atuam na venda de equipamentos e insumos para o segmento da agropecuária. Tal delimitação se faz necessária para viabilizar a pesquisa, uma vez não ser possível coletar informações de todas as empresas sediadas neste município. Reforça-se a escolha desse grupo de empresas a vocação econômica da região, aliado a isto, o fato da UFERSA, unidade administrativa do governo federal com maior poder de compra no município de Mossoró, ter ligação histórica com o desenvolvimento do setor agropecuário na região.

O Quadro 3, lista todas as empresas que, inicialmente, verificou-se fazer parte da população objeto da pesquisa de campo.

Quadro 3 – Empresas de Mossoró que Atuam na Comercialização de Produtos Agropecuários

Razão Social
Agripesca Comércio e Distribuição Ltda
Agrofertil Com e Repres de Maq e Equip Agricolas Ltda
Agropecuária Modelo
Cagipel Cia Agricola De Implementos E Pecas Ltda – Me
Campo Irrigação Isratec Mossoró Irrigação Ltda
Central Do Criador Ltda – Epp
Crop Agrícola Ltda
Cultivar Agricola Comercial Importadora e Exportadora LTDA
Curral Veterinária
Ecofertil Fertilizantes Orgânicos Ltda
Futura Produtos, Comercio E Servicos Ltda – Me
Integral Agroindustrial de Mossoró Ltda / Nibrafertel Fertilizantes Do Brasil Ltda

Luiz Henrique Almeida Ferreira
Luma Agropecuária Ltda
Mila Comercial Agrícola Ltda
Norteagro Produtos Agrícolas LTDA
Ourofertil Nordeste Ltda
Plantec Sc Tecnologia Agrícola Ltda
R Coelho Comércio Agricultura e Representações
Rações e Complementos
Rações Pardais S P Rações Ltda
Renovare Mossoró Comercial Agrícola Ltda
Rn Rações
São Paulo Agro Comercial Ltda
Semear Comercial e Concessionaria de Maquinas e Produtos Agropecuários
Supermix Jangadeiro
Ta Agro
Terra Fertil Com e Repres Ltda
Tropical Irrigação

Fonte: elaborado pelo autor a partir de buscas realizadas na internet e Painel de Compras, 2018.

Deste modo, conforme demonstrado no Quadro 3, a população de referência que irá compor a segunda etapa do estudo corresponde a um total de 29 empresas, a serem classificadas de acordo com seu enquadramento, microempreendedor individual – MEI, microempresa – ME, empresa de pequeno porte – EPP, etc.

No momento da realização da pesquisa de campo verificou-se a necessidade de redimensionamento da população, uma vez que: 5 das empresas elencadas não estavam mais em funcionamento; 3 atuavam apenas como produtores e não realizavam vendas diretamente a consumidores; e outras 3 trabalhavam exclusivamente com produtos da linha de petshop, o que foge do escopo do trabalho. Restaram assim um total de 18 empresas, as quais se conseguiu aplicar a entrevista em 12 delas, correspondendo desta forma a amostra pesquisada de 66,67% da população.

3.2. Instrumentos e Procedimentos de coleta dos dados

Conforme relatado anteriormente, a coleta de dados ocorreu em duas fases: na primeira realizou-se uma pesquisa documental, que consistiu na extração e tabulação de dados relativos às contratações efetuadas pelas unidades administrativas do governo federal, sediadas no município de Mossoró/RN. Tais dados foram extraídos do Painel de Compras do Governo Federal, compreendendo nesse leque de informações, todos os elementos sobre cada item contratado por estas unidades no período entre 2015 e 2017. Por conseguinte, foram extraídos, por meio do aplicativo Sisac, os dados referentes à localidade dos fornecedores, objetivando determinar, com o cruzamento dessas informações, qual o município dos fornecedores que participaram e obtiveram êxito nas contratações públicas federais realizadas pelas unidades administrativas elencadas. Esse banco de dados estatísticos configurara-se como fonte de dados secundários imprescindíveis para o desenvolvimento do estudo, uma vez que apresenta dados confiáveis extraídos diretamente de sistemas oficiais do governo federal. Para Lakatos e Marconi (2003, p. 178) “a própria generalização de dados relevantes sobre a população, permite ao investigador procurar correlações entre seus próprios dados e os que apresentam as estatísticas nacionais e regionais”.

Em posse desses dados, mensurou-se o potencial econômico gerado pelas contratações públicas federais no município de Mossoró, além de quantificar e observar a participação de empresas locais nesse nicho de mercado nos últimos anos.

Na segunda etapa, caracterizada como pesquisa de campo do tipo qualitativa, a coleta de dados primários deu-se por meio de entrevistas semiestruturadas com proprietários, representantes comerciais ou funcionário responsável pelo setor de vendas das empresas elencadas no Quadro 3. Segundo Zanella (2009, p. 121) “nesse tipo de técnica o entrevistador dispõe de um roteiro guia (ou uma pauta), no entanto, não necessariamente segue a ordem determinada no roteiro, se oportuno, inclui novos questionamentos durante o encontro, mas nunca perdendo os objetivos da investigação”.

Desta forma, utilizou-se o roteiro detalhado do Apêndice A, com o intuito de melhor orientar o desenvolvimento das entrevistas e obter o retorno de informações que se julgam imprescindíveis para conclusão do estudo. Como se pode observar, o roteiro estabelecido é composto de indagações semiestruturadas, ou seja, questões abertas para o livre

desenvolvimento das respostas pelos entrevistados, que foram realizadas de forma oral e registradas por meio de gravação em áudio.

3.3. Procedimentos de análise dos dados

Semelhante ao ocorrido nos procedimentos de coleta de dados, a análise dos dados também exigiu dois momentos distintos. O primeiro dedicado à análise dos dados secundários, compreendendo a organização e tabulação do que foi extraído junto ao painel de compras, após a complementação dos dados obtidos pelo Sisac, em planilha eletrônica, facilitando a realização de análises quanto ao teor do banco de dados criado, atualizando-se da estatística descritiva. Em um segundo momento, os áudios relativos às entrevistas semiestruturadas junto aos fornecedores locais, foram transcritos fielmente, e assim estabelecidos como fonte de dados primários do estudo.

De acordo com os objetivos propostos, a tabulação dos dados secundários em planilha eletrônica serviu de base para evidenciar como se dá a participação das empresas locais, nas contratações federais das unidades administrativas sediadas no município de Mossoró/RN, conforme se propõe a seguir:

- Mensurar o potencial econômico dessas contratações no mercado local;
- Verificar o valor contratado que fica no mercado local;
- Demonstrar a evolução desse valor econômico nos últimos 3 anos;
- Verificar o grau de participação das empresas locais nessas contratações;
- Demonstrar a evolução dessa participação nos últimos 3 anos;
- Verificar o grau de êxito das empresas locais nas contratações;
- Demonstrar a evolução desse êxito nos últimos 3 anos;
- Segmentar a análise de acordo com o porte das empresas e sua localidade;

Dando continuidade a análise, posteriormente as inferências inerentes aos dados secundários realizou-se o tratamento dos dados primários coletados por meio das entrevistas semiestruturadas, utilizando-se como método a análise de conteúdo, descrita por Bardin (2010, p.42) “como um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de

produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens”. Vê-se, portanto, que o ponto principal da análise de conteúdo é estabelecer inferências sobre os dados coletados.

Ainda segundo Bardin (2010, p.95) a análise de conteúdo “organiza-se em torno de três polos cronológicos: 1) pré-análise; a exploração do material; e o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação”. Considerando a sequência lógica apresentada por Bardin, coletou-se o conteúdo a ser analisado durante as entrevistas por meio de gravação de áudio, para que posteriormente fossem transcritas e tratadas com o auxílio do software Atlas.TI¹⁰. A sistematização dos dados pelo software trouxe ao estudo a possibilidade de interpretar com mais robustez o conteúdo expresso pelos entrevistados, culminando na análise mais abrangente dos fatores que dificultam ou desestimulam a participação das empresas locais no mercado das contratações públicas.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1. Análise dos Dados Secundários

Conforme demonstrado por Ribeiro e Inácio Junior (2014), o mercado das contratações públicas no Brasil tem um impacto que não deve ser desconsiderado, uma vez que representa em média 13,8% do PIB nacional. Desta forma, quando a União, seu maior comprador, consegue movimentar a economia local por meio de suas contratações, ela avança no sentido de colaborar com a promoção do desenvolvimento regional, possibilitando que os recursos do Estado produzam efeitos econômicos diretos na localidade onde seus órgãos estão inseridos.

No quadro a seguir buscou-se demonstrar o volume das contratações realizadas pelos órgãos federais sediados no município de Mossoró nos anos de 2015, 2016 e 2017. Reforça-se que os dados não contemplam processos de contratações realizados por meio do Regime Diferenciado de Contratações – RDC, instituído pela Lei nº 12.462, de 2011, o que por sua vez tenderia a elevar de forma considerável os valores contratados, tendo em vista que tal modalidade de licitação é utilizada para contratação de obras e serviços de engenharia onde via de regra os recursos empregados são de maior vulto.

