

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Alan José Daldegan

**ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DA REPRESENTATIVIDADE DAS EMPRESAS
MINEIRAS NAS COMPRAS PÚBLICAS DE BENS/MATERIAIS REALIZADAS
PELO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DE MINAS GERAIS ENTRE 2009 E 2017**

Belo Horizonte

2018

Alan José Daldegan

**ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DA REPRESENTATIVIDADE DAS EMPRESAS
MINEIRAS NAS COMPRAS PÚBLICAS DE BENS/MATERIAIS REALIZADAS
PELO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DE MINAS GERAIS ENTRE 2009 E 2017**

Monografia apresentada ao Curso de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Carneiro

Área de Concentração: Administração Pública

Belo Horizonte

2018

D136a Daldegan, Alan José.
Análise da evolução da representatividade das empresas mineiras nas compras públicas de bens/materiais realizadas pelo poder executivo do estado de Minas Gerais entre 2009 e 2017 [manuscrito] / Alan José Daldegan. – 2018.
[5], 53 f. : il.

Monografia de conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2018.

Orientador: Ricardo Carneiro
Bibliografia: f. 55-58

1. Compra (Serviço público) – Minas Gerais. 2. Gastos públicos – Minas Gerais. 3. Aquisição de material – Minas Gerais. I. Carneiro, Ricardo.

CDU 658.7(815.1)

Alan José Daldegan

**ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DA REPRESENTATIVIDADE DAS EMPRESAS
MINEIRAS NAS COMPRAS PÚBLICAS DE BENS/MATERIAIS REALIZADAS
PELO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DE MINAS GERAIS ENTRE 2009 E 2017**

Monografia apresentada ao Curso de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Área de Concentração: Administração Pública

Prof. Dr. Ricardo Carneiro – EG/FJP (Orientador)

Prof. Dr. Cláudio Burian Wanderley – EG/FJP (Banca Examinadora)

Prof. Dr. Sílvio Ferreira Júnior – EG/FJP (Banca Examinadora)

Belo Horizonte, 26 de junho de 2018

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	6
2	CONSIDERAÇÕES ACERCA DA TEORIA KEYNESIANA E OS EFEITOS MULTIPLICADORES DOS GASTOS PÚBLICOS.....	11
3	COMPRAS GOVERNAMENTAIS COMO POLÍTICA PÚBLICA.....	21
4	A NORMATIZAÇÃO DAS COMPRAS PÚBLICAS NO BRASIL E EM MINAS GERAIS.....	28
5	METODOLOGIA.....	36
6	ANÁLISE DOS DADOS REFERENTES ÀS COMPRAS GOVERNAMENTAIS DE MINAS GERIAS	42
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	52
8	REFERÊNCIAS	55

RESUMO

O presente trabalho apresenta uma análise da evolução da representatividade das empresas mineiras nas compras públicas de bens/materiais realizadas pelo poder executivo do estado de Minas Gerais entre 2009 e 2017, tendo como perspectiva sua utilização como instrumento de fomento ao desenvolvimento. O referencial teórico aborda a teoria keynesiana, que coloca em relevo o papel da demanda agregada ou efetiva no estímulo ao incremento da produção e do emprego da economia; as compras governamentais como política pública e como elas podem ser utilizadas para induzir o desenvolvimento local; e por fim, a normatização das compras públicas no Brasil e em Minas Gerais. Em relação à metodologia, que possui abordagem explicativa, foram utilizadas a revisão bibliográfica e a pesquisa documental, somadas a uma análise quantitativa, a qual teve como base dados disponíveis sobre as compras governamentais do estado de Minas Gerais. Verificou-se que a representatividade dos fornecedores mineiros em relação ao valor total destinado às compras de bens/material feitas pelo poder executivo de Minas Gerais por meio de pregão (critério de julgamento por item e por lote) oscilou no recorte temporal analisado, mas observou-se uma tendência de crescimento desta a partir do ano de 2013, impulsionado principalmente pelas empresas de médio e grande porte.

Palavras-chave: Licitação. Representatividade dos fornecedores mineiros. Pregão. Desenvolvimento regional.

ABSTRACT

The present work presents an analysis of the evolution of the representativeness of miners companies in the public purchases of goods / materials carried out by the Executive Branch of the State of Minas Gerais between 2009 and 2017, with a perspective of its use as an instrument to foster development. The theoretical framework addresses the Keynesian theory, which emphasizes the role of aggregate or effective demand in stimulating the increase of production and employment of the economy; government procurement as public policies and how they can be used to induce local development, and finally, the standardization of public procurement in Brazil and Minas Gerais. In relation to the methodology, which has an explanatory approach, bibliographical review and documentary research were used, in addition to a quantitative analysis, based on available data on government procurement in the state of Minas Gerais. It was verified that the representativeness of the mining suppliers in relation to the total value destined to the purchases of goods / material made by the executive branch of Minas Gerais by means of a trading session (criterion of judgment per item and lot) oscillated in the temporal cut analyzed, but observed a tendency of growth of this one from the year of 2013, driven mainly by the companies of medium and large size.

Keywords: Bidding. Representativeness of miners suppliers. Preach. Regional development.

1 INTRODUÇÃO

De acordo com Mankiw (2013), o termo economia é originado da palavra grega *oikonomos*, que significa “aquele que administra um lar”, ideia que, com escopo ampliado, passa a ser aplicada à sociedade gerindo os recursos que possui à sua disposição. No contexto contemporâneo, o estudo da economia pode ser esquematicamente dividido em duas vertentes principais, a microeconomia e a macroeconomia. A primeira consiste no estudo da economia tendo como foco o indivíduo (pessoa/empresa); a segunda, no estudo mais amplo dos fenômenos econômicos complexos, baseando-se na sociedade como um todo. O trabalho aborda uma análise de cunho macroeconômico, mais especificamente, os efeitos multiplicadores dos gastos públicos na economia, consoante as proposições da teoria keynesiana.

Segundo Arantes (2006), as aquisições governamentais, em regra, são vistas principalmente como área meio, servindo para prover a administração pública dos suprimentos necessários para a manutenção do aparato estatal e também para a realização de suas funções finalísticas. Ainda de acordo com o autor, o grande receio em incorrer em situações caracterizadas como corrupção gera um empecilho no uso das compras públicas para fins de promoção do desenvolvimento econômico e social, levando a que elas sejam mais focadas nos processos que nos resultados.

Essa mentalidade decorre ainda de uma tradição normativista positivista, que pode ser traduzida na idéia de que o legislador é capaz de prever e regulamentar todas as situações possíveis, o que resultou em uma Lei geral de licitações, a Lei nº 8.666, de 1993, que possui um nítido viés manualístico. (ARANTES, 2006, pág. 1)

Conforme Caldas e Nonato (2013), as compras estatais podem ser destinadas ao desenvolvimento regional a partir da ligação entre a oferta local e o consumo da administração pública, constituindo uma política de estímulo à economia por meio da demanda governamental. Ainda segundo os autores, várias políticas já foram desenvolvidas por meio da organização da oferta pelo Estado, como capacitação da mão de obra, financiamentos, formação profissional; e houve escassas formas de estímulo ao desenvolvimento econômico local por meio da demanda, utilizando o poder de compra estatal.

Parte considerável dos gastos do Estado refere-se a compras necessárias para sua manutenção/funcionamento e para a oferta de serviços públicos à população. O direcionamento desse poder de compra para incentivar o desenvolvimento local, regional ou nacional pode trazer retornos para o desempenho da respectiva população, impactando a renda das famílias, a produção total da economia e a geração de empregos, dentre outras consequências. Conforme Zanin e Barreto (2006, p. 9)

Os governos estão diante da difícil tarefa de aprender a fazer uso do seu poder de compra de forma a garantir o desenvolvimento econômico e social. Precisam aprender a comprar produtos e serviços de qualidade pelo menor preço, garantindo também o desenvolvimento econômico regional.

Para os referidos autores, algumas alterações na legislação de compras públicas permitiram aumentar a utilização do poder de compra do poder público no Brasil. Dentre as normas federais nesse sentido, pode-se citar a lei complementar n. 123/06, que estabelece um “tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. Tal norma foi concebida movida formalmente pela preocupação com a promoção do desenvolvimento econômico nacional, a partir da priorização das micro e pequenas empresas (MPE) em suas aquisições, o que potencializa a criação de emprego e renda (BRASIL, 2006). Já na esfera estadual, o governo de Minas Gerais editou os decretos n° 45.749, de 05 de outubro de 2011 e n.º 46.665, de 12 de dezembro de 2014, que disciplinam tal norma, instrumentalizando a réplica dos benefícios de desenvolvimento econômico e social regionalmente, por meio da implementação da obrigatoriedade de lotes exclusivos para a participação de MPE nas compras públicas estaduais em determinadas situações.

Além disso, outras normatizações foram criadas no âmbito estadual como forma de estímulo à demanda por bens e serviços produzidos no território mineiro, por meio do tratamento favorecido, direto ou indireto, de empresas estaduais nas aquisições governamentais, como ocorre na Resolução Conjunta SEF/SEPLAG n° 4.670, de 5 de junho de 2014, que será mais detalhada posteriormente.

Nesse contexto, o presente estudo pretende analisar o uso instrumental das compras públicas pelo governo mineiro, com o propósito de estimular a economia do estado. O foco analítico recai na evolução da proporção do gasto público estadual, no período de 2009 a 2017, direcionado às empresas mineiras, tendo em perspectiva o suposto de que o direcionamento pode desencadear uma série de benefícios sociais e econômicos, favorecendo a promoção e o fomento do desenvolvimento regional.

Assim, a possível evolução favorável da representatividade de fornecedores mineiros no montante total gasto pelo poder executivo do estado de Minas Gerais na aquisição de materiais e bens pode ter sido provocada pelas políticas de compras adotadas pelo Estado para beneficiar, direta ou indiretamente, as empresas situadas em Minas Gerais. Pretende-se, então, examinar a participação de empresas mineiras nas compras realizadas pelo governo estadual, que sinaliza na direção da intensidade da internalização dos efeitos multiplicadores do referido gasto público no estado.

Ademais, tal estudo se mostra importante para produção de conhecimento acerca da utilização do poder de compras estadual em prol do desenvolvimento econômico regional, dados os benefícios abordados anteriormente. Adicionalmente, poucos estudos foram realizados nesse sentido, considerando tal esfera de governo.

O objetivo geral deste trabalho é a análise da evolução da representatividade das empresas mineiras nas compras públicas de bens/materiais realizadas pelo poder executivo do estado de Minas Gerais entre 2009 e 2017, tendo como perspectiva sua utilização como instrumento de fomento ao desenvolvimento. Tal objetivo pode ser desdobrado nos objetivos específicos abaixo:

- I. levantar e revisar teorias que tratam do poder de compras estatal como política pública.
- II. Caracterizar as compras públicas à luz das normas federais e estaduais vigentes.
- III. Identificar as principais normas e resoluções que beneficiam as empresas mineiras direta ou indiretamente nos processos licitatórios.
- IV. Analisar a representatividade das empresas mineiras no que se refere ao valor total gasto pelo poder executivo de Minas Gerais em suas contratações de

bens/materiais por meio de pregão (critério de julgamento por item e por lote), no período de 2009 a 2017.

