



Contratações públicas federais como indutoras do desenvolvimento regional

Isac Dantas Diniz¹
Carlos Alano Soares de Almeida²
Luciana Batista Sales³
Napiê Galvê Araújo Silva⁴
Francisco Carlos Carvalho de Melo⁵

Recebido em: 17-11-2023

Aceito em: 25-06-2024

Resumo

O objetivo dessa pesquisa 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 de dados secundários e entrevistas, que posteriormente foram tratados por meio de análise de conteúdo. 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 efetiva a participação do empresariado local nas contratações públicas do governo federal.

Palavras-chave: Contratações Públicas; preferência nas contratações; desenvolvimento regional.

Federal public contracts as drivers of regional development

Abstract

The objective of this research was to analyze how companies located in the municipality of Mossoró/RN participate in public tenders carried out by federal government bodies located in their region, in order to identify the factors that hinder or discourage the participation of local companies in the public contracts market. The study has a qualitative approach, using secondary data and interviews, which were later treated through content analysis. It was found that despite the advances brought by electronic purchasing platforms, in terms of transparency and publicity in the federal government's public contracts, as well as the increase in specific legislation that deals with incentives for the participation of micro and small local companies in these contracts, these actions they did not effectively encourage the participation of local businesspeople in the federal government's public contracts.

Keywords: Public Contracting; preference in contracts; regional development.

1 Introdução

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 considerada um importante instrumento de

¹ Mestrado em Administração Pública (UFERSA). E-mail: isac.diniz.ifrn@gmail.com.

² Doutorado em Administração (PUC/PR). <https://orcid.org/0000-0002-8350-2094> E-mail: alano@ufersa.edu.br.

³ Doutorado em Administração (PUC/PR). Professora do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública. E-mail: luciana@ufersa.edu.br.

⁴ Doutorado em Ciências Sociais (UFRN). <https://orcid.org/0000-0002-7966-3311> E-mail: pie@ufersa.edu.br.

⁵ Doutorado em Administração (PUC/PR). <https://orcid.org/0000-0003-2227-9113> E-mail: franciscocarlos@uern.br.

atuação 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; Inácio 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 PNAE – 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.

Apesar de mais de uma década de vigência, o alcance da 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, os 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. Segundo Arantes (2006, p. 10), “o 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”. Desse modo faz-se necessário questionar: quais os fatores que ainda dificultam ou inibem o acesso das empresas locais nesse nicho de mercado?

Assim o principal objetivo dessa pesquisa é 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. 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.

2 Referencial teórico

2.1 Políticas Públicas e o uso do poder de compra do estado

As políticas públicas são 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: “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)”.

Nos Estados Unidos da América a utilização do poder de compra do Estado como ferramenta indutora de políticas 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, 2002, p.16).

No Brasil, podem-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 à 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.

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 sobre preço 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.

2.2 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.

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* 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).

Desta forma, 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, dentre outras coisas: “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”. 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 que devem afigurar-se como finalidades cogentes na implantação das atividades estatais”. Devendo ainda manter 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 vêm 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.

2.3 Contratações públicas como política de Desenvolvimento Regional

Como abordado 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 às microempresas e empresas de pequeno porte 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.

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.). 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. 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.

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 poder 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; Rodríguez-pose, 2018, p. 131).

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. Ele 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 Metodologia

3.1 Caracterização e sujeitos da pesquisa

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>.

Foram feitas também, coletas de dados primários junto aos potenciais fornecedores de produtos agropecuários à Universidade Federal Rural do Semi-Árido – UFERSA. Considerou-se para essa decisão, além da UFERSA 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, a agricultura. O quadro 1 relaciona os 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. UASG⁶	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 pelos autores 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. Foi realizado um levantamento histórico quanto a participação das empresas locais nas contratações realizadas, em 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.

⁶ 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 pelos autores 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 3 anos investigados, 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. Foi feito o cruzamento de informações com outro banco de dados que continha dados dos fornecedores cadastrados no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores do Governo Federal – SICAF retornando os dados de sua localidade. Foram relacionados também os números de CNPJ e CPF dos fornecedores extraídos do painel de compras.