¹⁰ Software de análise qualitativa de grandes corpos de dados textuais

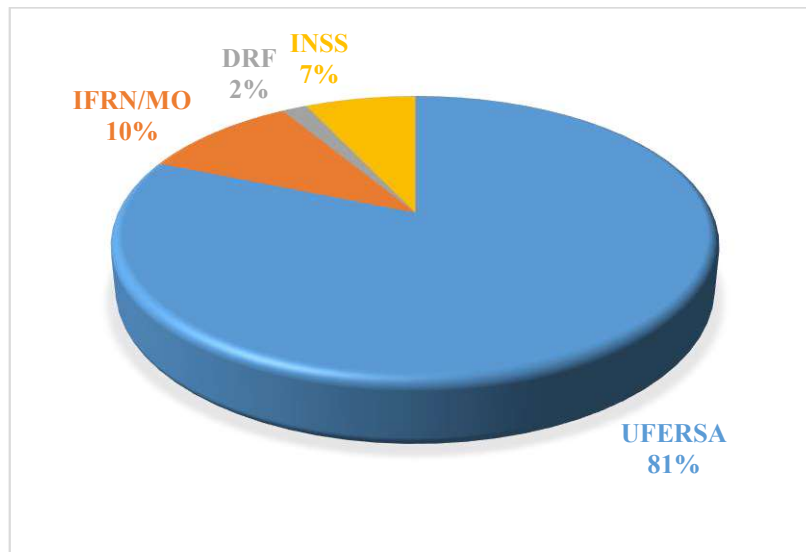
Quadro 4 – Volumes de processos e valores contratados por UASG

Ano	UASG	Quant. de Compras	Valor da Compra
2015	153033 - Universidade Federal Rural do Semi-Árido	147	R\$ 24.317.531,47
	158365 - Inst. Fed. do R.G. do Norte/Campus Mossoró	19	R\$ 804.501,09
	170335 - Delegacia da Receita Federal em Mossoró – RN	17	R\$ 210.983,47
	510776 - Gerência Executiva Mossoró/RN	7	R\$ 1.755.533,96
TOTAIS		190	R\$ 27.088.549,99
2016	153033 - Universidade Federal Rural do Semi-Árido	185	R\$ 25.660.771,38
	158365 - Inst. Fed. do R.G. do Norte/Campus Mossoró	24	R\$ 1.388.572,70
	170335 - Delegacia da Receita Federal em Mossoró – RN	17	R\$ 808.502,32
	510776 - Gerência Executiva Mossoró/RN	7	R\$ 2.706.230,48
TOTAIS		233	R\$ 30.564.076,88
2017	153033 - Universidade Federal Rural do Semi-Árido	198	R\$ 24.827.237,94
	158365 - Inst. Fed. do R.G. do Norte/Campus Mossoró	27	R\$ 7.113.791,26
	170335 - Delegacia da Receita Federal em Mossoró – RN	13	R\$ 444.786,97
	510776 - Gerência Executiva Mossoró/RN	9	R\$ 2.027.421,02
TOTAIS		247	R\$ 34.413.237,19
TOTAL GERAL		670	R\$ 92.065.864,06

Fonte: elaborado pelo autor com dados extraídos do Painel de Compras, 2019.

Como pode ser observado no Quadro 4, o volume de recursos movimentados pelos UASG's em questão, por meio de suas contratações são de significativa relevância. Ressalta-se que só no ano de 2017 o volume contratado chegou ao montante de R\$ 34.413.237,19, e mesmo reconhecendo tratar-se de contratações que abrangem uma variada gama de serviços e materiais, onde muitas vezes o mercado local pode não ter fornecedores capazes a atender a todas as demandas dos órgãos, os valores contratados demonstram o potencial econômico que estas contratações podem gerar na economia local, sobretudo como alternativa de mercado às micro e pequenas empresas locais.

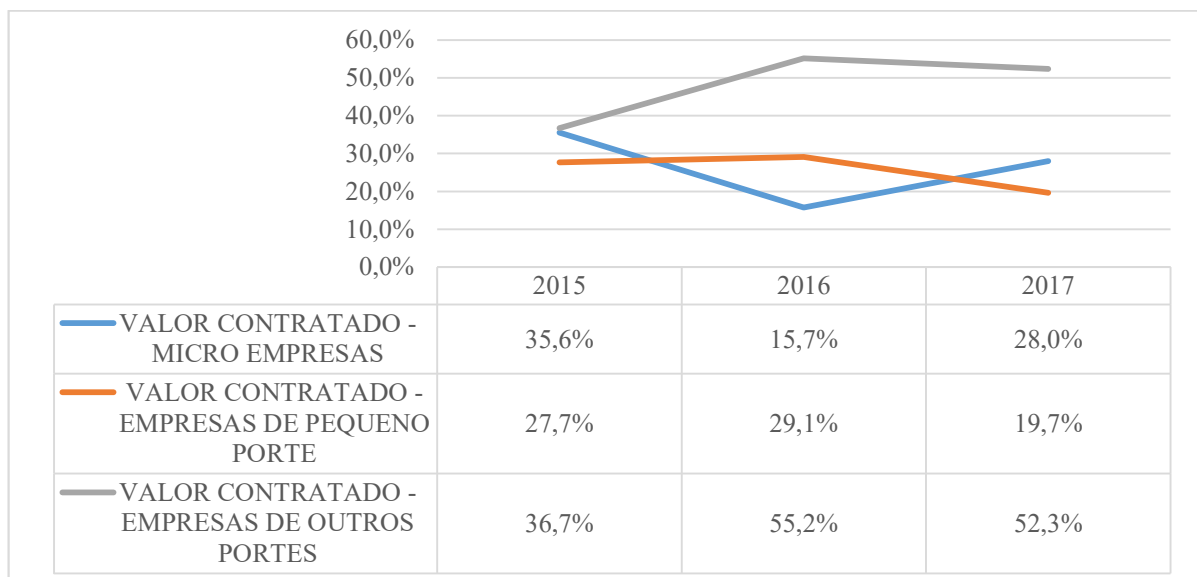
Gráfico 1 – Representatividade dos órgãos nas contratações públicas federais no município de Mossoró



Fonte: elaborado pelo autor com dados extraídos do Painel de Compras, 2019.

O Gráfico 1 ressalta o grau de relevância da Universidade Federal Rural do Semi-Árido – UFERSA em termos de valores contratados, uma vez que a mesma é responsável, em média, por 81% (oitenta e um por cento) do volume contratado, no período analisado, conforme representado. Ratificando assim, a escolha de realizar as entrevistas junto a potenciais fornecedores locais, deste órgão.

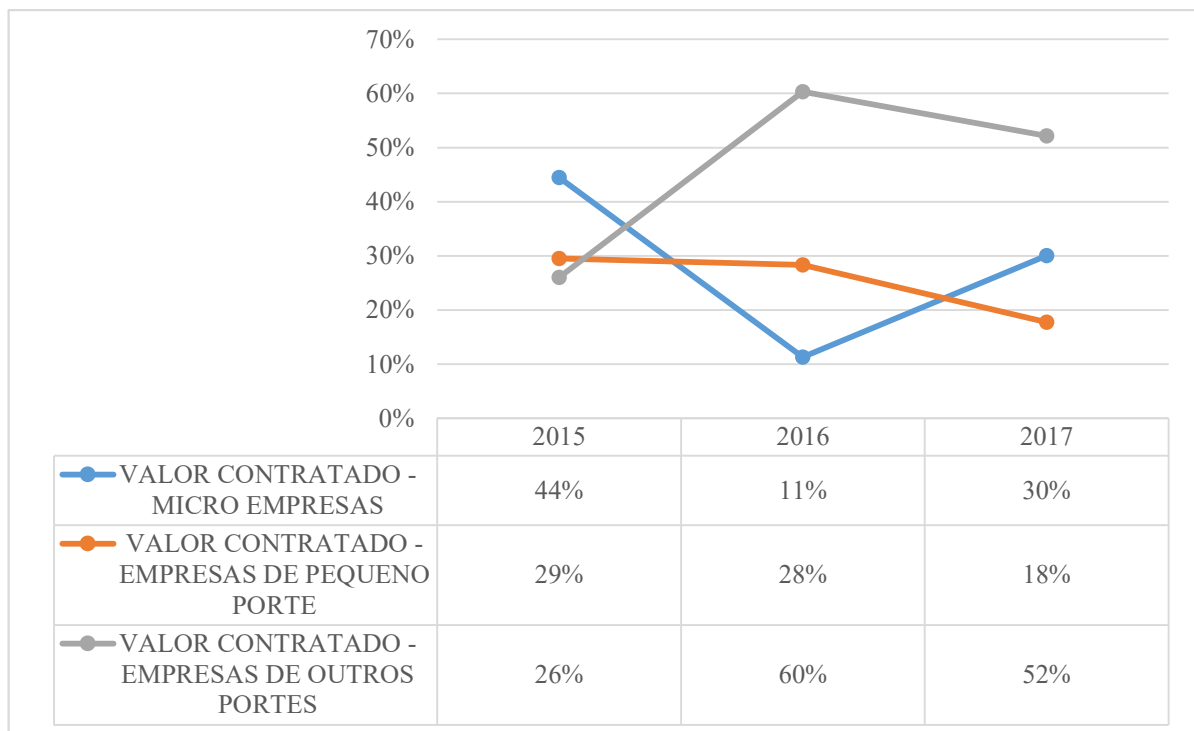
Gráfico 2 – Fornecedores Participantes dos Certames Licitatórios por Porte da Empresa – Referência Nacional



Fonte: elaborado pelo autor com dados extraídos do Painel de Compras, 2019.