V. Analisar a evolução da representatividade das empresas mineiras ganhadoras de lotes nas compras de bens/materiais realizadas pelo poder executivo de Minas Gerais por meio de pregão (critério de julgamento por item e por lote), no período de 2009 a 2017.

VI. Analisar a representatividade das micro e pequenas empresas mineiras em relação ao valor destinado aos fornecedores mineiros em compras de material feitas pelo poder executivo de Minas Gerais por meio de pregão (critério de julgamento por item e por lote), no período de 2009 a 2017.

VII. Analisar a representatividade das micro e pequenas empresas mineiras em relação a quantidade total de lotes vencidos por fornecedores mineiros nas compras de material feitas pelo poder executivo de Minas Gerais por meio de pregão (critério de julgamento por item e por lote), no período de 2009 a 2017.

VIII. Analisar a representatividade dos fornecedores mineiros no valor destinado a empresas de médio e grande porte nas compras de material feitas pelo poder executivo de Minas Gerais por meio de pregão (critério de julgamento por item e por lote), no período de 2009 a 2017.

IX. Analisar a representatividade dos fornecedores mineiros em relação a quantidade total de lotes vencidos por empresas de médio e grande porte nas compras de material feitas pelo poder executivo de Minas Gerais por meio de pregão (critério de julgamento por item e por lote), no período de 2009 a 2017.

Para cumprir os objetivos, geral e específicos, o trabalho está organizado em seis capítulos ou seções, além desta introdução e das considerações finais. No capítulo dois destaca-se a teoria keynesiana, que coloca em relevo o papel da demanda agregada ou efetiva no estímulo ao incremento da produção e do emprego da economia. As considerações tecidas nesse capítulo acerca da teoria keynesiana têm o intuito de contextualizar a análise empreendida no trabalho. Importa, em especial, sublinhar o papel que o Estado pode desempenhar na economia, influenciando o comportamento da demanda efetiva por meio de sua política fiscal, cujos impactos podem ser apreendidos a partir da ideia dos multiplicadores, que incidem nos níveis de renda e de emprego. O terceiro trata das compras governamentais como política pública e como elas podem ser utilizadas para induzir

o desenvolvimento local/regional, seguido pelo quarto capítulo, que ressalta a normatização de compras públicas no Brasil e em Minas Gerais. São esses dois capítulos que fundamentam, da perspectiva instrumental, a análise empreendida, com destaque para o capítulo quatro, no qual são abordadas as principais normas que regem a realização da aquisição de bens/serviços pelo poder público, de um modo geral, e o uso, pelo governo mineiro, de seu poder de compras com o intuito de promover o desenvolvimento local/regional, em particular. Já o quinto, apresenta a metodologia adotada na pesquisa, baseada principalmente na revisão bibliográfica e na pesquisa documental. Por fim o sexto capítulo, aborda a análise quantitativa dos dados referente às compras governamentais de Minas Gerais, consoante os objetivos específicos anteriormente apresentados.

2 CONSIDERAÇÕES ACERCA DA TEORIA KEYNESIANA E OS EFEITOS MULTIPLICADORES DOS GASTOS PÚBLICOS

Segundo Galbraith (1989, p. 199), a recessão econômica que assolou os EUA nos anos 30 não encontrou solução com base na ortodoxia clássica, a qual afirmava que “a economia encontraria seu equilíbrio no pleno emprego, e do pleno emprego viria o fluxo de demanda que a sustentava”. Nesse cenário toda produção seria consumida, e não haveria um hiato entre o total produzido e o total demandado, conforme preconizado pela denominada Lei de Say, consoante a qual a oferta geraria a própria demanda. Entretanto, a realidade revelou-se então bem diversa, com baixo consumo e altas taxas de desemprego ao longo de vários anos.

Diante de tal situação, ganhou destaque as teorias de John Maynard Keynes, que rejeitavam a ideia clássica que o sistema econômico tende a se estabilizar em um quadro de pleno emprego, e afirmavam que, para alcançá-lo, eram necessárias ações de incentivo à demanda por parte do Estado. (GALBRAITH, 1989)

Por meio da política fiscal, o Estado pode intervir na economia quando altera, por exemplo, sua política de compras ou a carga tributária. Tais medidas interferem na demanda agregada e no equilíbrio econômico de curto e longo prazo. Quando reduz os impostos, aumenta a renda disponível da população para consumo e das empresas para investimento, o que aumenta a demanda efetiva, elevando a quantidade procurada por bens e serviços. Se o Estado também aumenta o próprio consumo, isto irá surtir efeitos similares. (MANKIWI, 2013). Em síntese,

para Keynes, qualquer despesa por parte do Estado, induz ao crescimento da renda. (CARVALHEIRO, 1987, p.122)

De acordo com Carvalheiro (1987), o aumento da produção e conseqüentemente da renda nacional guarda relação com o aumento de investimentos produtivos; estes geram rendimentos que resultam em novos investimentos e assim por diante, considerando um determinado período de tempo. Ao final do período, o aumento da produção total é superior ao investimento inicial. Essa situação gera um ciclo virtuoso, que coloca em relevo o multiplicador Keynesiano, o qual envolve tanto os gastos públicos como as transferências de renda e as isenções tributárias. Segundo o mesmo autor, Keynes coloca em

evidência a importância do consumo e do investimento para resolução de problemas chave da sociedade, como o desemprego, pois este pode ser amenizado pela expansão da demanda efetiva na economia, na qual o gasto público representa uma expressiva parcela.

Suponha, por exemplo, que o Departamento de Defesa dos Estados Unidos faça à Boeing, a grande fabricante de aeronaves, uma encomenda de \$ 20 bilhões em novos aviões de combate. Essa encomenda eleva a demanda pela produção da Boeing, induzindo a empresa a contratar mais empregados e a aumentar a produção. Como a Boeing é parte da economia, o aumento na demanda por aviões da Boeing significa um aumento na quantidade total de bens e serviços demandada a qualquer nível de preços [...] (MANKIWI, 2013, pág. 733)

A situação exemplificada pode gerar um ciclo virtuoso, chamado de multiplicador, que culminará em um aumento, maior que o investimento inicial do governo, da demanda agregada. Isso ocorre pois a expansão do gasto do governo pode levar à criação de novos postos de trabalho para suprir o acréscimo da demanda; assim mais pessoas terão renda, e as que já têm podem ampliá-la. Então a renda total da sociedade destinada ao consumo aumenta, crescendo a demanda da população por bens e serviços. Desta maneira, as empresas de uma forma geral irão aumentar a oferta, empregando maior quantidade de pessoas, o que eleva a renda e fomenta o consumo. Em resumo, o gasto estatal gera demanda, que gera renda e esta, por sua vez, cria uma demanda maior, que ocasiona em uma renda superior à anterior, e assim sucessivamente. (MANKIWI, 2013). A esse respeito, Mankiw (2013, pág. 734-735) afirma que

para avaliar o impacto de uma mudança sobre a demanda agregada de uma variação nas compras do governo, seguimos seu efeito passo a passo. O processo se inicia quando o governo gasta \$ 20 bilhões, o que implica que a renda nacional (salários e lucros) também aumenta nesse montante. Esse aumento na renda, por sua vez, aumenta as despesas de consumo em $PMgC \times \$20$ bilhões, o que aumenta a renda dos trabalhadores e proprietários das empresas que produzem bens de consumo. Esse segundo aumento na renda novamente eleva as despesas de consumo, dessa vez em $PMgC \times (PMgC \times \20 bilhões). E esses efeitos de realimentação continuam se repetindo.

A teoria de Keynes sofreu aprimoramentos ao longo do tempo, refletindo os acontecimentos ocorridos na depressão de 1930 nos Estados Unidos. Inicialmente Keynes acreditava que apenas os gastos públicos em certos períodos de tempo já seriam suficientes para a expansão da produção e do emprego. Entretanto, posteriormente, as evidências empíricas mostraram que seriam necessários gastos públicos contínuos para aquecer a economia. A partir de então, investimentos governamentais se mantiveram elevados, retirando os EUA da depressão. Sobre a questão, em 1934, o investimento público por meio de empréstimos correspondeu à terça parte do acréscimo da renda do país, e o emprego cresceu cerca de quinze pontos percentuais. Mas, em 1937, houve um recuo dos gastos estatais, devido à prevalência das opiniões contrárias aos desequilíbrios das contas públicas e da crença de que a recuperação econômica iniciada iria continuar apesar do corte dos investimentos. O resultado foi uma forte recessão. Assim, em 1938, com a retomada da expansão do investimento governamental, o país voltou a crescer. (DILLARD, 1964)

Ainda conforme Dillard (1964), Keynes afirmou que os efeitos dos gastos públicos custeados por empréstimos não se mostraram mais expressivos do que poderiam ser pois teriam ocorrido de maneira tímida e mal planejada. No entanto, os gastos vultuosos realizados pelo governo norte americano com sua participação na segunda guerra mundial, no início da década de 40, levaram ao uso total dos fatores de produção do país e ao pleno emprego; gastos que permaneceram altos após a chegada a este patamar, acendendo o sinal de alerta para a inflação. Apesar dessa preocupação, a renda doméstica cresceu quase três vezes quando comparada à elevação dos gastos estatais entre 1939 e 1941.

Seja o que for que tenha demonstrado em outros terrenos, a experiência da guerra provou, acima de qualquer sombra de dúvida, que o gasto estatal numa escala suficientemente elevada pode conduzir rapidamente o sistema econômico a um ponto de plena utilização: Não indicou, é certo, que esta fosse a única ou a melhor maneira de lograr tal objetivo. (DILLARD, 1964, pág. 120)

Keynes, em sua obra, deixa claro que o Estado deve realizar uma política econômica para induzir a demanda efetiva, - pois a demanda efetiva privada é insuficiente, notadamente em períodos recessivos -, atuando sobre o consumo e o investimento, de forma a estimular o emprego. Tal política fomenta a renda e a

produção, corroborando para a melhoria do emprego na economia. O autor referido explicita que a redução de impostos gera impacto na renda do indivíduo, pois vai aumentar a renda disponível, elevando o consumo e conseqüentemente, a produção; a elevação dos gastos públicos desempenha papel semelhante à redução de impostos, pois também estimula a demanda efetiva. No entanto, o impacto da elevação dos gastos é maior que o da redução de impostos, consoante os respectivos multiplicadores. (CARVALHEIRO, 1987)

Como já afirmado, na análise keynesiana o aumento do investimento gera o aumento do emprego e renda. A ligação entre o investimento, o emprego e a renda é chamado de multiplicador, que se desdobra em dois: o multiplicador de investimento (que aponta qual a proporção da elevação da renda em relação à ampliação do investimento público) e o multiplicador de emprego (que visa mensurar o crescimento do emprego dado o aumento do investimento). Entretanto, tais situações dependem da propensão marginal a consumir. Se tal propensão for próxima a 1, uma acanhada oscilação no investimento proporciona uma considerável alteração no emprego; já se for próxima de zero, gera pouca alteração do emprego. Por sua vez, independente do valor da propensão marginal a consumir, quando a economia chega ao cenário de pleno emprego, o aumento do investimento gera inflação, repercutindo na renda real agregada. Ainda, se a propensão marginal a consumir da população permanecer constante, os efeitos positivos da expansão dos investimentos públicos em determinados setores poderão ser vistos, desde que acompanhados pela redução do investimento em outras áreas. (KEYNES, 1982)

Kahn (1931) apud Keynes (1982) estabeleceu algumas situações que podem repercutir no efeito multiplicador. Primeiro, o investimento, que leva ao aumento da circulação monetária, pode gerar elevação dos preços. Para conter tal cenário, as taxas de juros ficam maiores, reduzindo o investimento. Tal atitude não deve ser tomada pela autoridade monetária, se quer estimular a produção. Segundo, a credibilidade do governo afeta, através de seus programas, os investimentos, pois os agentes econômicos podem aumentar a preferência pela liquidez, mantendo a moeda em seu poder. Terceiro, em economias abertas, parte dos efeitos do investimento, como o aumento do emprego e da renda, ocorrerá em outros países, o que diminui o multiplicador quando observado em âmbito interno. Tal cenário pode

ser contrabalançado se for considerado o impacto dos multiplicadores de outros países, quando estes estimulam suas economias.