O estudo também buscou 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. Deste modo, a população de referência, que compôs a segunda etapa do estudo, foi formada por 17 empresas, as quais se conseguiram aplicar a entrevista em 12 delas, correspondendo desta forma a amostra pesquisada de 71% da população, classificadas de acordo com seu enquadramento, microempreendedor individual – MEI, microempresa – ME, empresa de pequeno porte – EPP.

3.2 Instrumentos e procedimentos de coleta dos dados

Conforme relatado anteriormente, a coleta de dados ocorreu em duas fases: a primeira 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, 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.

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, 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 do município.

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. 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. 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.

Dando continuidade à 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. 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 durante as entrevistas por meio de gravação de áudio, para que posteriormente fossem transcritas e tratadas com o auxílio do software Atlas.TI⁷. 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 Análise e discussão dos resultados

4.1 Participação das empresas locais nas contratações federais das unidades administrativas sediadas no município de Mossoró/RN

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.

O quadro a seguir mostra-se 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.

⁷ Software de análise qualitativa de grandes corpos de dados textuais.

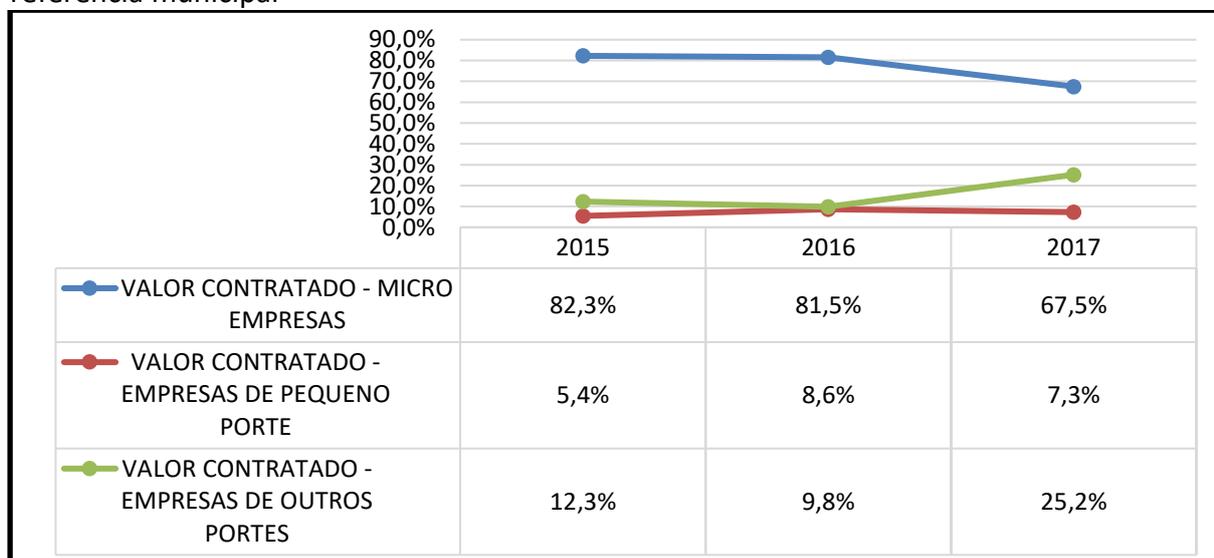
Quadro 3 – Volumes de processos e valores contratados por UASG

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 pelos autores com dados extraídos do Painel de Compras, 2019.

Como pode ser observado no quadro 3, 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.

Figura 1 – Fornecedores participantes dos certames licitatórios por porte da Empresa – referência municipal



Fonte: elaborado pelos autores com dados extraídos do Painel de Compras, 2019.

A figura 1 demonstra que as empresas de pequeno porte e, sobretudo as microempresas, apresentaram 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.

Quadro 4 – Percentuais contratados por localidade dos fornecedores

LOCALIDADE	2015	2016	2017	MÉDIA
FORNECEDORES 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 pelos autores com dados extraídos do Painel de Compras, 2019.