Para o Gráfico 2, foram utilizados os valores contratados pelos órgãos elencados no Quadro 2, segmentados de acordo com o porte dos seus fornecedores em todo o território nacional. Verifica-se que apesar de tornar-se obrigatório em 2014, pela Lei Complementar nº 147/14, o tratamento diferenciado e simplificado às micro empresas e empresas de pequeno porte não se concretizou. No grupo analisado, a expectativa de incremento da participação destas empresas no mercado das contratações públicas mostrou-se frustrada, uma vez que se observa uma variação no sentido oposto, ou seja, a diminuição da participação de empresas de menor porte. Como a legislação aplica o mesmo tratamento para ME e EPP a análise tem uma melhor representação agrupando estes dois eixos, de forma que apenas no ano de 2015 o percentual contrato junto as micro empresas e empresas de pequeno porte superou o percentual contratado junto a fornecedores de outros portes, atingindo 63,3% do volume contratado.

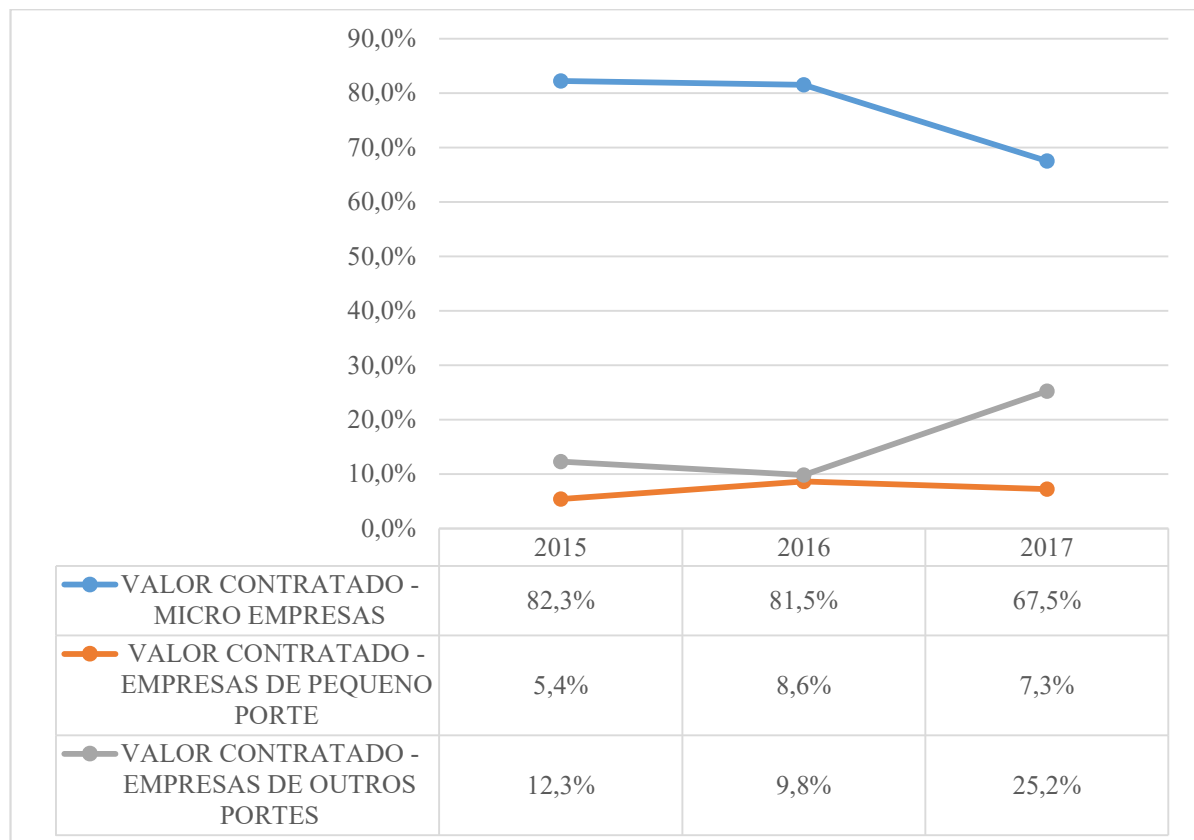
Gráfico 3 – Fornecedores Participantes dos Certames Licitatórios por Porte da Empresa – Referência Estadual



Fonte: elaborado pelo autor com dados extraídos do Painel de Compras e Sisac, 2019.

No Gráfico 3, empregou-se os valores contratados pelos órgãos elencados no Quadro 2, segmentados de acordo com o porte dos seus fornecedores sediados no estado do Rio Grande do Norte, caracterizados como fornecedores regionais. Assim como verificado nos dados de abrangência nacional não se concretizou o aumento da participação das micro empresas e empresas de pequeno porte no mercado das contratações públicas após a Lei Complementar nº 147/14 entrar em vigor. Manteve-se ainda a mesma realidade do Gráfico 2, quando realizado o agrupamento das informações das ME e EPP, que no ano de 2015 tiveram a sua melhor participação ao atingir 74% do volume contratado.

Gráfico 4 – Fornecedores Participantes dos Certames Licitatórios por Porte da Empresa – Referência Municipal



Fonte: elaborado pelo autor com dados extraídos do Painel de Compras e Sisac, 2019.

No Gráfico 4, empregou-se os valores contratados pelos órgãos elencados no Quadro 2, segmentados de acordo com o porte dos seus fornecedores sediados no município de Mossoró, caracterizados como fornecedores locais. Diferente do que pôde ser verificado nos dados de abrangência nacional e no recorte estadual, as empresas de pequeno porte e, sobretudo as micro

empresas, apresentam participação significativa do volume de recursos que são contratados junto a fornecedores com sede neste município, destacando-se o ano de 2016 quando as ME e EPP atingiram 90,2% do volume contratado.

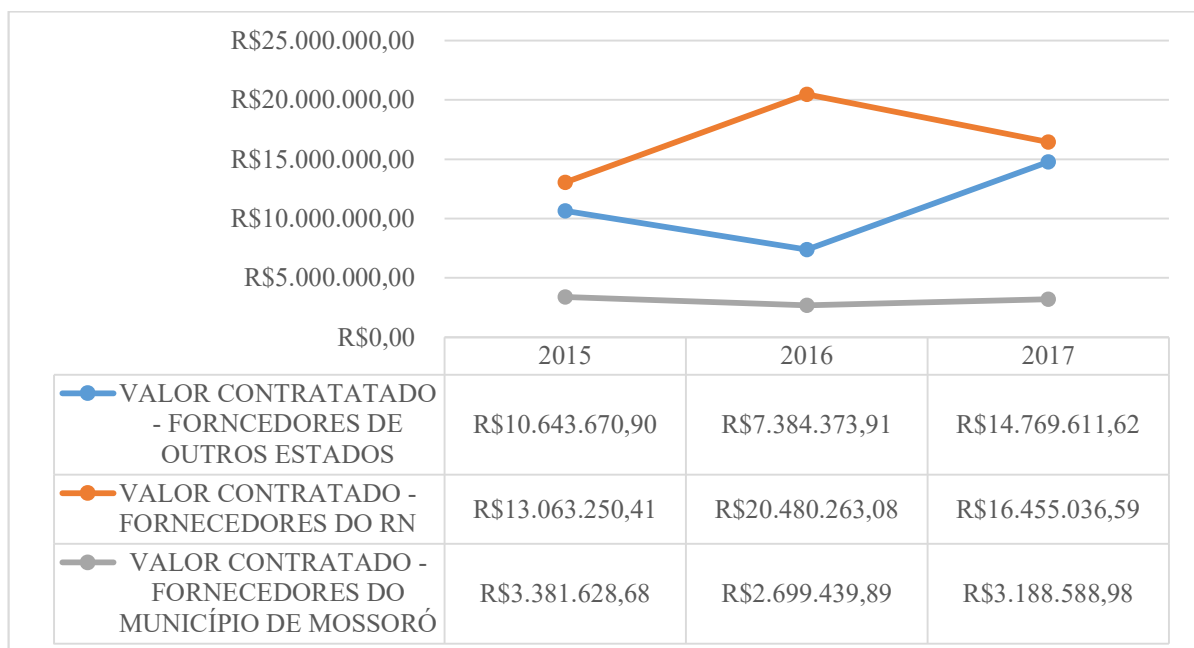
Vale ressaltar que os percentuais demonstrados nos Gráficos 2, 3 e 4, referem-se à análise dos três grupos, micro empresa, empresa de pequeno porte e de outros portes, de forma isolada observados os critérios de territorialidade nacional, regional e local, respectivamente, ou seja, cada recorte busca evidenciar o grau de participação dos fornecedores em nível nacional, estadual e municipal. Sendo assim, não compreende neste momento a verificação do destino dos valores contratados de acordo a localidade dos fornecedores, o que será observado a seguir:

Quadro 5 – Percentuais Contratados por Localidade dos Fornecedores

LOCALIDADE	2015	2016	2017	MÉDIA
FORNCEDEORES DE OUTROS ESTADOS	39,3%	24,2%	42,9%	35,5%
FORNECEDORES DO RN	48,2%	67,0%	47,8%	54,3%
FORNECEDORES DO MUNICÍPIO DE MOSSORÓ	12,5%	8,8%	9,3%	10,2%

Fonte: elaborado pelo autor com dados extraídos do Painel de Compras e Sisac, 2019.

Gráfico 5 – Volume de Recursos Contratados de Acordo com a Localidade dos Fornecedores



Fonte: elaborado pelo autor com dados extraídos do Painel de Compras e Sisac, 2019.