Segundo Keynes (1982, p. 107), conforme citado anteriormente, a propensão marginal a consumir exerce efeito direto sobre o multiplicador. Tal propensão varia de acordo com a renda; quando esta cresce, será cada vez menor o percentual destinado ao consumo. Assim “o incremento da demanda agregada é igual ao produto do acréscimo do investimento agregado e do multiplicador determinado pela propensão marginal a consumir”.

Para Keynes (1982), quando um cenário de forte desemprego assola uma população, comumente visto em crises econômicas, o investimento governamental fomentará de forma mais expressiva o emprego, quando comparado a situações próximas ao pleno emprego. Essa conjuntura pode ser verificada caso a propensão marginal a consumir se eleve à medida que aumenta as taxas de desemprego, pois um percentual maior da renda é destinada ao consumo. O contrário também se verifica, tomando como pressuposto que a propensão marginal a consumir se reduza em quadros próximos ao pleno emprego; assim, a ampliação dos investimentos por parte do governo serão cada vez menos eficazes na produção de emprego e renda.

Se o tesouro se dispusesse a encher garrafas usadas com papel-moeda, enterrasse-as a uma profundidade conveniente em minas de carvão abandonadas que logo fossem cobertas com o lixo da cidade e deixasse à iniciativa privada, de acordo com os bem experimentados princípios do *laissez-feire*, a tarefa de desenterrar novamente as notas (naturalmente obtendo o direito de fazê-lo por meio de concessões sobre o terreno onde estão enterradas as notas), o desemprego poderia desaparecer e, com a ajuda das repercussões, é provável que a renda real da comunidade, bem como a sua riqueza em capital, fossem sensivelmente mais altas do que, na realidade, o são. Claro está que seria mais ajuizado construir casas ou algo semelhante; mas se tanto se opõem dificuldades políticas e práticas, o recurso citado não deixa de ser preferível a nada. (KEYNES, 1982, pág. 111)

Na formulação teórica de Keynes, o remédio contra o desemprego seria uma política fiscal expansionista, baseada no aumento dos gastos do governo que, junto ao investimento privado, reduz a diferença entre a produção total e o consumo total. Outra forma de reduzir tal diferença e fugir do desemprego seria a elevação da propensão marginal a consumir da população; porém, ela deve crescer de maneira

significativa para surtir efeitos expressivos no emprego, o que torna tal estímulo muito complicado de ser alcançado. (DILLARD, 1964)

Entretanto, de acordo com Mankiw (2013), deve se levar em consideração o efeito deslocamento sobre a expansão das compras do governo, que consiste na elevação das taxas de juros em decorrência deste gasto, que leva à redução dos investimentos privados e, conseqüentemente, diminuição da demanda agregada. Dessa maneira, o efeito deslocamento vai de encontro ao efeito multiplicador, contraindo seus efeitos. Tal situação ocorre, pois à medida que os gastos estatais estimulam o emprego e a renda, a demanda por moeda cresce, porém, nem sempre acompanhada pelo aumento de sua oferta pela autoridade monetária, o Banco Central. Assim, a taxa de juros deve aumentar para que demanda e oferta de moeda continuem mantidas em equilíbrio, pois reduz a demanda por encaixes monetários reais. Contudo, com taxas de juros mais altas, as empresas reduzem os investimentos, devido a maiores despesas com empréstimos, o que impacta de forma negativa a demanda agregada por bens de investimento.

Desta maneira, para lidar com tal situação, o Banco Central deve expandir a oferta de moeda, atendendo sua crescente demanda, contendo o crescimento da taxa de juros e fomentando o investimento. O Estado deve adotar então uma política monetária e fiscal expansionista, para alavancar a produção e o emprego. (MANKIW, 2013)

De acordo com Dillard (1964, p.96), o investimento governamental com vistas à promoção do emprego é válido sob uma perspectiva econômica pois “trabalhadores desempregados não contribuem em nada para a renda nacional, qualquer coisa que produzam quando estejam empregados representa um ganho líquido para a sociedade”. Ainda segundo o mesmo autor, os efeitos positivos causados pelo investimento governamental serão observadas enquanto durarem tais gastos, de acordo com a teoria do multiplicador. A teoria keynesiana propõe que a economia possui o atributo de permanecer em contínua situação de subemprego e depende do gasto público para atingir o estágio de pleno emprego.

O investimento feito pelo Estado, multiplicado ao valor do multiplicador, é igual ao acréscimo da renda, ou seja, tal acréscimo é influenciado pela quantidade investida e pelo valor do multiplicador. Outro fator que também afeta o resultado final do investimento é a maneira como este é financiado. Se for feita por meio de

empréstimos, maximizará a renda criada quando comparada a um investimento financiado sob a forma de tributação, pois esta reduz a renda privada disponível para consumo. Por ser um dinheiro “de fora” injetado na economia, amplia de maneira significativa a demanda agregada. O financiamento por empréstimos é chamado de financiamento de déficits, pois o Estado gastará mais do que arrecada com o intuito de alavancar os investimentos; entretanto, os gastos governamentais assim ampliados aumentarão, por meio do multiplicador, a renda nacional e a poupança, suprimindo desta maneira o déficit incorrido (DILLARD, 1964).

De acordo com Dillard (1964), quando há recessão, os bancos se interessam em aplicar seu capital, muitas vezes ocioso, em títulos da dívida pública, por ser um meio de o dinheiro por eles retido render. Assim, corroborando com as ideias já vistas, o Estado pode injetar esse dinheiro “novo” na economia, através de investimentos financiados por empréstimos bancários, não retirando, para tal fim, recursos da população pela venda de títulos da dívida do governo ao público ou pela tributação; medidas que retiram moeda de circulação e reduzem a propensão marginal a consumir. Financiamentos feitos pelo público, desta maneira, serão eficazes, porém em proporções menores que os realizados por meio de empréstimos bancários, pois retira da sociedade capital que não necessariamente seria consumido ou investido, apenas poupado, e que agora servirá de fomento a economia por meio do gasto estatal. Entretanto, quando a economia sair da crise, e se direcionar ao pleno emprego, empréstimos junto à população se tornarão mais interessantes, pois evitarão a inflação, à medida que reduz o consumo do público em geral, com o incentivo à poupança para compra de títulos da dívida do governo.

Se o Estado optar pelo financiamento do investimento público por meio de impostos à população em detrimento daqueles realizados por empréstimos, é mais eficaz na geração de emprego a adoção de impostos progressivos, pois estes incidirão mais diretamente sobre aqueles que possuem renda mais alta e têm uma propensão marginal a consumir menor, a qual tende a se reduzir de acordo com o crescimento da renda. Entretanto, os impostos não devem crescer de modo muito significativo, de forma a não inibir o investimento privado, que vai então de encontro à teoria do multiplicador. (DILLARD, 1964)

A teoria keynesiana diz que a expansão dos investimentos estatais, como visto, é apropriada nos períodos de depressão econômica, para alavancar a

demanda e para que haja uma maior utilização dos recursos de produção disponíveis. Porém, em períodos de crescimento, quando o pleno emprego foi alcançado, não se justifica a expansão dos gastos governamentais, para não incorrer em inflação. Assim, nessa conjuntura devem ser tomadas medidas como elevar os impostos e pagar a dívida, para equilibrar novamente as contas públicas e evitar o aumento contínuo dos preços (DILLARD, 1964).

Quando parte dos bens/serviços consumidos por uma população é proveniente do exterior, o multiplicador se reduz, o que torna os investimentos do governo menos eficazes no incremento do emprego e da renda interna. Tal afirmação indica que, se os gastos fossem direcionados unicamente a bens/serviços nacionais, os efeitos do multiplicador seriam repercutidos em sua totalidade no interior do país. Entretanto, a melhora econômica de outros países poderá aquecer a economia local, à medida que crescem as exportações (DILLARD, 1964)

De acordo com Dillard (1964), um incremento na demanda, ocasionado pelo gasto estatal, pode levar à ampliação dos investimentos privados em fatores de produção, para assim conseguir atender ao novo patamar de consumo. Contudo, o efeito multiplicador seria neutralizado se, a partir do crescimento do investimento governamental, o investimento privado se reduzir, não gerando impactos positivos esperados no emprego e na renda. Tal situação pode ser exemplificada pela situação de a política fiscal expansionista do Estado, que consiste na elevação dos gastos públicos, não ser acompanhada de uma política monetária também expansionista para suprir a nova demanda por moeda, pois a taxa de juros irá aumentar, inibindo o investimento privado. O referido efeito neutralizador também pode ser observado na situação em que a expectativa de rentabilidade dos agentes econômicos em relação ao investimento privado reduz-se quando há o investimento estatal, pois, quando este se traduz na expansão das empresas estatais em setores não normalmente ocupados por elas, o lucro das empresas privadas pode se reduzir. Entretanto, esse receio não é fortemente observado se o gasto público se restringir às áreas naturalmente da alçada ou do interesse do Estado, como os bens públicos.

Sendo assim, o gasto estatal pode alavancar o investimento privado, pois quando o governo reforça a demanda, os fatores de produção existentes para atender tal consumo inicial, e o que está por vir via multiplicador, pode se mostrar

insuficientes, sendo necessário gastos privados para aumentar a produção, e conseqüentemente, a oferta. Por isso o gasto governamental é frequentemente denominado de acelerador de investimentos. (MANKIWI, 2013)

Sob essa perspectiva, o Estado de Minas Gerais está tentando promover uma maior internalização dos efeitos do multiplicador dos gastos realizados pelo poder executivo, com vistas a reduzir os vazamentos de tais efeitos para fora do estado, a medida que beneficia os fornecedores locais em suas contratações. Assim, os efeitos provenientes desse consumo, como a ampliação do emprego e da renda, permanecem, em maior proporção, em território mineiro. Entretanto, deve salientar que aquilo que as empresas mineiras fornecem não é necessariamente produzido no âmbito do estado, o que impacta negativamente o multiplicador.