No quadro 4 verifica-se que os valores contratados pelos órgãos federais sediados no município de Mossoró, que permaneceram na economia local, fica em torno de 10% em média 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.

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 5 demonstra a quantificação dos fornecedores que participaram dos processos de contratação.

Quadro 5 – Quantitativo de fornecedores

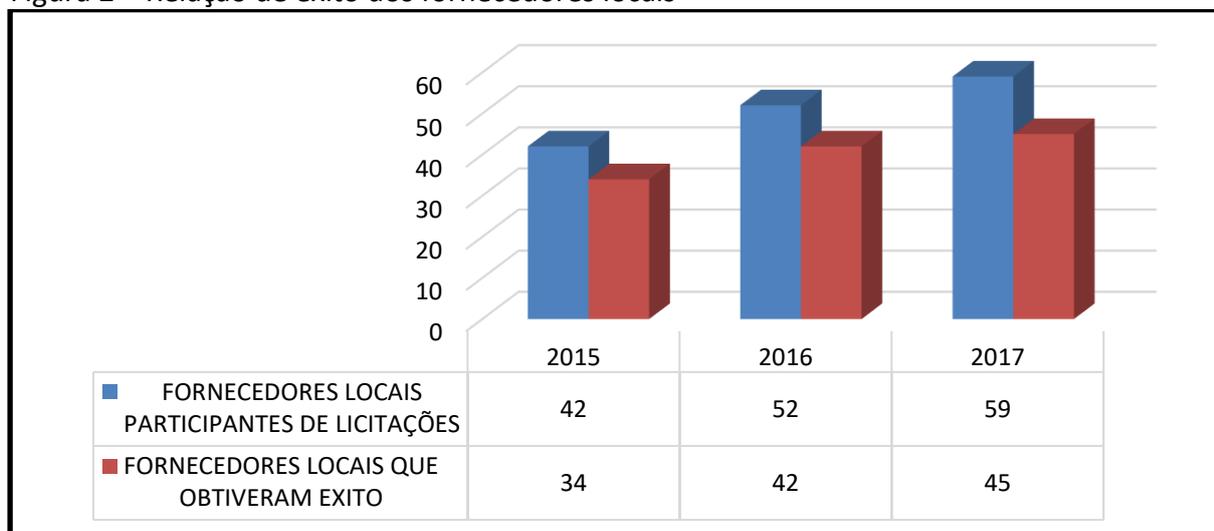
FORNECEDORES PARTICIPANTES DE LICITAÇÕES	VALOR	2015	2016	2017
DE OUTROS ESTADOS	ABSOLUTO	796	850	1034
	RELATIVO	84,1%	84,3%	83,9%
DO ESTADO DO RN	ABSOLUTO	151	158	199
	RELATIVO	15,9%	15,7%	16,1%
DO MUNICÍPIO DE MOSSORÓ	ABSOLUTO	42	52	59
	RELATIVO	4,4%	5,2%	4,8%

Fonte: elaborado pelos autores com dados extraídos do Painel de Compras, 2019.

Como pode ser observado no quadro 5, 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. 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 no 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.

Figura 2 – Relação de êxito dos fornecedores locais



Fonte: elaborado pelos autores com dados extraídos do Painel de Compras, 2019.

Na figura 2 buscou-se fazer uma relação entre participação e 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.

Na figura 2 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 deles 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 às empresas da amostra.

4.2 Fatores que dificultam ou desestimulam a participação em contratações públicas do governo federal por fornecedores do município de Mossoró/RN

No quadro 6 discriminam-se as informações obtidas nas entrevistas as quais foram colhidas objetivando realizar uma caracterização da amostra, 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.

Quadro 6 – 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 pelos autores com dados coletados nas entrevistas, 2019.

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.

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 de 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.

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.