O Gráfico 5 apresenta como ocorreu a distribuição dos recursos expostos no Quadro 4, de acordo com a localidade dos fornecedores dos processos de contratação das UASG's. Verifica-se que os valores contratados pelos órgãos federais sediados no município de Mossoró, que permaneceram na economia local, não ultrapassam em média 10% do volume total contratado, tendo seu melhor resultado em 2015, quando atingiu 12,5%. Considerando que nos anos posteriores não houve incremento da participação dos fornecedores locais nas contratações destes órgãos, pode-se sugerir que o Decreto n. 8.538/15 não vem conseguindo produzir efeitos para alcançar o objetivo expresso no inciso I do seu 1º artigo, “promover o desenvolvimento econômico e social no âmbito local e regional”. Tal fato pode ser verificado quando se percebe que o ano em que o volume contratado junto a fornecedores locais apresentou melhor resultado, não pode ser atribuído à implementação deste, uma vez que o referido decreto só passou a vigorar no ano de 2016.

Quando se amplia a verificação para fornecedores regionais, ou seja, aqueles sediados no estado do Rio Grande do Norte, observa-se que estes absorvem em média 54,3% das contratações realizadas por estes órgãos, tendo no ano de 2016 o seu melhor resultado compreendendo 67% do volume contratado, o que correspondeu ao montante de R\$ 20.480.263,08. No mesmo ano o volume contrato junto a fornecedores do município de Mossoró obteve o seu pior resultado, quando o volume contratado de R\$ 2.699.439,89, correspondeu a apenas 8,8% do total. Observa-se também que a elevação do volume contratado junto a empresas sediadas no estado do RN ocorreu, principalmente, junto aos fornecedores de médio ou grande porte, os quais não tem relação alguma com as preferências elencadas na Lei Complementar nº 123/06, Lei Complementar nº 147/14 e o Decreto nº 8.538/15.

Percebe-se assim, que mesmo quando houve elevação na participação dos fornecedores regionais como um todo, esse aumento não teve reflexo junto aos fornecedores locais, nem tão pouco a participação de micro e pequenas empresas regionais e locais, o que reforça o entendimento de que a legislação não vem tendo êxito de promover o desenvolvimento econômico e social no âmbito local e regional.

O quadro abaixo demonstra a quantificação dos fornecedores que participaram dos processos de contratação elencados no Quadro 2.

Quadro 6 – Quantitativo de Fornecedores

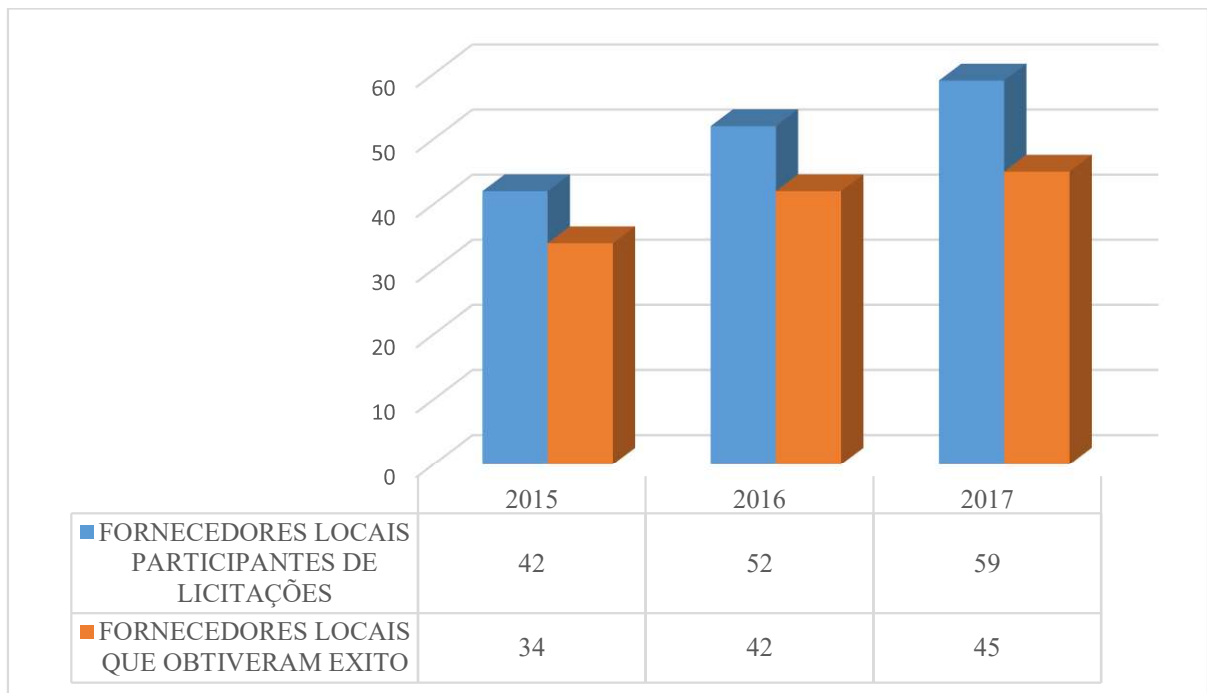
FORNECEDORES PARTICIPANTES DE LICITAÇÕES	VALOR	2015	2016	2017
DE OUTROS ESTADOS	ABSOLUTO	796	850	1034
	RELATIVO	84,1%	84,3%	83,9%
DO ESTADO DO RN	ABSOLUTO	151	158	199
	RELATIVO	15,9%	15,7%	16,1%
DO MUNICÍPIO DE MOSSORÓ	ABSOLUTO	42	52	59
	RELATIVO	4,4%	5,2%	4,8%

Fonte: elaborado pelo autor com dados extraídos do Painel de Compras e Sisac, 2019.

Como pode ser observado no Quadro 6, apesar do aumento gradativo da quantidade de fornecedores que participam dos processos de contratação, a proporcionalidade, de acordo com a localidade dos fornecedores, manteve-se sem mudanças significativas. Tal fato mostra-se curioso, uma vez que aponta não haver qualquer relação do Quadro 6 com as variações verificadas do Gráfico 5. Pois, como se constatou não existir interferência da aplicação da legislação quanto ao acréscimo dos valores contratados junto a fornecedores regionais, já que, esse incremento deu-se unicamente junto a empresas enquadradas como de médio ou grande porte, pode-se entender então que tais variações ocorreram exclusivamente por questões de livre concorrência do mercado, sem qualquer relação com a regulação do Estado.

De fato, como se trata de uma plataforma de contratações eletrônica de alcance nacional, espera-se uma ampla concorrência e conseqüentemente a participação de empresas de todo o país. Contudo, também se tem a expectativa de uma ampla participação dos pretensos fornecedores regionais e, sobretudo dos locais, dada a sua proximidade com seus potenciais clientes, o que resulta em uma facilidade de logística para prestação de serviços ou fornecimento de insumos.

Gráfico 6 – Relação de Êxito dos Fornecedores Locais



Fonte: elaborado pelo autor com dados extraídos do Painel de Compras e Sisac, 2019.

No Gráfico 6 buscou-se fazer uma relação entre participação x êxito dos fornecedores locais, ou seja, aqueles sediados no município de Mossoró, identificando as empresas que se sagraram vencedoras na disputa em relação ao total de empresas locais participantes. Para essa verificação considerou-se empresa exitosa aquela empresa que durante o período analisado apresentou algum valor contratado pelas UASG's. Exemplo: se a Empresa A participou de 10 processos de contratação no ano de 2015 e venceu a concorrência em apenas 1 desses processos, avaliou-se que a Empresa A obteve êxito neste ano em contratar com o serviço público.

Esclarecidos os critérios para elaboração do Gráfico 6, verifica-se um alto nível de êxito dos fornecedores locais, em média 79,3% nos últimos 3 anos. Essa constatação é de suma importância, pois pode apontar para uma tendência de sucesso dos fornecedores locais, quando estes participam dos processos de contratação das UASG's sediadas no município onde estão inseridos, devendo assim, o baixo volume de valores contratados junto aos fornecedores locais estarem mais relacionados com a não participação dos mesmos nos certames licitatórios, do que na dificuldade destes em competir com fornecedores de outras localidades. Tal relação deverá ser refutada ou constatada na sessão ulterior, quando efetivada a análise das entrevistas obtidas junto as empresas elencadas no Quadro 3.

4.2. Análise dos Dados Primários – Entrevistas

Conforme relatado na metodologia, realizou-se entrevista semiestruturada junto ao grupo de fornecedores, inicialmente elencados no Quadro 3, referente as empresas sediadas no município de Mossoró que atuam na venda de equipamentos e insumos agropecuários, totalizando uma população de 30 empresas. Entretanto, quando da efetivação da pesquisa de campo, verificou-se que além da inexistência de algumas das empresas elencadas, outras tinham um perfil comercial distinto do esperado, de forma que a população efetiva da pesquisa se limitou a um total de 17 empresas, onde se coletou dados de 12 delas, representando assim a amostra, aproximadamente 71% da população.

No Quadro 6, discriminam-se as informações obtidas nas entrevistas as quais foram colhidas objetivando realizar uma caracterização da amostra, item 1 do roteiro, não cabendo desta forma serem analisadas pelo método de análise de conteúdo. Entretanto, merece do mesmo modo criteriosa análise por traçar o perfil do empresariado local referenciado no estudo.