A teoria keynesiana trazida no decorrer deste capítulo foi utilizada como aporte teórico para salientar os possíveis efeitos econômicos do uso estratégico das compras públicas, que são o foco principal deste estudo. Importa salientar que o Estado pode utilizar seu poder de compras para determinados fins através de sua política fiscal, dentre os quais a promoção do desenvolvimento local/regional.

A partir disso, o uso das aquisições governamentais para o desenvolvimento econômico e social local é salientado por Arantes (2006, p. 1), que ressalta o papel da compras estatais “como uma forma de aplicar recursos públicos para apoiar ou estimular grupos ou segmentos da sociedade considerados vulneráveis ou estratégicos para a economia nacional”. Uma das formas de alcançar tal objetivo é o tratamento diferenciado conferido às micro e pequenas empresas nas licitações, como forma de incentivo ao emprego e a renda, dado que estão em um quadro mais susceptível a ciclos econômicos quando comparado a estabelecimentos de maior porte.

Cunha e Le Bourlegat (2016) também evidenciam a relevância da adoção de políticas públicas a partir das compras governamentais, que as permite passar de atividade meio para atividade fim. Sob essa perspectiva, Caldas e Nonato (2013, p. 469) destacam o uso do poder de compras estatal como instrumento para impulsionar a produção, o emprego e a renda localmente; a “dinamização da demanda efetiva no nível local, assim como ocorre com as economias nacionais, está intrinsecamente ligada ao gasto (custeio) e ao investimento do setor público”;

ideia que deriva da teoria concebida por Keynes, apesar deste nunca ter discorrido sobre desenvolvimento local em suas obras.

3 COMPRAS GOVERNAMENTAIS COMO POLÍTICA PÚBLICA

Não há um consenso sobre o que é política pública, por isso diversos autores a definem de maneira distinta. Souza (2006) explicita algumas dessas definições.

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”.³ A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. (SOUZA, 2006, p. 24)

Reconhecendo a ausência de consenso acerca do significado objetivo de política pública, adere-se, neste trabalho, ao entendimento adotado por Saravia (2006, p. 28-29), segundo o qual

trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, idéias e visões dos que adotam ou influem na decisão. É possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório. A finalidade última de tal dinâmica¹¹ – consolidação da democracia, justiça social, manutenção do poder, felicidade das pessoas – constitui elemento orientador geral das inúmeras ações que compõem determinada política. Com uma perspectiva mais operacional, poderíamos dizer que ela é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.

Souza (2006) observa que as políticas públicas, nos tempos recentes, retomaram papel de destaque. Uma das causas para isso se deve ao período de hegemonia do pensamento neoliberal, desde os anos 1980, o qual enfatiza a redução do tamanho do Estado, lastreado na retomada das ideias ou interpretações

neoclássicas. Tais ideias preconizam a redução dos recursos financeiros disponíveis para o Estado se sustentar e desempenhar suas funções, aumentando, assim, a importância dada às diversas etapas da política pública, desde sua formulação até sua avaliação, para torná-la mais eficiente. Além disso, muitos países, principalmente aqueles em desenvolvimento, em geral não têm obtido sucesso na elaboração de políticas públicas eficazes para alavancar a economia e o progresso da sociedade como um todo, colocando em realce o tema.

Dirigindo a atenção para a questão das compras públicas, Squeff (2014, p.7) as conceitua como “processo por meio do qual o governo busca obter serviços, materiais e equipamentos necessários ao seu funcionamento em conformidade com as leis e normas em vigor.” Adicionalmente, a mesma autora diz que, como as compras públicas objetivam a execução das funções do Estado, esse poder de compra governamental, em decorrência de seu elevado valor, pode ser usado para fomentar o desenvolvimento econômico.

As compras públicas, além de garantir o suprimento de bens e serviços para o funcionamento do Estado, podem servir como forma de aumentar a demanda, estimular a economia, gerar mais empregos para os setores marginais, proteger empresas nacionais ou micro e pequenos empreendimentos, diminuir disparidades regionais, induzir a produção sustentável, fomentar tecnologia, influir na inovação, entre outros. (CUNHA e LE BOURLEGAT, 2016, p.411)

As contratações executadas pela administração pública podem ser utilizadas de maneira estratégica, como política pública. Nesse sentido, o Estado define uma política de compras para nortear suas aquisições e para que estas alcancem determinadas finalidades, como, por exemplo, escolher a proposta mais vantajosa para a administração pública ou alavancar a atividade econômica regional. No entanto, para os autores, no Brasil não se tem atribuído muita relevância à produção de conhecimento sobre a possibilidade de usá-la com fins de promoção do desenvolvimento de determinados setores ou regiões. (RIBEIRO e JUNIOR, 2014)

De acordo com Orair e Gobetti (2010) apud Ribeiro e Júnior (2014), o uso do poder de compras estatal para o desenvolvimento econômico e social é gerado à medida que o Estado influi na demanda agregada, consoante as premissas mais gerais da interpretação keynesiana. No entanto, conforme Moreira e Moraes (2002) apud Ribeiro e Júnior (2014, p.269), há um sobrepreço a ser pago no uso das compras governamentais para indução da economia regional, que será

“compensado pelo desenvolvimento das indústrias do país, que poderá proporcionar maior geração de empregos, renda, exportações, etc.” Sob essa perspectiva, o preço não deve ser o único critério de julgamento adotado para balizar as compras governamentais, pois pretende-se gerar um efeito positivo nas empresas locais, com ganhos em termos de geração de emprego e renda, compensando eventuais gastos adicionais com as aquisições do governo.

As aquisições públicas também podem ser utilizadas para induzir a inovação. Conforme afirmação de Edquist e Hommen (1998) apud Ribeiro e Júnior (2014, p.269), “é possível identificar duas modalidades de política de compras governamentais: a política de compras governamentais simples e a política de compras governamentais de cunho inovativo.” A política de compras governamentais simples se configura pelas aquisições de bens/serviços já existentes no mercado. Já a política de compras governamentais de cunho inovativo, que os autores citados julgam como a que deve ser almejada, consiste na aquisição pelo Estado de produtos que ainda não são comercializados, incentivando as indústrias locais a se desenvolverem para o atendimento à demanda, confluindo para a ideia de criação de mercado.

Para Ribeiro e Júnior (2014), deve-se utilizar o poder de compra para o estímulo a criação de soluções para questões sociais importantes, pois tais inovações possivelmente não seriam elaboradas pela iniciativa privada se não houver o incentivo pela demanda pública. De certa maneira, a demanda estatal reduz as incertezas da não absorção dessa potencial inovação pelo mercado, que surgiriam caso a aquisição estatal desse bem/serviço não existisse.

A ideia de que política de compras governamentais pode representar um importante mecanismo de estímulo à inovação se apoia nos argumentos em geral utilizados para defender a intervenção do setor público no desenvolvimento tecnológico de um país. (RIBEIRO e JÚNIOR, 2014, p.270)

Para mensurar a representatividade do poder de compras governamental, relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (2011) apud Ribeiro e Júnior (2014) aponta que seus países membros, como, por exemplo, Chile, México e República Tcheca, possuem poder de compras estatal que corresponde a aproximadamente 29% de todas despesas da Administração Pública e gira em torno de 12% do Produto Interno Bruto (PIB). Outrossim, se forem

incluídas as despesas da Administração Indireta com suas aquisições, o poder de compra estatal passa a corresponder a 15% do PIB. Ainda de acordo com outro relatório elaborado pela mesma OCDE (2013) apud Ribeiro e Júnior (2014, p.273), “estados e municípios dos países-membros da OCDE são responsáveis por 55% do total dos contratos da Administração Pública, em média.” Tais valores se diferenciam entre os países, dentre outros fatores, pelo grau de intervenção do Estado na economia.

De acordo com análise realizada por Ribeiro e Júnior (2014), o poder de compras do setor público federal brasileiro referente às contratações de bens/serviços entre os anos de 2006 e 2012 corresponde a 7,9% do PIB, em média. No mesmo período, os estados possuem um poder de compra de, em média, 2,4% do PIB, enquanto o dos municípios situa-se, em média, em 3,5% do PIB. Tal cenário diverge da situação encontrada nos países que compõe a OCDE, já que neles o poder de compras estatal é mais acentuado nos municípios. Porém, de acordo com os citados autores, somando-se as três esferas de governo, as aquisições públicas no Brasil representam, em média, 13,8% do PIB na série temporal em questão, sendo similar à representatividade do gasto da Administração Pública em proporção ao PIB dos membros da OCDE.

Ribeiro e Júnior (2014, p. 282-283) são categóricos acerca da relevância do uso estratégico das compras públicas pelos governos:

[...] deve-se considerar o poder de arraste dessas aquisições a partir do qual, a depender dos objetivos da política industrial e de ciência, tecnologia e inovação (CT&I) do setor público e do teor da legislação que disciplina tal tema, é possível fomentar a capacitação tecnológica e/ou engendrar um processo de ganho-escala, beneficiando uma gama de fornecedores locais. Portanto, [...] é frequente o uso da política de compras para alcançar objetivos como o estímulo à atividade econômica, à geração de empregos e à inovação tecnológica; como a proteção a empresas domésticas, etc.

Em suma, o expressivo montante de recursos dispendidos pelo Estado em suas compras pode gerar considerável efeito econômico e social, e configura-se um relevante mecanismo de intervenção estatal, sendo chamado assim de poder de compra da administração pública. (CÂMARA e FROSSARD, 2010). Para os referidos autores,

a perspectiva acadêmica tradicional, orientada preponderantemente por uma perspectiva econômica, vê as compras apenas como instrumento que supre à administração dos bens necessários à execução das políticas públicas e ao seu funcionamento regular. Entende-se que esta perspectiva é insuficiente para a compreensão de novos significados que podem ser atribuídos ao gasto público relacionados às compras públicas que extrapolem a gestão do referido gasto. Por outro lado, percebe-se que a perspectiva tradicional, tem sido, ainda que timidamente, superada. (pág. 2)

De acordo com Arantes (2006), as compras públicas passam a serem vistas, desde Keynes, como importante instrumento para fomentar economicamente setores relevantes da economia, como, por exemplo, micro e pequenas empresas. O uso instrumental do poder de compras estatal proporciona fomento ao emprego e a renda, deixando de lado a visão reducionista de que as aquisições governamentais têm função apenas de abastecer o Estado de bens/materiais e serviços. Nessa linha, o referido autor ressalta que a política de compras direcionada a micro e pequena empresas é uma das maneiras encontradas pelo Estado para priorizar setores mais vulneráveis e/ou com maior potencial de geração de emprego e renda em suas contratações, dentre outras finalidades daquelas que confluem para o objetivo mais geral de tornar as aquisições governamentais mecanismo efetivo de estímulo econômico e social. Ainda, segundo o autor, as inovações na legislação necessárias para que este desenvolvimento realmente ocorra devem deslocar a eficiência como a diretriz única que fundamenta as aquisições, ou seja, “a isonomia entre licitantes, a competitividade, transparência e controle e economicidade das contratações.” (ARANTES, 2006, p.2). Deve-se abrir espaço para o tratamento diferenciado de determinados agentes econômicos em sintonia com os objetivos traçados pela política de compras governamentais.