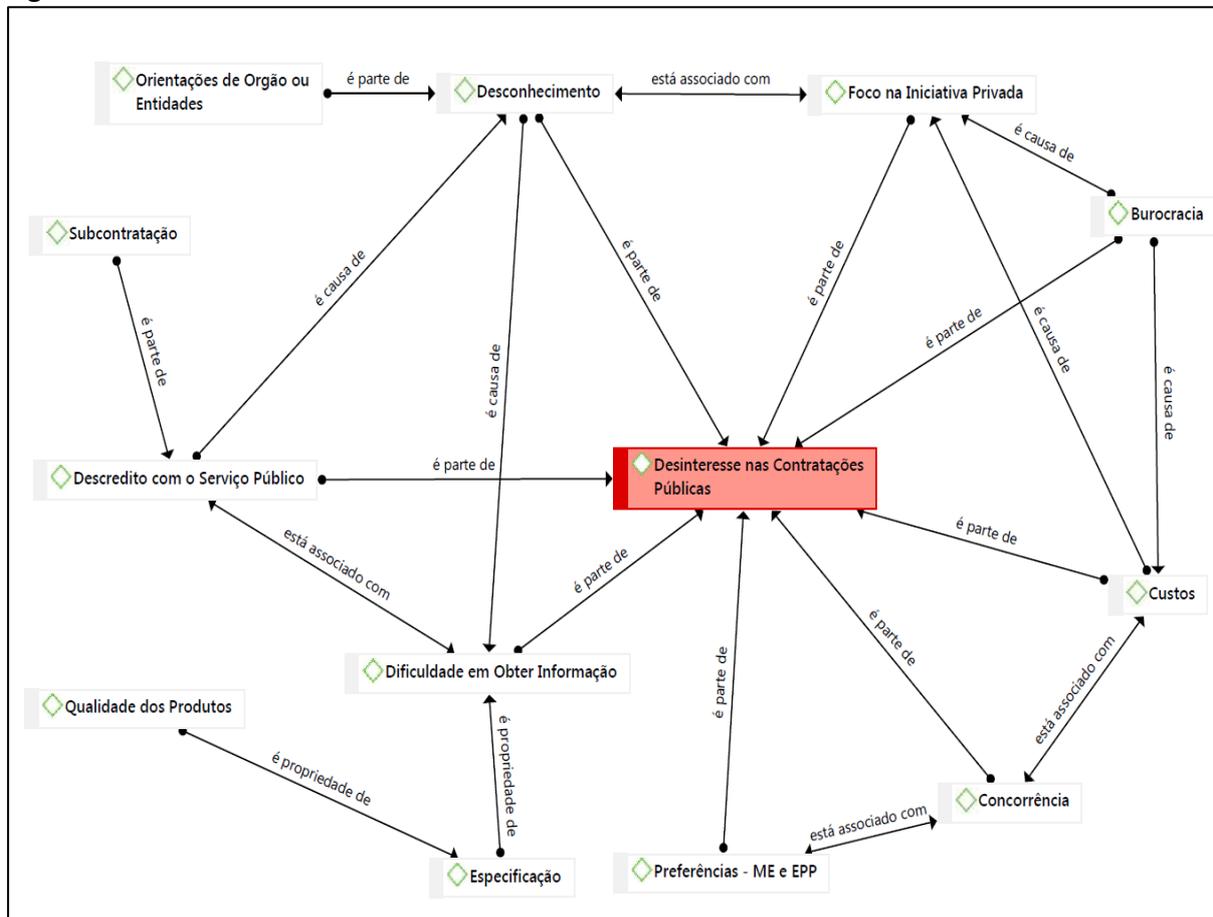
Utilizando-se o software ATLAS.ti, versão 8.0, elaborou-se, a partir dos relatos colhidos nas entrevistas, redes que visam demonstrar graficamente as relações existentes entre as alegações dos entrevistados quanto as indagações da pesquisa. Inicialmente foram criados códigos que representassem o conteúdo 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).

A figura 3 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 3 e as citações que os fundamentam, pode-se perceber algumas das 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 anunciados, e

essa especificação é determinante para a oferta do produto e elaboração de proposta pelos licitantes, já que é nela que se expressa à qualidade e consequentemente os preços dos produtos e serviços a serem contratados.