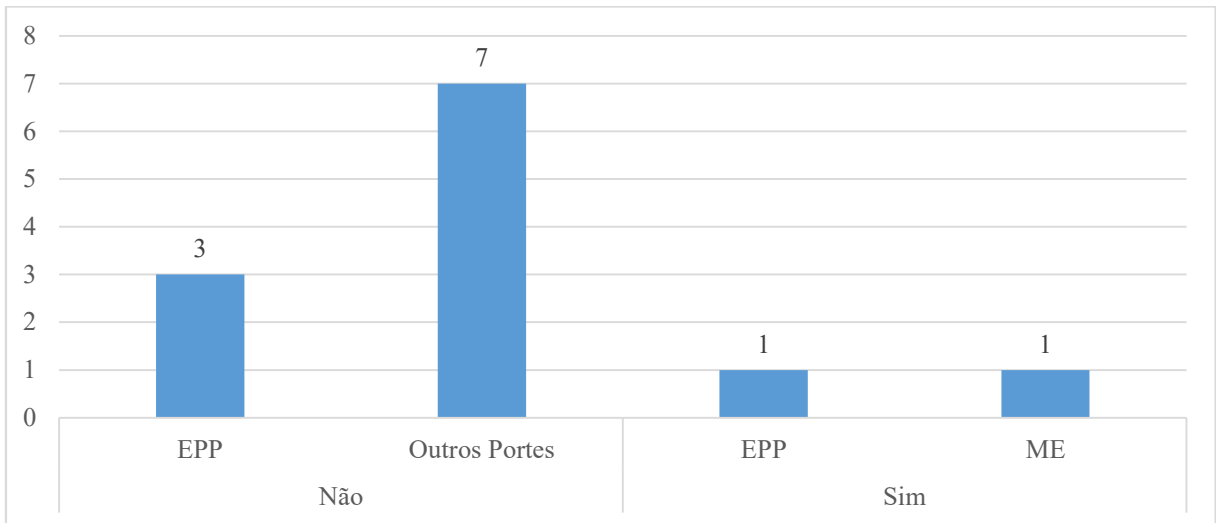
Quadro 7 – Caracterização da Amostra

Entrevistado	Porte da Empresa	Tempo de atuação no mercado	Cadastro no SICAF	Atua nas contratações públicas federais
Empresa A	ME	22 anos	Sim	Sim
Empresa B	Outros Portes	12 anos	Não	Não
Empresa C	Outros Portes	18 anos	Sim	Não
Empresa D	Outros Portes	20 anos	Não	Não
Empresa E	EPP	20 anos	Não	Não
Empresa F	Outros Portes	21 anos	Não	Não
Empresa G	Outros Portes	19 anos	Sim	Não
Empresa H	Outros Portes	20 anos	Sim	Não
Empresa I	EPP	28 anos	Sim	Não
Empresa J	Outros Portes	32 anos	Não	Não
Empresa K	EPP	20 anos	Não	Não
Empresa L	EPP	9 anos	Sim	Sim

Fonte: elaborado pelo autor com dados coletados nas entrevistas, 2019.

Os gráficos a seguir buscam evidenciar as relações do perfil das empresas entrevistadas com a sua atuação, ou não, perante os processos de contratações públicas federais.

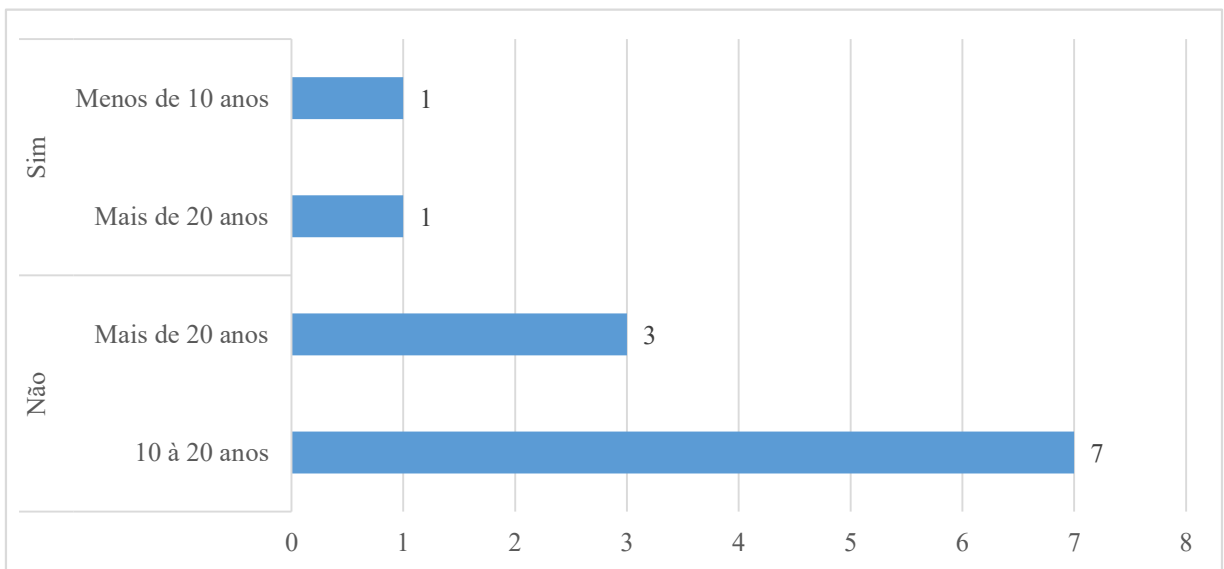
Gráfico 7 – Porte da Empresa x Atuação em Contratações Públicas Federais



Fonte: elaborado pelo autor com dados coletados nas entrevistas.

Ao analisar o Gráfico 7, constata-se o baixo nível de participação do grupo empresarial local pesquisado no mercado das contratações públicas federais, onde apenas 17% das empresas atuam em processos de contratações públicas federais. Merece destaque o fato de todas aquelas não enquadradas como ME e EPP, ou seja, aquelas não beneficiadas pela Lei Complementar nº 123/06, afirmarem não participar desse mercado.

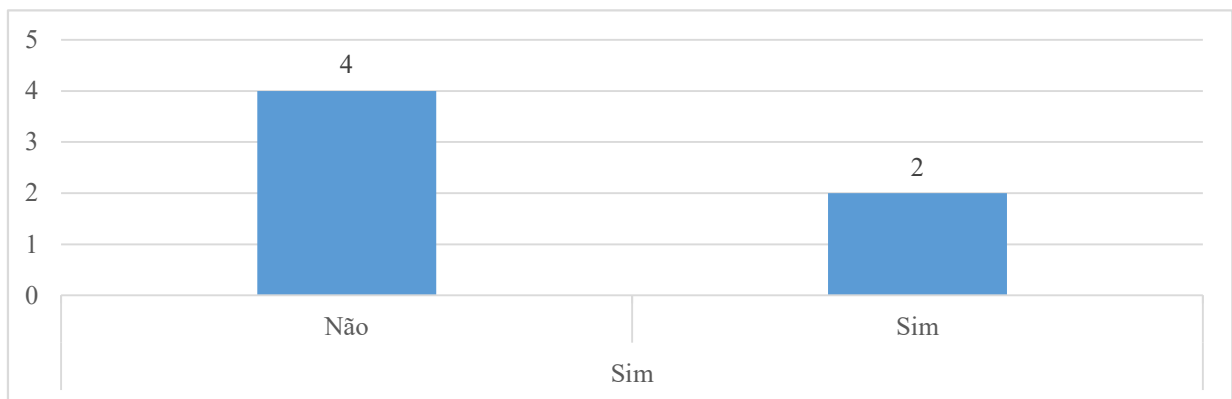
Gráfico 8 – Tempo de Atuação no Mercado x Atuação em Contratações Públicas Federais



Fonte: elaborado pelo autor com dados coletados nas entrevistas, 2019.

Percebe-se, que a princípio, não existe convergência entre o tempo de atuação da empresa no mercado e sua decisão de participação ou não nos processos de contratações públicas federais. Sendo assim, a experiência profissional ou expertise na comercialização produtos e/ou prestação de serviços do ramo agropecuário não é fator de aproximação da iniciativa privada com o serviço público, o que pode ter relação com a necessidade de conhecimentos específicos para atuação em contratações públicas, não comumente associados às formas de contratação destes com o setor privado.