Sob esta perspectiva, o governo de Minas Gerais direciona a demanda, através de suas compras, como forma de indução ao desenvolvimento estadual, dado que vem adotando políticas que beneficiam direta ou indiretamente os fornecedores sediados em território mineiro, ou seja, as empresas mineiras, em suas aquisições. Tais políticas se concretizam nos decretos estaduais nº 45.749, de 05 de outubro de 2011, e n.º 46.665, de 12 de dezembro de 2014, que disciplinam a lei complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, a qual aborda o tratamento diferenciado dado às micro e pequenas empresas nas aquisições do Estado; e na Resolução Conjunta SEF/SEPLAG n.º 4.670, de 5 de junho de 2014, que

proporciona aos fornecedores mineiros, exceto aos optantes pelo Regime do Simples Nacional, a apresentação dos preços deduzidos de ICMS, nas licitações, desde a classificação de propostas.

Estes instrumentos, cuja descrição será retomada na próxima seção, geram certa vantagem comparativa em determinadas ocasiões para as fornecedores mineiros em relação aos sediados fora do estado, seja por meio de ganhos logísticos, dada a proximidade do local de entrega da localização onde elas estão instaladas, e/ou por meio de preços mais competitivos gerados por isenção fiscal.

Para Pimenta (1998) apud Souza Júnior (2008), geralmente se presume que quando os Estados adotam medidas mais liberais, os gastos estatais serão reduzidos de forma significativa, encurtando seu poder de compras. Porém esse cenário nem sempre se comprova, pois o Estado pode apenas deixar de fazer o serviço “com as próprias mãos”; assim, diminui ou zera a sua produção de bens e serviços, e a terceiriza para atender às suas atribuições, que são consideradas fixas, regidas pela legislação. Tal situação não necessariamente irá diminuir o poder de compras estatal, pois de maneira proporcional ou até mesmo maior a redução na prestação direta de serviços pela Administração Pública ocorre a elevação da demanda por bens e serviços fornecidos pela iniciativa privada.

Quando usa suas compras para fomentar o desenvolvimento de alguma região, o Estado não deve renunciar a que tal medida também tenha, como papel, o “incentivo à inovação tecnológica e melhoria de qualidade e produtividade”, para que assim os fornecedores governamentais não apresentem produtos (material/serviço) com padrões de qualidade inferiores à de outras localidades, seja dentro ou fora do Brasil. (SOUZA JUNIOR, 2008, p.3). Por sua vez, segundo Moreira e Morais (2003) apud Souza Júnior (2008), a sociedade deve estar disposta a assumir os encargos decorrentes do direcionamento das contratações públicas para empresas locais. Portanto, deve-se ponderar se os pontos positivos dessa política de compra, como a possível prosperidade econômica e promoção social, excedem seus pontos negativos, consoante a análise benefício/custo social.

O direcionamento das compras governamentais às MPEs no intuito de fomentar o desenvolvimento regional e reduzir as desigualdades distributivas se justifica sobretudo pela pulverização dos recursos governamentais nas mãos de diversas firmas localizadas em diferentes regiões do Estado, gerando emprego, renda e

dinamizando estas economias, em detrimento à concentração das compras em uma única grande empresa, reduzindo a velocidade de circulação dos recursos e esterilizando-os rapidamente. (SOUZA JÚNIOR, 2008, p. 4)

De acordo com Souza Júnior (2008, p.4), vários órgãos internacionais, como a Organização Mundial do Comercio (OMC) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), aprovam a utilização das compras governamentais com objetivo de alavancar a desenvolvimento local, como, por exemplo, por meio do estabelecimento de uma predileção às empresas nacionais nas contratações públicas. Dessa forma, “em suas regras de licitação internacional, o BID permite a aplicação de uma margem de 15% do valor do processo a favor das empresas nacionais ou regionais. ”

4 A NORMATIZAÇÃO DAS COMPRAS PÚBLICAS NO BRASIL E EM MINAS GERAIS

As compras públicas são operacionalizadas, normalmente, por procedimentos licitatórios que, segundo Di Pietro (2015), podem ser conceituados como processo administrativo que a administração pública realiza para eleger a oferta mais vantajosa dentre aquelas que se submeteram aos requisitos previstos no instrumento convocatório. Ainda conforme a autora, no Brasil, a lei nº 8.666, editada em 21 de junho de 1993, é a norma geral que rege as contratações do setor público. Tal norma tem conforme Di Pietro (2013, p. 371), como finalidade, além de escolher a proposta mais interessante para o Estado, “promover o desenvolvimento nacional e garantir a isonomia entre os licitantes”.

A referida lei n. 8.666/93 “institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.” (BRASIL, 1993), conforme transcrito a seguir

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei. Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada. (BRASIL, 1993)

Em seu artigo 22, são estabelecidas cinco modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão, cujas características são expressas no texto legal, conforme transcrito a seguir.

§ 1º Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto. § 2º Tomada de preços é a modalidade de licitação entre

interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.

§ 3º Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.

§ 4º Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.

§ 5º Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação. (BRASIL, 1993)

Pela Lei federal n. 10.520, editada em 17 de julho de 2002, foi introduzido o pregão como uma nova modalidade de contratação a ser utilizada para a contratação de bens e serviços comuns. Conforme parágrafo único do artigo 1º da referida lei “consideram-se bens e serviços comuns [...] aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado”. (BRASIL, 2002)

Ainda de acordo a normatização determinada pela referida lei n. 10.520/02, o pregão poderá ocorrer presencial ou eletronicamente, consoante com o artigo 2º, § 1º. Carvalho Filho (2015) ressalta que esta forma de contratação tem como objetivo abreviar o procedimento de aquisição do Estado.

As modalidades licitatórias previstas na Lei nº 8666/1993, em muitos casos, não conseguiram dar a celeridade desejável à atividade administrativa destinada ao processo de escolha dos futuros contratantes. As grandes reclamações oriundas de órgãos administrativos não tinham como alvo os contratos de grande vulto e de maior complexidade. Ao contrário, centravam-se nos contratos menores e de mais rápida conclusão, prejudicados pela excessiva burocracia do processo regular de licitação. (CARVALHO FILHO, 2015, pág. 313)

Outro importante instrumento para a realização das compras governamentais é o sistema de registro de preços, abordado na lei n 8.666/93 em seu artigo 15, inciso segundo. Nela se explicita que “as compras, sempre que possível, deverão ser processadas através de sistema de registro de preços” (BRASIL, 1993). Disciplinado pelo Decreto nº 7892/13, o sistema de registro de preços é conceituado como “conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras”. (BRASIL, 2013). De acordo com a referida norma:

Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:
I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;
II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;
III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou
IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.
[...]
Art. 7º A licitação para registro de preços será realizada na modalidade de concorrência, do tipo menor preço, nos termos da Lei nº 8.666, de 1993, ou na modalidade de pregão, nos termos da Lei nº 10.520, de 2002, e será precedida de ampla pesquisa de mercado. (BRASIL, 2013)

Assim, o registro de preços será realizado pela modalidade de licitação, por concorrência ou pregão, conforme o artigo 7º da citada lei, sendo a última a mais utilizada para tal fim, devido à sua celeridade.

O objetivo do registro de preços é facilitar as contratações futuras, evitando que, a cada vez, seja realizado novo procedimento de licitação. O fato de existir o registro de preços não obriga a Administração Pública a utilizá-lo em todas as contratações; se preferir, poderá utilizar outros meios previstos na Lei de Licitações, hipótese em que será assegurado ao beneficiário do registro preferência em igualdade de condições com outros possíveis interessados (art. 15, § 4º, da Lei nº 8666/93). (DI PIETRO, 2013, pág. 444)

Minas Gerais seguiu a normatização federal, introduzindo a cotação eletrônica de preços (COTEP). Trata-se de um procedimento realizado por meio virtual, para operacionalizar as contratações de bens/serviços enquadradas na dispensa de licitação por valor, sendo regulamentada pelo decreto n. 46.095, de 29 de novembro de 2012. Nos termos do referido decreto, a COTEP é considerada obrigatória para a compra de bens e opcional para a aquisição de serviços comuns “pelos órgãos e entidades do Poder Executivo dependentes de recursos do Tesouro Estadual”. (MINAS GERAIS, 2012).

Pela lei n. 8666/93, artigo 24, a licitação pode ser dispensada para aquisição de bens e serviços, exceto de engenharia, de até R\$ 8.000,00; “desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizado de uma só vez”. (BRASIL, 1993). Já para as empresas públicas e as sociedades de economia mista, a lei n. 13303, editada em 30 de junho de 2016, regulamenta a matéria, especificando que a licitação é facultativa para contratação de bens e serviços, exceto de engenharia, de até R\$ 50.000,00, observadas as mesmas restrições no que se refere ao parcelamento. (BRASIL, 2016)

De acordo com Di Pietro (2015), o procedimento licitatório é balizado por vários princípios, estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 em seu artigo 37, e pela Lei n. 8.666/93, no artigo 3º. Dentre os princípios, incluem-se a vinculação ao instrumento convocatório, a igualdade/isonomia, a legalidade, a publicidade, a impessoalidade, a probidade administrativa, a moralidade e o julgamento objetivo. Segundo a autora, a licitação em si já é um princípio que se origina a partir de um princípio da administração pública, que é o da indisponibilidade do interesse público, pois se deve preferir pela proposta que mais se aproxime da satisfação do interesse público.

De acordo com Di Pietro (2015), o princípio da legalidade considera que a licitação deve ocorrer de acordo com a lei, como a citada lei n. 8.666/93, podendo invalidar o processo caso a norma não seja seguida. Já o princípio da impessoalidade explicita que não deve haver tratamento diferenciado entre os participantes da licitação, exceto quando tais discriminações estiverem contidas na lei ou edital. O princípio da moralidade e o da probidade administrativa abordam que a Administração Pública deve agir de maneira íntegra e correta em suas contratações. O princípio da publicidade evidencia que a licitação, em suas diversas

fases, deve ser publicada para que todos consigam tomar ciência do processo, e ajudar na fiscalização deste. Já o princípio da vinculação ao instrumento convocatório considera que a Administração Pública e os licitantes não devem desrespeitar as regras explicitadas no edital/carta convite, sob pena de tornar o processo nulo. Por fim, o princípio do julgamento objetivo destaca que o julgamento das propostas também devem atender às regras estabelecidas no edital/carta convite, ocorrendo de maneira objetiva, o que facilita a fiscalização do procedimento.

Em conformidade com Di Pietro (2015), o princípio da igualdade/isonomia propõe que todos os participantes da licitação tenham tratamento igualitário, evitando que um seja privilegiado em relação ao outro. Entretanto, a lei complementar n. 123, de 14 de dezembro de 2006, introduz uma exceção a este princípio, pois estabelece vantagem às micro e pequenas empresas na licitação, em detrimento das empresas de maior porte.

De acordo com Dantas (1948) apud Di Pietro (2015), quando o Estado realiza intervenções na economia, pode diferenciar o tratamento dos agentes econômicos, gerado normalmente por normas advindas do poder legislativo. Dessa maneira, ou o princípio da igualdade perde seus efeitos, ou os princípios constitucionais devem se fazer valer, restringindo a atividade do legislativo, limitando a execução de determinadas leis vigentes que infringem tais princípios e as que por ventura possam ser criadas. Entretanto, o autor explicita que as diferenciações podem ocorrer desde que estejam compatíveis com os objetivos do ordenamento jurídico.