Figura 3– Rede de fatores desestimulantes



Fonte: elaborado pelos autores, 2019.

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.

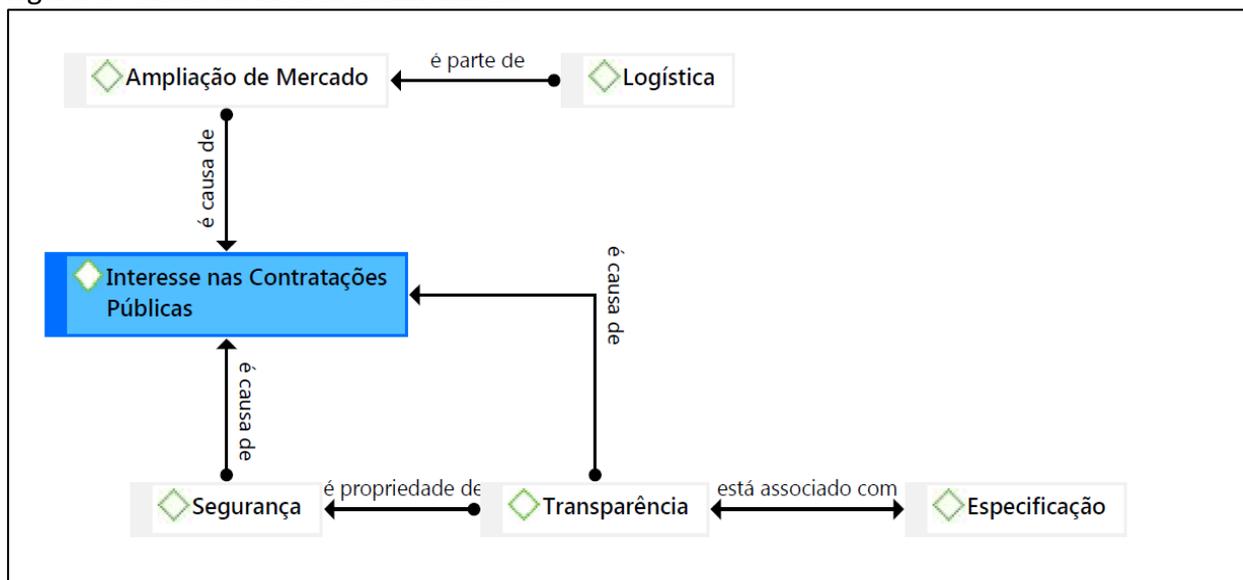
Outro fator associado ao *Desconhecimento* é o *Foco na Iniciativa Privada*. Como o foco de atuação dessas empresas não está diretamente ligada ao setor público, não existe esforço do empresariado em apropriar-se dos conhecimentos necessários para atuação nessa área. Sem conhecimento não há como existir 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 compreende-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 4 – Rede de fatores estimulantes



Fonte: elaborado pelos autores, 2019.

A figura 4 vincula as situações abordadas pelos entrevistados os quais afirmam serem 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 4, e as citações que os fundamentam, percebem-se as seguintes situações:

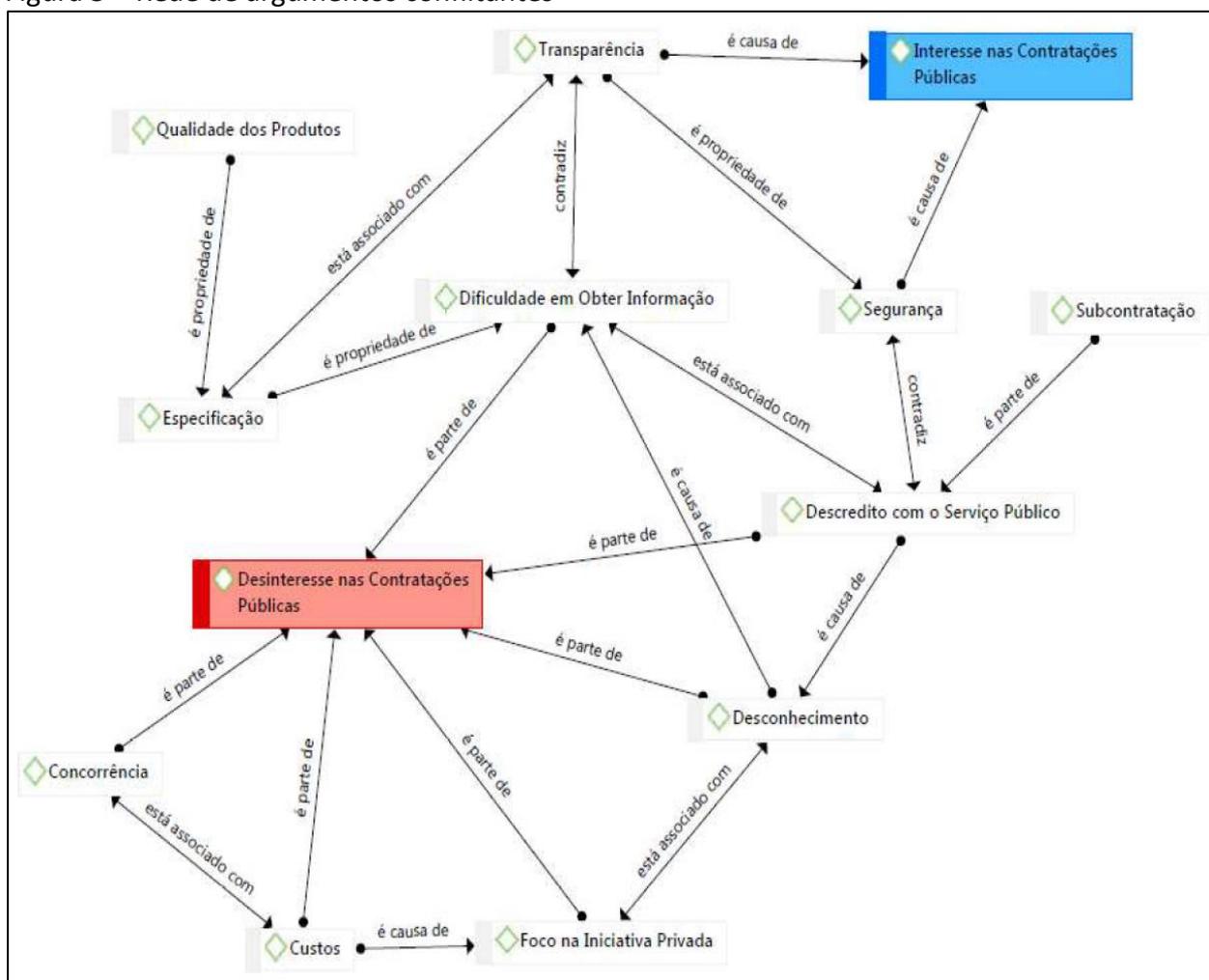
A *Ampliação de Mercado* demonstrou ser um dos fatores de maior relevância a gerar o interesse do empresariado no mercado das contratações públicas federais, uma vez que oportuniza a atuação da empresa em todas as regiões do país, possibilitando a inserção de seus produtos em uma diversidade de locais, 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 às empresas das UASG’s compradoras, melhores são as condições de 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 3, 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.

Na figura 5 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*.

Figura 5 – Rede de argumentos conflitantes



Fonte: elaborado pelos autores, 2019.

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 à 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 em nível local, o mercado das contratações públicas só vem despertando interesse de participação junto à microempresas e empresas de pequeno porte, que demonstra 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 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, oportunizando 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, 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 micros 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 que a logística é sim, um fator determinante para participação e êxito dos fornecedores locais. Desta forma, 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 pretensos fornecedores, objetivando a formação de mercado competitivo local. Este último ponto pode ser realizado por entidades de apoio a atividade empresarial, uma vez que se entende esta não ser

uma atividade de competência das UASG's.

É necessário 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.

Referências

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.**

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.**

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

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.

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

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.

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.

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.

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.

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.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, Dez 2005.