Gráfico 9 – Cadastro no SICAF x Atuação em Contratações Públicas Federais



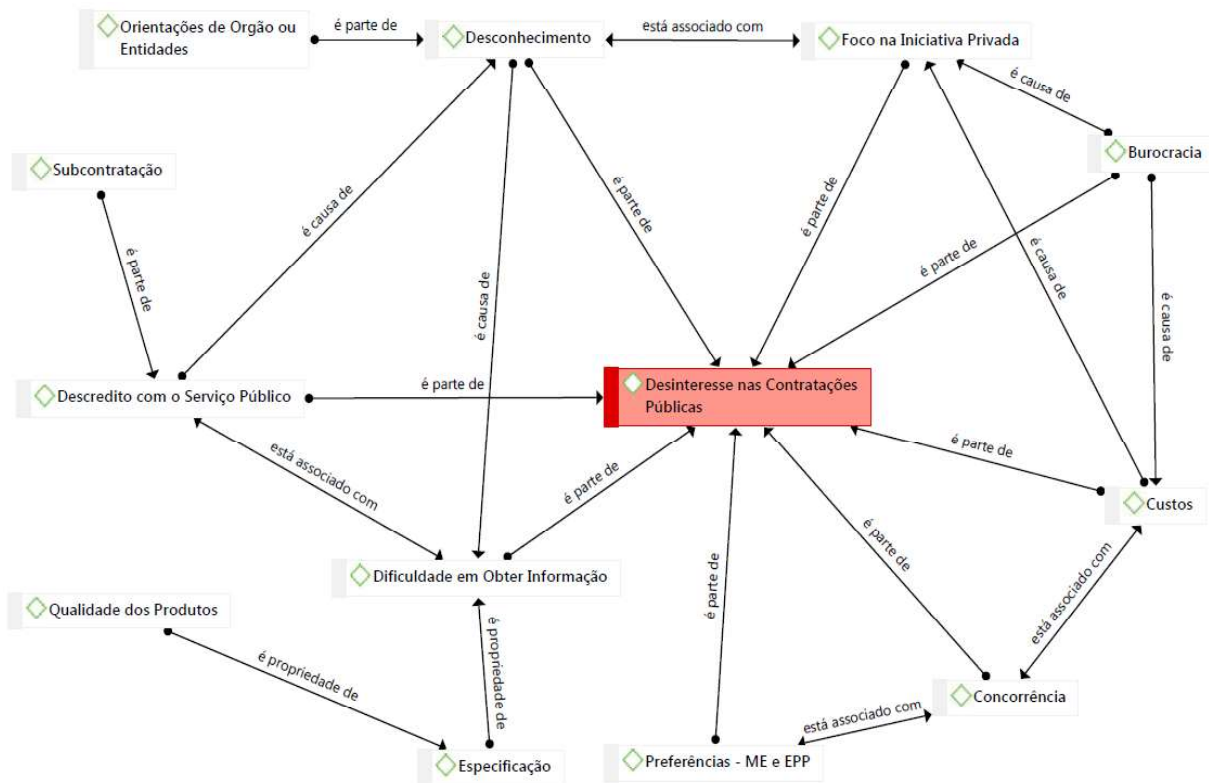
Fonte: elaborado pelo autor com dados coletados nas entrevistas, 2019.

No Gráfico 9, fez-se um recorte evidenciando apenas as empresas que afirmam ter cadastro no SICAF. Verifica-se que 50% dos entrevistados afirmaram ter o cadastro necessário para participar dos processos de contratações públicas, realizadas por meio do portal de compras do governo federal. Entretanto, constatou-se que apenas 33% das empresas com cadastro no SICAF, participam atualmente nestes processos de contratação. Percebe-se então, que mesmo tendo efetivado o cadastro no SICAF, a maior parte das empresas entrevistadas optou por não atuar nos processos de contratações públicas federais. Tal constatação reforça a necessidade de compreender os fatores que desestimularam a atuação nesse nicho de mercado.

Utilizando-se o software ATLAS.ti, versão 8.0, elaborou-se, a partir dos relatos colhidos nas entrevistas, redes que visam demonstrar graficamente as relações existentes entre as alegações dos entrevistados quanto as indagações da pesquisa. Inicialmente foram criados códigos que representassem o conteúdo das citações de forma mais objetiva e concisa, de modo que as citações pudessem ser agrupadas nestes códigos, que por sua vez tornam-se passíveis de inter-relacionarem-se, formando um gráfico em rede de informações conectadas, facilitando

assim a construção de inferências, produto esperado pelo método da análise de conteúdo descrito por Bardin (2010).

Figura 1 – Rede de Fatores Desestimulantes



Fonte: elaborado pelo autor, 2019.

A Figura 1 vincula uma série de situações abordadas pelos entrevistados as quais estes afirmam gerar o desinteresse em atuar no mercado das contratações públicas. A rede em questão traz uma série de códigos direta e indiretamente relacionados ao código chave “Desinteresse nas Contratações Públicas”.

Analisando-se os relacionamentos da Figura 1, e as citações que os fundamentam, podem-se perceber as seguintes situações:

A Dificuldade em Obter Informação aparece tanto em contextos anteriores à realização dos processos de contratação e durante a realização destes, uma vez que se relatou o fato da dificuldade de saber quando são realizados os processos e como obter as informações necessárias para participação do certame. Ainda para aqueles que já participaram dos certames, existe falta de clareza das especificações dos produtos preteridos, e essa especificação é determinante para a oferta do produto e elaboração de proposta pelos licitantes, já que é nela

que se expressa a qualidade e conseqüentemente os preços dos produtos e serviços a serem contratados;

O Descrédito com o Serviço Público associa-se a Dificuldade de Obter Informação, quando ela gera um preconceito com o processo, de tal maneira, que faz com que as empresas não busquem as informações de como participar das contratações, alegando não ter acesso à informação sem ao menos demonstrar interesse em buscá-la. Verifica-se que esse descrédito é também decorrente do Desconhecimento, já que são relatadas dificuldades nunca vivenciadas pelos entrevistados, muitas vezes relacionadas à ideia, difundida na iniciativa privada, de ineficiência e inadimplência dos órgãos públicos;

Contatou-se que algumas empresas locais, atuam indiretamente nas contratações públicas, sendo estas contratadas, pelos vencedores dos certames licitatórios, para entregar o material diretamente à UASG que realizou a contratação. Essas empresas locais apontaram que seu Descrédito com o Serviço Público é decorrente do atraso de pagamento das empresas que os contratam, uma vez que elas alegam dificuldade em honrar seus compromissos em razão de não receberem o pagamento dos órgãos. Tal situação mostra-se preocupante, pois ocasiona um sobre-preço pago pela Administração Pública haja vista que o material poderia ser entregue pelo fornecedor local por um menor preço, sem a figura do atravessador.

Outro fator associado ao Desconhecimento é o Foco na Iniciativa Privada. Como o foco de atuação dessas empresas não está diretamente ligada ao setor público, não existe esforço do empresariado em apropriar-se dos conhecimentos necessários para atuação nessa área. Sem conhecimento não há como existir interesse.

Ainda sobre o código Desconhecimento, verificou-se também não existir comunicação eficiente entre as UASG's compradoras e o empresariado local, nem tão pouco, ações de orientação e formação de empresas locais para atuar na área das contratações públicas por outras entidades, como por exemplo o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Sebrae.

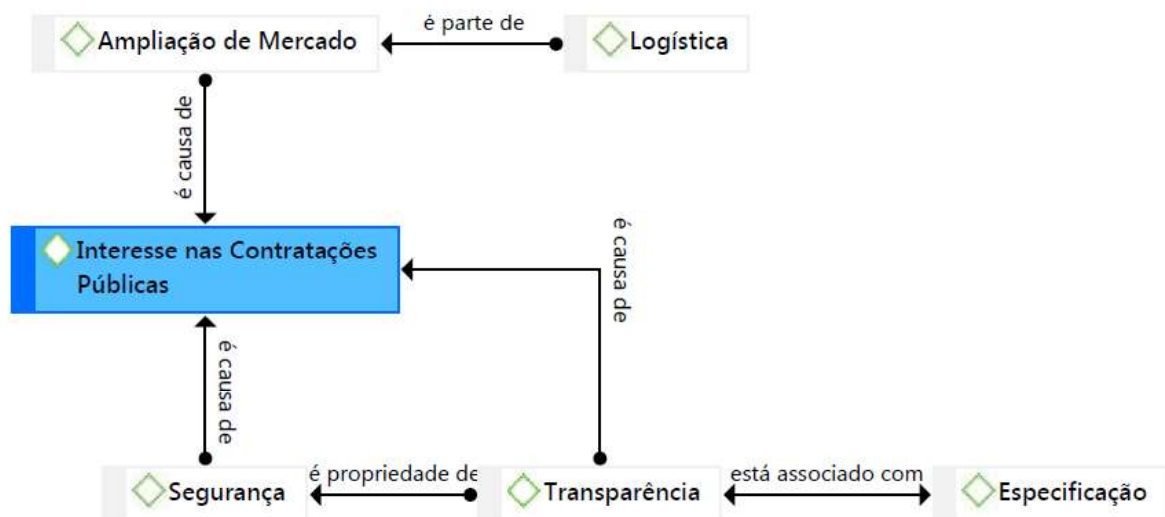
Observa-se também que a Burocracia integra o Desinteresse nas Contratações Públicas de duas formas: diretamente, quando o excesso de formalismo dos processos dificulta a participação dos interessados; e indiretamente, uma vez que também se entende que essa burocracia demanda estrutura e profissionais específicos para atuar nos certames licitatórios, representando assim, custos adicionais ao negócio.

Essa necessidade de profissionalização também se apresenta relacionada com a Concorrência, relatando-se a existência de empresas muito qualificadas e com foco no mercado das contratações públicas, que aparentam inclusive atuar de forma conjunta, levando a crer na existência de conluio entre os participantes do processo de contratação.

Outro fator interessante verificado foi que empresas não beneficiadas pela Lei Complementar nº 123/06, relatam como fator desestimulante as preferências concedidas as microempresas e as empresas de pequeno porte, gerando um distanciamento de empresas de maior porte dos certames licitatórios.

Observadas os relatos dos entrevistados e suas correlações percebe-se, que em grande parte dos casos verificados, o baixo índice de participação das empresas locais nos processos de contratações públicas federais não apresenta relação com dificuldade de competição com empresas de outras localidades. Em nenhum momento foram citadas situações que demonstrasse preocupação em concorrer com empresas de outras regiões, reforçaram sim a ideia de que a proximidade favorece a participação êxito nos certames em função da logística necessária para entrega dos materiais ou realização dos serviços.