Segundo Di Pietro (2015), o trato desigual dado às micro e pequenas empresas (MPE) nas compras públicas, não ferem o princípio da igualdade/isonomia, pois visa corrigir uma desigualdade dessas empresas em relação às outras de maior porte.

Em Minas Gerais, o tratamento diferenciado dado às MPEs nas compras governamentais também foi objeto de normatização, o que remete aos decretos nº 45.749, de 05 de outubro de 2011, e n. 46.665, de 12 de dezembro de 2014. O decreto n. 45.749/11 impõe compras exclusivamente destinadas a micro e pequenas empresas, com valor de referência inferior ou igual a R\$80.000,00 (MINAS GERAIS, 2011). Por sua vez, o decreto n.º 46.665, de 12 de dezembro de 2014, no artigo 6º, define que o valor de exclusividade de contratação para micro e pequena empresa deixa de ser para o valor do processo de contratação e passa a ser por lotes. Nos

termos do referido decreto, o lote é “composto por um item ou por um conjunto de itens que habitualmente são fornecidos por empresas do mesmo ramo de atividade”. Seguindo, em seu artigo 8º, esta norma determina que, na “aquisição de bens de natureza divisível, os órgãos e entidades contratantes deverão reservar percentual de até vinte e cinco por cento do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte”, em lotes exclusivos. E, no artigo 9º, introduz a possibilidade de “estabelecer a prioridade de contratação para as pequenas empresas sediadas local ou regionalmente, até o limite de dez por cento do melhor preço válido”. Tais fornecedores devem ter “sede em Minas Gerais, podendo o instrumento convocatório definir outra delimitação, desde que respeitado o limite territorial do Estado de Minas Gerais.” (MINAS GERAIS, 2014a).

Outro fator que gera certa vantagem comparativa ao fornecedor local é o direito à dispensa do ICMS nos preços indicados pelos fornecedores nas licitações estaduais, que foi deliberado no Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) em 2003. Disciplinado no mesmo ano pelo Decreto 43.349 e posteriormente pela Resolução Conjunta nº 3.458 da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) junto à Secretaria de Estado de Fazenda (SEF), que aplicou seus efeitos nas compras públicas efetuadas pela administração direta, fundações e autarquias do estado de Minas Gerais, privilegiando as empresas mineiras não aderentes ao Regime do Simples Nacional¹ a partir da apresentação das propostas. Já em 2010, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG) se posicionou contra tal benefício fiscal concedido, pois este fere o princípio da isonomia, contido no art. 3º da Lei 8666/93 que rege as contratações públicas, situação que levou à extinção do mesmo no referido ano. (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2014)

Dessa maneira, em 21 de outubro de 2010, a SEF, juntamente com a SEPLAG, editou a Resolução Conjunta nº 4.264 para alterar a Resolução Conjunta nº 3.458 de 2003, fazendo com que os fornecedores mineiros, a partir de então, disputassem as licitações da esfera estadual, desde a apresentação das propostas, com “os preços dos produtos e serviços nos quais estejam inclusos o valor relativo ao ICMS.” (MINAS GERAIS, 2010)

¹ Instituído pela Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que consiste em um “Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte” (BRASIL, 2006)

Entretanto, em 2014, o TCE-MG alterou seu entendimento, acompanhando a maior parte das outras unidades da federação, como São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, o que possibilitou, desde então, aos fornecedores mineiros não aderentes ao Regime de Simples Nacional o direito de disputar novamente os procedimentos licitatórios da esfera estadual com o preço livre da quantia correspondente ao ICMS. (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2014) Assim, em 5 de junho de 2014, novamente a SEF, junto com a SEPLAG, editou a Resolução Conjunta nº 4.670, para regulamentar tal situação, transcrita a seguir

Art. 1º O § 1º do art. 4º da Resolução nº 3.458, de 22 de julho de 2003, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 4º Nos procedimentos licitatórios, os fornecedores mineiros, exceto os optantes pelo Regime do Simples Nacional, deverão apresentar em suas propostas comerciais as informações relativas ao preço de mercado dos produtos ou serviços e ao preço resultante da dedução do ICMS.

§ 1º Os preços resultantes da dedução do ICMS de que trata este artigo, serão utilizados nas seguintes etapas dos procedimentos licitatórios:

- a) classificação das propostas comerciais;
- b) etapa de lances, quando houver;
- c) julgamento quanto à aceitabilidade dos preços; e
- d) adjudicação e homologação do procedimento licitatório. (MINAS GERAIS, 2014b)

Segundo o processo n. 888173, o TCE-MG considerou que os benefícios fiscais dados às empresas mineiras, não optantes pelo Regime de Simples Nacional, nas compras públicas realizadas pelo Estado de Minas Gerais não prejudicam o princípio da isonomia, pois este, pela Lei n. 8666/93 visa, dentre outros fatores, o alcance da oferta mais benéfica pela Administração Pública. Além disso, não cabe sequer ao Judiciário “a possibilidade de imiscuir-se no mérito político de benefícios fiscais, ou mesmo de estendê-los a pretexto de dispensar tratamento isonômico aos contribuintes.” (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2014, p.6)

Com efeito, no âmbito de um procedimento licitatório, impedir que determinado fornecedor goze de benefício tributário que lhe é legalmente concedido, a pretexto de colocá-lo em condição de igualdade com os demais licitantes, tem o mesmo efeito prático de estender o benefício a todos os concorrentes, pois desfaz o que a lei fez, igualando situações às quais a legislação tributária dispensou tratamento diferenciado, o que é rechaçado por jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal. (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2014, p. 6)

A regulamentação estabelecida pela Lei n. 8.666/93, a despeito das possibilidades abertas por outras normas posteriores, tende a ser vista como um fator que inibe o uso das compras governamentais na promoção de objetivos de política pública, como o estímulo ao desenvolvimento local/regional. Souza Júnior (2008, p. 5) é categórico a esse respeito, afirmando que

este engessamento provocado pela Lei 8.666/93, considerada por especialistas como o principal entrave à melhoria da gestão das aquisições governamentais e à utilização do poder de compra como instrumento de desenvolvimento econômico, não provocou os efeitos positivos esperados, não garantindo a pretendida transparência dos processos licitatórios e sendo ineficiente no combate aos conluíus e à corrupção.

Sem desconhecer tais limitações, o tratamento diferenciado a fornecedores, sobretudo aquele atribuído a MPEs, é importante no sentido de conferir efetividade ao poder de compra governamental, avançando além do mero suprimento de bens e serviços necessários ao funcionamento da administração pública.

5 METODOLOGIA

A análise realizada, de natureza quantitativa, toma como base os dados disponíveis sobre as compras governamentais do estado de Minas Gerais. Trata-se de uma pesquisa exploratória que, considerando a classificação proposta por Gil (2002, p.42), conflui na direção de uma abordagem explicativa, a qual tem o objetivo de “identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos” investigados. Segundo o referido autor, uma das características desse tipo de abordagem é a identificação das causas de determinados eventos. Ainda que não se possa atribuir o incremento da representatividade das empresas mineiras nas compras realizadas pelo governo estadual às medidas adotadas com tal propósito, é relevante observar como tal representatividade evolui ao longo do tempo, ou seja, se há indícios de influência do tratamento diferenciado a empresas mineiras em sua participação como fornecedores do executivo estadual.

Com as regulamentações das compras governamentais descritas na seção anterior – os decretos n. 45.749/11 e 46.665/14 e a Resolução SEPLAF/SEF n. 4.670/14 -, há uma expectativa de que o percentual de empresas mineiras ganhadoras dos procedimentos licitatórios realizados pelo Estado de Minas Gerais aumente a partir de sua entrada em vigor. Assim, pretende-se realizar uma análise dos dados das compras públicas realizadas pelo estado de Minas Gerais, operacionalizadas e registradas no Portal de Compras de MG, utilizado para processar as compras do poder executivo a partir do ano de 2009. Devido a isso a referida análise contempla o período de 2009 a 2017.

Quanto aos procedimentos técnicos, a análise parte de uma breve revisão bibliográfica acerca da teoria keynesiana, que coloca em relevo o papel da demanda agregada ou efetiva no estímulo ao incremento da produção e do emprego da economia, seguida por uma revisão bibliográfica, também breve, acerca das compras governamentais e como elas podem ser utilizadas para induzir o desenvolvimento local. Essa revisão atende a propósitos de “analisar os fatos do ponto de vista empírico, para confrontar a visão teórica com os dados da realidade” (GIL, 2002, p. 43). Na sequência, realiza-se uma pesquisa documental referente às compras públicas, envolvendo a legislação e relatórios técnicos elaborados por

órgãos/entidades públicas. Da perspectiva da análise estatística dos dados relativos às compras governamentais, um mecanismo usado, segundo Gil (2002, p.90), consiste no denominado emparelhamento, que se traduz em confrontar a teoria que dá embasamento ao estudo com os dados obtidos. Por meio desse procedimento, “torna-se possível verificar se há verdadeiramente correspondência entre a construção teórica e os dados observados”.

Os dados utilizados na análise foram obtidos através do Armazém de Informações, plataforma onde são registradas as informações relativas as compras governamentais, que armazena dados a respeito das aquisições do poder executivo do estado de Minas Gerais. Para os fins pretendidos, a análise compara a representatividade das empresas mineiras vencedoras de procedimentos licitatórios entre os anos de 2009 a 2017, de forma a observar se as diretrizes de compras que foram implementadas se mostram eficazes na tentativa de indução do desenvolvimento econômico do estado. Outra análise possível consiste na categorização das empresas por porte, ou seja, micro, pequenas, médias e grandes empresas, destacando qual a representatividade de cada uma destas categorias entre os fornecedores vencedores das compras governamentais.

A pesquisa foi limitada às aquisições de bens/materiais realizados pela modalidade denominada pregão, inclusive os pregões realizados para registro de preços, porque, em outras modalidades não há como identificar se a disputa entre os licitantes ocorreu por item ou por lote, pois a forma de organização do processo licitatório no Armazém de Informações (exceto pregão e COTEP, que ocorrem com procedimento diferenciado das demais modalidades, apenas via lote) é por item, e a disputa pode ter ocorrido por lote. Dessa forma, cada item não é necessariamente uma disputa, sendo esta o objetivo do presente estudo, que visa verificar se a vantagem comparativa das empresas mineiras concedidas por algumas normas de compras são eficientes quanto a elas ganharem a competição pelo menor valor no lote. Ao lado disso, limitou-se ao critério de julgamento por item e por lote, que considera vencedor aquele que apresentar o menor preço para o lote em questão ou para o item do lote, quando este é composto por um único item, independentemente da quantidade deste contida no lote.

Por meio da Tabela 1, pode-se observar que a modalidade pregão, com critério de julgamento por item e por lote, abarca parte considerável dos gastos realizados pelo poder executivo do estado de Minas Gerais com materiais; por exemplo, em 2017, houve um gasto do poder executivo de R\$ 6.343.857.157,81 com materiais, sendo que R\$ 6.289.378.020,01 foram processados por pregão, ou seja, 99,14%. Desta maneira, apesar das limitações de padronização de dados acima exposta, que incide sobre as outras modalidades, o pregão se mostra um recorte significativo para analisar a evolução da representatividade dos fornecedores mineiros na compra de materiais do poder executivo do estado de Minas Gerais.

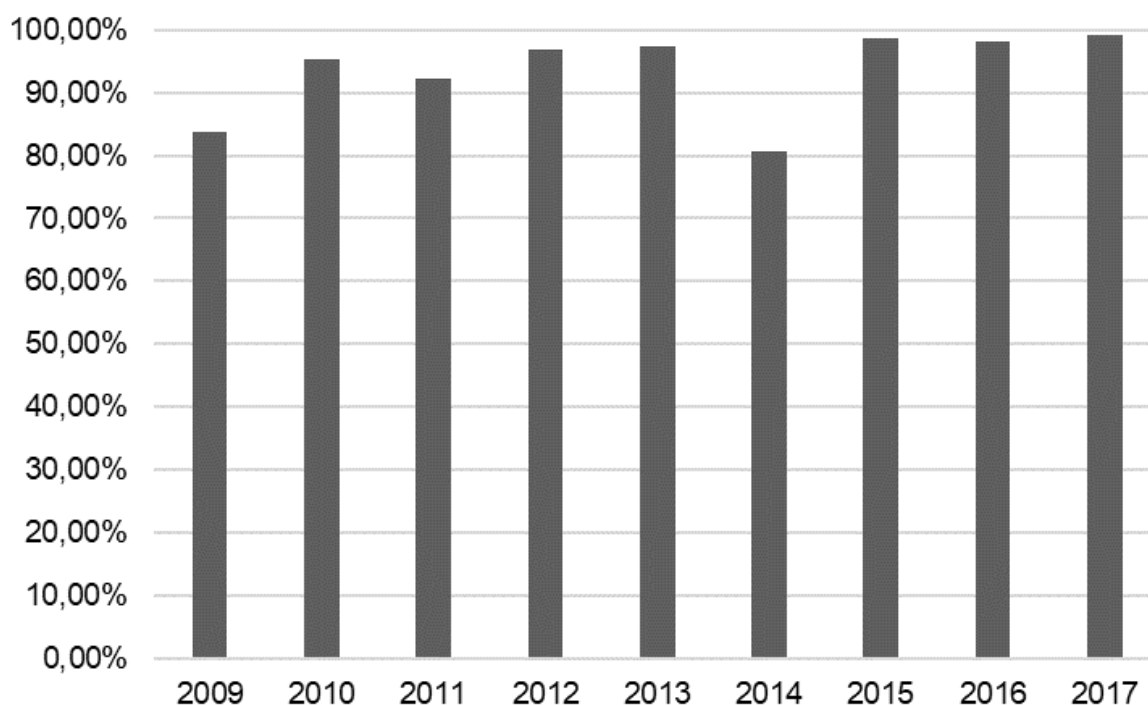
Tabela 1 - Representatividade do Pregão - Total de compras de material feitas pelo poder executivo de Minas Gerais por meio de pregão (critério de julgamento por item e por lote) – Valores Correntes

Ano	Total	Pregão	Percentual
2009	R\$ 1.443.518.913,56	R\$ 1.209.016.611,29	83,75%
2010	R\$ 2.242.338.308,97	R\$ 2.135.591.557,97	95,24%
2011	R\$ 1.970.485.598,86	R\$ 1.819.869.737,84	92,36%
2012	R\$ 3.096.862.506,35	R\$ 2.995.679.514,17	96,73%
2013	R\$ 3.526.694.254,79	R\$ 3.432.835.233,36	97,34%
2014	R\$ 2.983.688.657,21	R\$ 2.409.624.404,48	80,76%
2015	R\$ 3.319.173.988,33	R\$ 3.272.587.160,35	98,60%
2016	R\$ 3.065.277.769,58	R\$ 3.004.384.798,17	98,01%
2017	R\$ 6.343.857.157,81	R\$ 6.289.378.020,01	99,14%

Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados do Armazém de Informações

A Figura 1 permite uma visualização da mencionada representatividade da modalidade pregão.

Figura 1 - Representatividade Pregão (critério de julgamento por item e por lote)



Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados do Armazém de Informações

Por sua vez, a partir da análise preliminar dos dados extraídos do Armazém de Informações, pôde-se constatar que a quase totalidade das compras de bens/materiais feitas pelo poder executivo entre os anos de 2009 e 2017 por meio de COTEP são ganhas por fornecedores mineiros; em média, 92,98 % destes gastos foram direcionados a fornecedores locais. É o que se evidencia na Tabela 2. Tal situação decorre provavelmente do baixo valor dessas contratações, o que não atrai fornecedores de fora do estado, já que o frete tende a assumir valor considerável quando comparado ao total da venda.

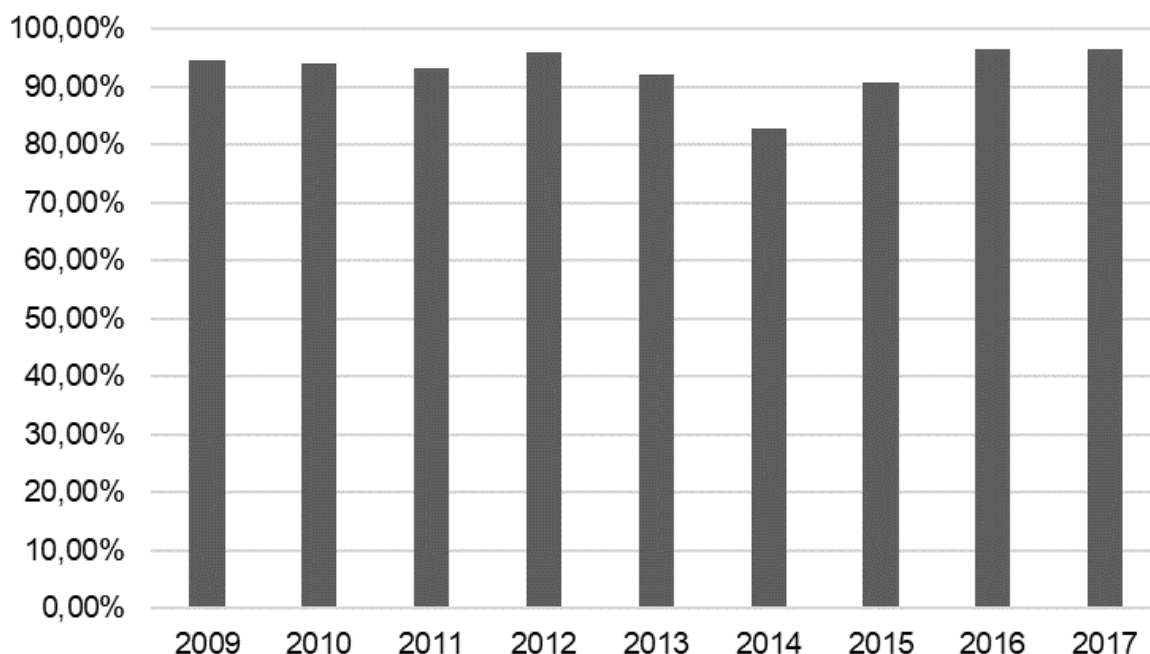
Tabela 2 - Representatividade dos fornecedores mineiros - compras de material feitas pelo poder executivo do estado de Minas Gerais por meio de COTEP – Valores Correntes

Ano	Valor total	Valor destinado aos fornecedores mineiros	Percentual
2009	R\$ 12.321.455,39	R\$ 11.646.151,80	94,52%
2010	R\$ 10.711.248,01	R\$ 10.083.623,25	94,14%
2011	R\$ 10.941.137,23	R\$ 10.206.988,18	93,29%
2012	R\$ 11.987.892,95	R\$ 11.516.161,32	96,06%
2013	R\$ 11.744.805,39	R\$ 10.825.664,05	92,17%
2014	R\$ 11.731.642,42	R\$ 9.720.177,90	82,85%
2015	R\$ 11.324.219,74	R\$ 10.292.391,04	90,89%
2016	R\$ 7.753.460,72	R\$ 7.483.214,13	96,51%
2017	R\$ 8.019.109,75	R\$ 7.731.736,12	96,42%

Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados do Armazém de Informações

A Figura 2 permite a visualização da representativa dos fornecedores mineiros no âmbito da COTEP.

Figura 2 – Representatividade dos fornecedores mineiros - COTEP



Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados do Armazém de Informações

Desta maneira, as aquisições executadas através do sistema COTEP não estão incluídas no presente estudo, pois além dele não se configurar como uma

modalidade de licitação, não serve de parâmetro para mensurar a evolução da representatividade dos fornecedores mineiros nas aquisições de materiais realizadas pelo poder executivo do estado de Minas Gerais, já que, no período analisado, tal representatividade se manteve muito elevada, acima de 90% em quase todos os anos pesquisados.

6 ANÁLISE DOS DADOS REFERENTES ÀS COMPRAS GOVERNAMENTAIS DE MINAS GERAIS

A partir da sistematização e análise dos dados referentes às compras de bens/materiais realizadas pelo poder executivo do estado de Minas Gerais por meio de pregão (critério de julgamento por item e por lote) entre os anos de 2009 e 2017 são extraídos diversos resultados a respeito da representatividade dos fornecedores mineiros nestas aquisições.

No que se refere ao valor total gasto nas contratações mencionadas acima, percebe-se, com base nas informações apresentadas na Tabela 3, que o valor total destinado aos fornecedores mineiros oscila entre os anos de 2009 a 2013. A partir deste ano, no entanto, há um aumento gradual e consistente da participação de empresas locais no valor total das compras consideradas no estudo, que quase dobra em termos percentuais, passando de 28,51% do total em 2013 para 56,35% do total em 2017.