Figura 2 – Rede de Fatores Estimulantes



Fonte: elaborado pelo autor, 2019.

A Figura 2 vincula as situações abordadas pelos entrevistados os quais afirmam ser fatores atrativos a participação nos processos de contratação pública federais. A rede em

questão traz uma série de códigos direta e indiretamente relacionados ao código chave “Interesse nas Contratações Públicas”.

Analisando-se as ligações da Figura 2, e as citações que os fundamentam, percebem-se as seguintes situações:

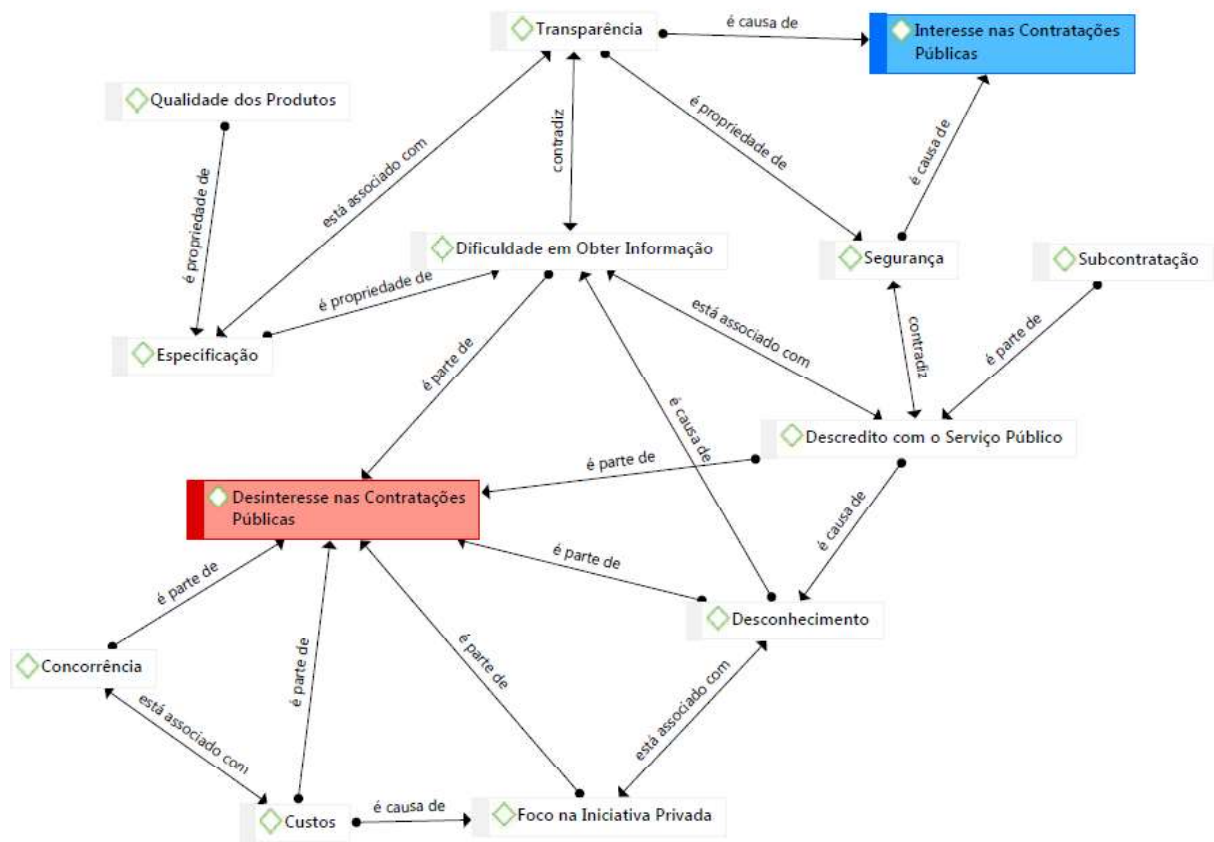
A Ampliação de Mercado demonstrou ser um dos fatores de maior relevância a gerar o interesse do empresariado no mercado das contratações públicas federais, uma vez que oportuniza a atuação da empresa em todas as regiões do país, possibilitando a inserção de seus produtos em uma diversidade de locais, que dificilmente teriam acesso de outra forma. Quando verificadas as vantagens de proximidade, a Logística é peça que representa importância significativa na decisão de participar ou não dos certames licitatórios, ou seja, quanto mais próximas as empresas das UASG's compradoras, melhores são as condições ofertar um bom preço e conseqüentemente obterem êxito na concorrência;

Outros fatores relatados tratam da Segurança e Transparência. Inversamente ao apontado por alguns entrevistados como causa para o desinteresse nas contratações públicas, a segurança financeira e transparência nos atos realizados durante o processo de contratação, são citados por outros como elementos que estimulam a sua participação.

Ainda em condição adversa a apresentada na Figura 1, a Especificação, quando relacionada com a transparência, mostra-se como elemento positivo ao entender que as condições e especificações técnicas descritas nos editais são bem elaboradas facilitando a elaboração da proposta de preços.

É oportuno destacar que não se percebeu dentro dos relatos coletados junto a empresas enquadradas como ME e EPP, que as preferências concedidas a este grupo de empresas sejam elementos motivadores de interesse em participar dos processos de contratação, diferentemente do desinteresse que essas preferências podem causar às empresas de outros portes.

Figura 3 – Rede de Argumentos Conflitantes



Fonte: elaborado pelo autor, 2019.

Na Figura 3 buscou-se trazer elementos que apresentam conexão com ambas as situações de interesse e desinteresse nas contratações públicas, visto que constatou-se haver relatos de argumentos que se contradizem mesmo estando relacionados ao mesmo código, ou seja, há entendimentos notadamente divergentes entre os entrevistados.

Um fator que gerou relatos conflitantes foi o de Custos. Apesar dos relatos daqueles que não participam em processos de contratações públicas federais indicarem a existências de custos adicionais ao negócio, esse apontamento não apareceu no discurso das duas empresas que afirmaram participar dos processos. Mostra-se interessante ainda evidenciar que as duas empresas em questão são empresas enquadradas como ME e EPP, ou seja, empresas de menor porte e com quadro de funcionários mais reduzidos, não mencionaram a existências desses custos adicionais para atuarem no mercado das contratações públicas;

Ainda relacionado ao código Custos, as empresas de menor porte, divergiram quanto ao impacto dos seus custos para concorrência com empresas maiores. Uma delas acredita que a preferência dada às empresas do tipo ME e EPP nas contratações públicas federais são

importantes, pois incentiva a participação das micro e pequenas empresas nos certames licitatórios, que no seu entendimento, não tem como concorrer com grandes empresas e multinacionais. Já outro relato aponta para o custo reduzido de empresas menores por ter um quadro de pessoal mais reduzido, resultando assim em um custo operacional muito baixo e consequentemente condições de ofertarem preços mais baixos que as empresas de médio e grande porte.

Os códigos Dificuldade em Obter Informação e Desconhecimento foram aqueles que apresentam as citações mais conflitantes, em que se verifica a existência de relações positivas e negativas variam de acordo com grau de conhecimento dos entrevistados quanto a forma de divulgação e publicação dos processos de contratação ou da sua rede de relacionamentos ligados ao setor público, de modo que aqueles que já buscaram as informações não descreve a grande dificuldade relatada pelos demais.

Esses conflitos de compressões do empresariado local, reforçam a percepção do baixo nível de conhecimento destes da maneira que ocorrem os processos das contratações públicas, revelando ideias negativas pré-estabelecidas, sem ao menos existir tentativa de participação ou busca de informações mais detalhadas sobre o tema por parte dos entrevistados. Tal preconceito configurou-se como fator relevante a gerar desinteresse de participação nos certames licitatórios.

Todos os elementos levantados neste estudo apontam no sentido da percepção de Arantes (2006), relativa a necessidade de capacitação do público alvo, bem como dos compradores públicos quanto aos instrumentos jurídicos disponíveis para uso do poder de compra do Estado.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisando-se conjuntamente as informações extraídas do painel de compras e os relatos do grupo de empresas entrevistadas, constata-se que a nível local, o mercado das contratações públicas só vem despertando interesse de participação junto à micro empresas e empresas de pequeno porte, corroborando assim com os dados apresentados no Gráfico 4, que já demonstrava uma participação significativa do volume de recursos que são contratados junto a fornecedores com sede no município de Mossoró pelas empresas locais enquadradas como ME e EPP. No segmento das empresas que atuam na comercialização de produtos agropecuários,

as duas empresas que afirmaram participar dos certames licitatórios são justamente, micro e pequena empresa.

Pode-se entender assim, que um dos fatores para o baixo volume contratados junto a empresas locais, conforme constatado no Gráfico 5, é a baixa participação de empresas de maior porte do município de Mossoró, nos processos de contratações realizados pelas UASG's sediadas nesta localidade.

Tal percepção é reforçada pela indicação dos entrevistados, de não existir dificuldade de concorrer com empresas de outras localidades, relatando que um dos fatores determinantes para a participação nos processos é a logística. Além, da visão de que a participação nos processos de contratações públicas federais, tem a capacidade de expandir a participação de micro e pequenas empresas no mercado, oportunizado atuar em locais que dificilmente teriam acessos na iniciativa privada, sendo vista assim, como uma forma de ampliação de atuação de mercado.

Ainda nesse sentido, o Gráfico 6 demonstra que as empresas locais obtiveram um alto nível de êxito, quando participam dos processos licitatórios das UASG's sediadas no mesmo município. Cabe lembrar que esse grau de sucesso não está relacionado às preferências dadas aos micro e pequenos fornecedores locais, uma vez que os dados não apresentaram qualquer evolução na participação local após a entrada em vigor do Decreto nº 8.538/15, nem tão pouco a preferência para contratação de ME e EPP locais foi citada pelos entrevistados como fator relacionado à participação ou êxito nos processos de contratações públicas federais, o que reforça a percepção de que a logística é sim, um fator determinante para participação e êxito dos fornecedores locais.

Desta forma, percebe-se que a participação das empresas locais nos processos de contratação dos órgãos públicos sediados no município de Mossoró/RN não atinge percentuais mais elevados, não em virtude da falta de uma política pública direcionada a esta finalidade, mas da ausência de ações complementares que tornem essa política mais eficiente.

Como um dos fatores mais contundentes vê-se a necessidade de melhorar interlocução das UASG's com o mercado local, sendo indispensável rever as formas de divulgação de seus processos de contratação, além de buscar parcerias na promoção de capacitação de pretendidos fornecedores, objetivando a formação de mercado competitivo local. Este último ponto pode ser realizado por entidades de apoio a atividade empresarial como o Sebrae, uma vez que se entende esta não ser uma atividade de competência das UASG's.

Percebe-se pertinente também, que sejam reavaliados os mecanismos utilizados para a implementação da política de se estabelecer preferências a micro e pequenos empresários locais, ou seja, como ocorrem os processos no portal de compras do governo federal, além de verificar qual o nível de capacitação e compreensão dos profissionais que atuam nos processos, desde os requisitantes aos gestores de compras, responsáveis pelas etapas de planejamento formalização e realização dos processos de contratação.

Dialogar e entender como funciona a sua pretensa rede de fornecedores é de suma importância para tornar os processos de contratações públicas uma ferramenta de fomento ao desenvolvimento econômico regionalizado, onde além de realizar uma contratação eficiente e econômica, as UASG's podem interagir e participar da economia local de forma mais efetiva, compreendendo que essa interação, quando não feridos os princípios da isonomia e impessoalidade, trazem ganhos também a competitividade e efetivação das contratações públicas como uma política pública indutora ao desenvolvimento econômico regionalizado, auxiliando no combate às desigualdades regionais.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANTES, Rafael Setúbal. A aplicação conjunta das preferências sobre o preço nas compras governamentais do governo federal. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 8, 2015, Brasília. **Anais eletrônicos**. Disponível em: <<http://banco.consad.org.br/handle/123456789/1178>>. Acesso em 15 jun. 2017.

ARAÚJO, Rose Simoni Ribeiro; GOMES, Camila de Souza. Análise comparativa da vantagem entre compras governamentais centralizadas e descentralizadas. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 3, 2010, Brasília. **Anais eletrônicos**. Disponível em: <<http://www.repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/handle/123456789/116>>. Acesso em 15 de jun. 2018.

ARANTES, Rafael Setúbal. O uso do poder de compra do Estado para a geração de emprego e renda e o desenvolvimento local. In: XI CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 2006,

Guatemala. **Anais eletrônicos**. Disponível em: <<http://siare.clad.org/fulltext/0055858.pdf>>. Acesso em 15 de jun. 2017.

BARADEL, Evandro Meira. **Licitação como instrumento de política pública de desenvolvimento regional**. 2011. 91 f. Dissertação (MPGPP) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo. 2011.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2010.

BRASIL 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 10 de nov. 2017.

BRASIL 1993. Lei n. 8.666, de 21 jun. 1993. **Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em 10 de nov. 2017.

BRASIL 2002. Lei n. 10.520, de 17 de jul. 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**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/2002/L10520>.
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm>. Acesso em 12 de nov. 2017.

BRASIL 2006. Lei Complementar n. 123, de 14 dez. 2006. **Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nos 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 nos 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp123.htm>. Acesso em 12 de nov. 2017.

BRASIL 2014. **Lei Complementar n. 147, de 07 ago. 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.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp147.htm>. Acesso em 12 de nov. 2017.

BRASIL 2015. Decreto n. 8.538, de 06 out. 2015. **Regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas, empresas de pequeno porte, agricultores familiares, produtores rurais pessoa física, microempreendedores individuais e sociedades cooperativas de consumo nas contratações públicas de bens, serviços e obras no âmbito da administração pública federal.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8538.htm>. Acesso em 12 de nov. 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista Brasileira de Direito Público**. Belo Horizonte, ano 6, n. 23, p.145-186, out/dez, 2008. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2008/08.13.Primeiros.Passos.Reforma.Gerencial.pdf>. Acesso em out/2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998, p. 21-38.

CALDAS, Eduardo de Lima. NONATO, Raquel Sobral. Compras Públicas: Estratégia e Instrumento para a Gestão do Desenvolvimento Local. **Revista Interações**. Campo Grande, v. 15, n. 1, p. 161-172, jan.-jun. 2014.

DENHARDT, Robert. B. **Teorias da administração pública**. Trad. Francisco G. Heidmann. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. **Lua Nova**, São Paulo, n. 24, p. 85-116, 1991. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010264451991000200006&lng=en>

&nrm=iso>. Acesso em 15 de jun. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451991000200006>.

FERNANDES, C. C. C.A organização da área de compras e contratações públicas na administração pública federal brasileira: o elo frágil. **Revista do Serviço Público**, v. 67, n. 3, p. 407-432, 2016.

FERRAZ, Luciano. Função regulatória da licitação. A&C – **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. Belo Horizonte, ano 9, n. 37, p. 133-142, jul./set. 2009.

GERRITS, Michiel. RODRÍGUEZ-POSE, Andrés Does federal contracting spur development? Federal contracts, income, output, and jobs in US cities. **Journal of Urban Economics**. Elsevier, v. 107, p. 121-135, set. 2018. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0094119018300457?via%3Dihub>>. Acesso em 05 de jan. 2019. <https://doi.org/10.1016/j.jue.2018.07.002>

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica** 5. ed. - São Paulo: Atlas 2003.

MOREIRA, Egon Bockmann; RIBEIRO, Leonardo Coelho. Centralização de compras públicas no Brasil. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**. Belo Horizonte, ano 14, n. 56, p. 57-74, out./dez. 2016.

MOREIRA, Heloísa Camargos; MORAIS, José Mauro 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 de jun. 2017.

MOTTA, Fernando Cláudio Prestes; VASCONCELOS, Isabella Gouveia de. **Teoria Geral da Administração**. 3. ed. São Paulo: Thomson Learning, 2006.

PONTES, Carla Sena. **A atuação da Justiça Eleitoral na fiscalização das contas dos candidatos e partidos políticos**. 2008. 213 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2008.

RIBEIRO, Cássio Garcia; JÚNIOR, Edmundo Inácio. Mensurando o mercado de compras governamentais brasileiro. **Caderno de Finanças Públicas**. Brasília, n. 14, p. 265-287, dez. 2014. Disponível em: < http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/biblioteca/cadernos-de-financas-publicas-1/mensur_merc_compras.pdf/view >. Acesso em 10 de jun. 2017.

SANTOS, Luiz Alberto dos. Burocracia profissional e a livre nomeação para cargos de confiança no Brasil e nos EUA. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 60, n. 1, p. 05-28, jan-2009. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1590/1/Burocracia%20profissional%20e%20a%20livre%20nomea%C3%A7%C3%A3o%20para%20cargos%20de%20confian%C3%A7a%20no%20Brasil%20e%20nos%20EUA.pdf>>. Acesso em 20 de out. 2017.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre , n. 16, p. 20-45, Dez 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S151745222006000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 20 de jun. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>.

WEBER, Maximilian Carl Emil. **O que é a Burocracia**. 1. ed. Brasília: Conselho Federal de Administração, 2012.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração**. – Brasília: CAPES: UAB, 2009.

7. APÊNDICES

7.1. Apêndice A – Roteiro de Entrevista

1. Identificação do entrevistado
 - 1.1. Nome e função que exerce na empresa
 - 1.2. Porte da empresa
 - 1.3. Saber tempo de atuação da empresa no mercado
 - 1.4. Verificar se a empresa possui cadastro no SICAF
 - 1.5. Verificar se a empresa participa de processos contratações públicas de órgão federais
2. Quando a resposta for positiva para o item 1.5
 - 2.1. Relato sobre experiência quanto a participação desses processos
 - 2.1.1. Quais as vantagens percebidas
 - 2.1.2. Quais as dificuldades encontradas
 - 2.1.3. Saber se já exerceu algum tipo de preferência nessas contratações
 - 2.1.4. Já participou de algum processo que desse preferência a contratações de empresas locais
3. Quando a resposta for negativa para a pergunta 1.5
 - 3.1. Saber se a empresa tem interesse de participar
 - 3.2. Relato das dificuldades que encontra para participar desses processos
 - 3.2.1. Desconhece como são realizados os processos
 - 3.2.2. Não sabe como obter informações
 - 3.2.3. Tem dificuldade de realizar o cadastro
 - 3.2.4. Entende que o processo é muito burocrático
 - 3.3. Já foi contatado por algum órgão ou entidade sobre a participação e licitações públicas