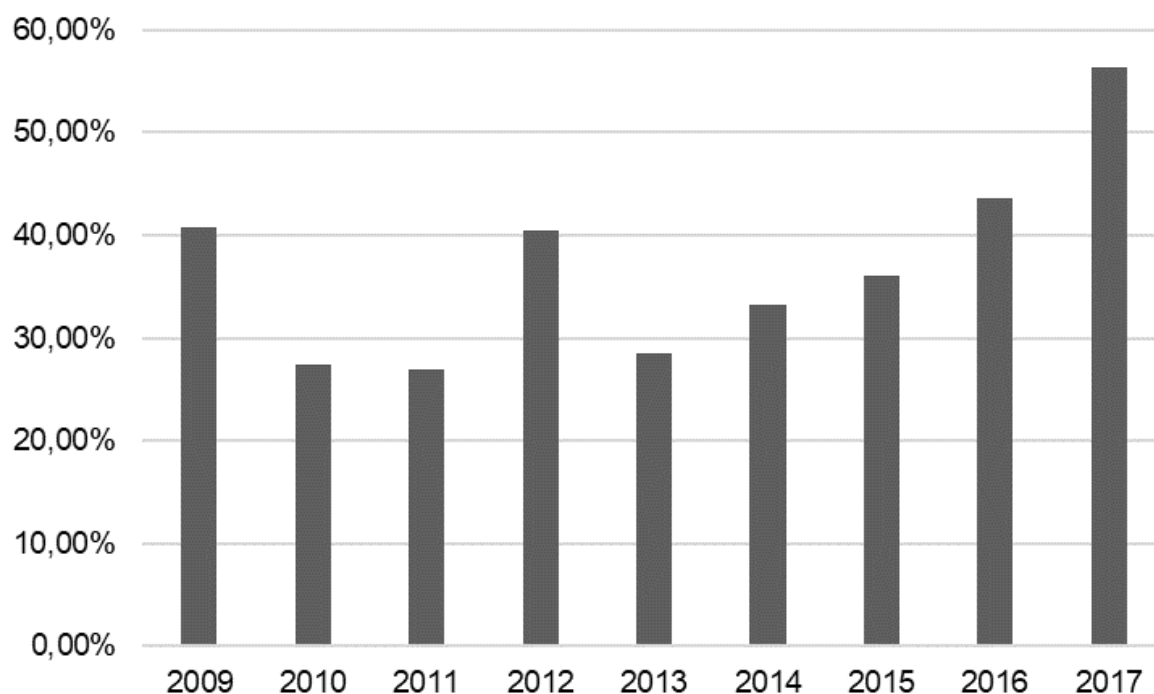
Tabela 3 - Representatividade dos fornecedores mineiros no valor total gasto nas compras de material feitas pelo poder executivo de Minas Gerais por meio de pregão (critério de julgamento por item e por lote) – Valores Correntes

Ano	Valor total	Valor destinado aos fornecedores mineiros	Percentual
2009	R\$ 1.209.016.611,29	R\$ 492.252.838,95	40,72%
2010	R\$ 2.135.591.557,97	R\$ 586.911.343,88	27,48%
2011	R\$ 1.819.869.737,84	R\$ 491.532.581,16	27,01%
2012	R\$ 2.995.679.514,17	R\$ 1.210.314.240,90	40,40%
2013	R\$ 3.432.835.233,36	R\$ 978.565.146,12	28,51%
2014	R\$ 2.409.624.404,48	R\$ 802.592.999,47	33,31%
2015	R\$ 3.272.587.160,35	R\$ 1.179.990.425,52	36,06%
2016	R\$ 3.004.384.798,17	R\$ 1.311.192.338,47	43,64%
2017	R\$ 6.289.378.020,01	R\$ 3.544.323.743,10	56,35%

Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados do Armazém de Informações

A Figura 3 permite visualizar a evolução da representatividade dos fornecedores mineiros nas compras de materiais feitas pelo poder executivo estadual no período analisado.

Figura 3 - Representatividade dos fornecedores mineiros no valor total gasto nas compras de material feitas pelo poder executivo de Minas Gerais por meio de pregão (critério de julgamento por item e por lote)



Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados do Armazém de Informações

O mesmo movimento crescente da participação das empresas mineiras no valor total gasto pelo executivo não é replicado na quantidade de lotes ganhos por fornecedores locais. Conforme as informações apresentadas na Tabela 4, observa-se, nesse quesito, uma oscilação no intervalo que vai de 60% a 80% do total, sem nenhuma tendência clara de evolução, com a alternância de crescimento e contração ao longo dos anos examinados.

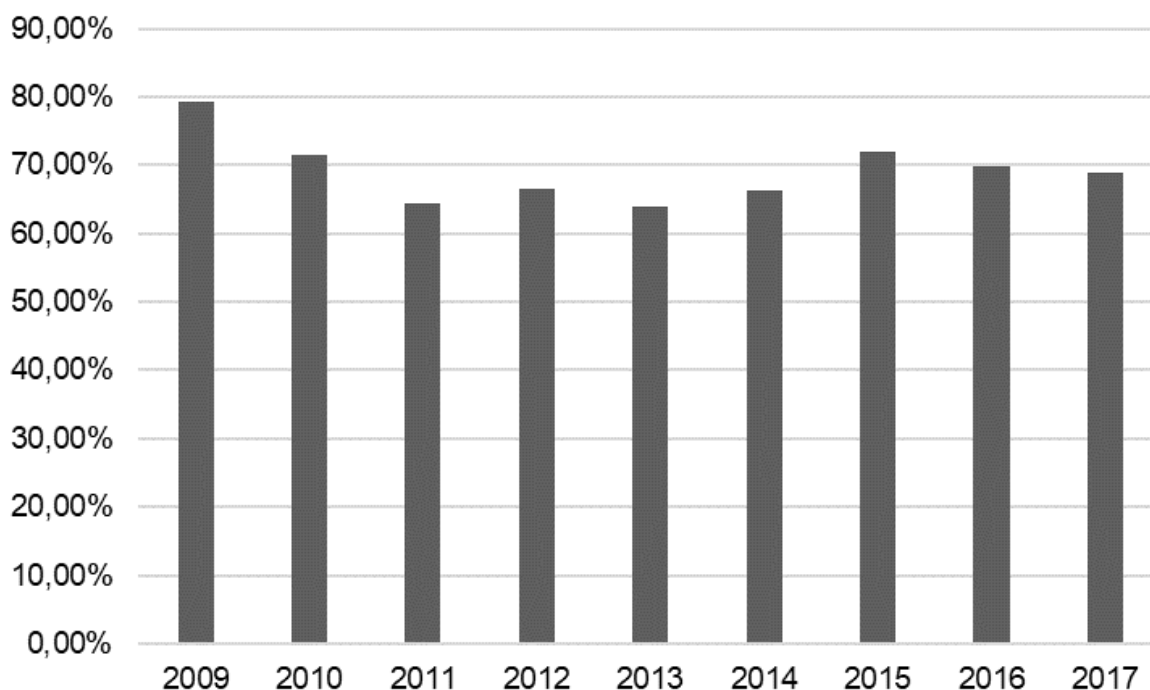
Tabela 4 - Representatividade dos fornecedores mineiros em relação ao total de lotes ganhos

Ano	Total de lotes	Lotes vencidos por fornecedores mineiros	Percentual
2009	13366	10.585	79,19%
2010	15996	11.447	71,56%
2011	13059	8.411	64,41%
2012	12287	8.187	66,63%
2013	13639	8.724	63,96%
2014	12583	8.351	66,37%
2015	11632	8.374	71,99%
2016	13027	9.102	69,87%
2017	11320	7.795	68,86%

Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados do Armazém de Informações

A Figura 4 permite uma visualização da evolução da representatividade dos fornecedores mineiros em relação ao total de lotes no período analisado.

Figura 4 - Representatividade dos fornecedores mineiros em relação ao total de lotes ganhos



Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados do Armazém de Informações

Depreende-se das informações apresentadas nas Tabelas 3 e 4 que as empresas mineiras não passaram a ganhar mais disputas no decorrer dos anos estudados. No entanto, nos anos mais recentes, houve um aumento considerável do percentual do valor das compras governamentais a elas direcionadas. Tal resultado sinaliza no sentido de favorecer os efeitos do multiplicador keynesiano que, como visto, gera, dentre outras implicações, o crescimento da produção e da renda local.

A participação das micro e pequenas empresas mineiras nas compras públicas, em relação à proporção valor destinado aos fornecedores mineiros, também oscila entre os anos de 2009 a 2017, conforme mostram os dados da Tabela 5. Porém, observou-se uma ligeira tendência de crescimento desse percentual entre os anos de 2014 a 2016, a qual foi interrompida no ano de 2017, que apresenta o menor valor da serie temporal, 8,88% do total, que é menos de 1/3 do valor alcançado no ano anterior, 27,26% do total. Nota-se que tal redução deve-se principalmente ao forte crescimento ocorrido em 2017 no valor total destinado a fornecedores mineiros nas compras governamentais, comportamento que não é acompanhado pelas MPEs.

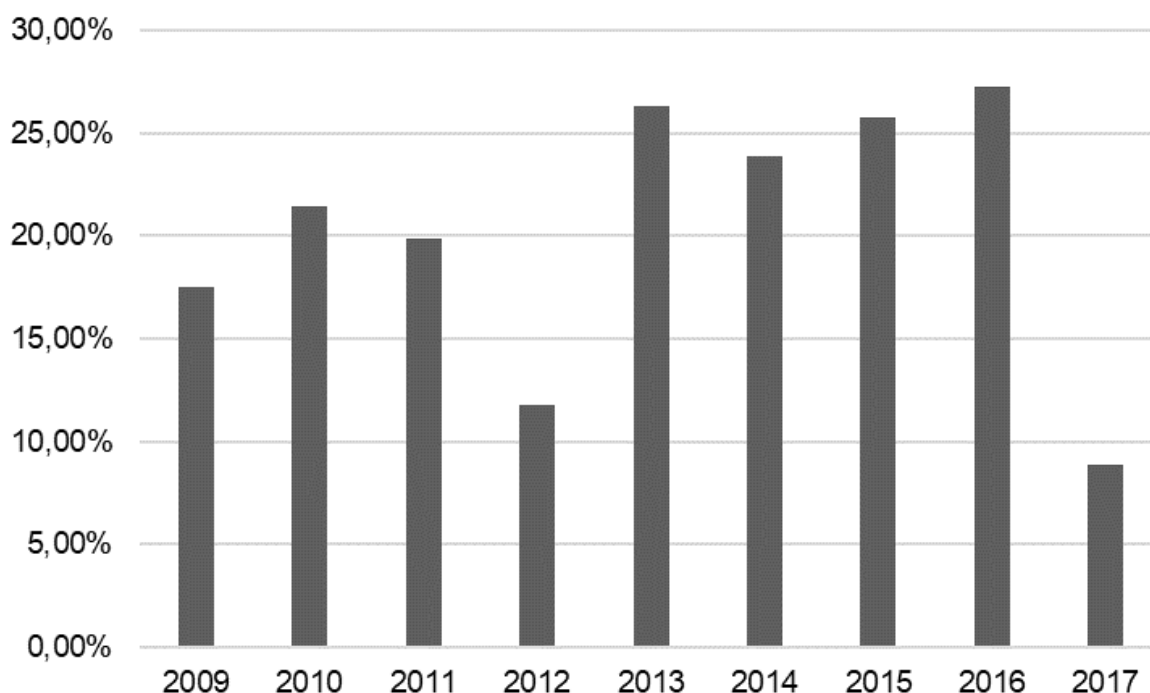
Tabela 5 - Representatividade das MPEs mineiras em relação ao valor destinado aos fornecedores mineiros em compras de material feitas pelo poder executivo de Minas Gerais por meio de pregão (critério de julgamento por item e por lote) – Valores Correntes

Ano	Valor total destinado aos fornecedores mineiros	Valor destinado às MPEs de Minas Gerais	Percentual
2009	R\$ 492.252.838,95	R\$ 86.270.569,70	17,53%
2010	R\$ 586.911.343,88	R\$ 125.814.722,81	21,44%
2011	R\$ 491.532.581,16	R\$ 97.713.515,94	19,88%
2012	R\$ 1.210.314.240,90	R\$ 142.193.156,24	11,75%
2013	R\$ 978.565.146,12	R\$ 257.797.453,45	26,34%
2014	R\$ 802.592.999,47	R\$ 191.619.344,23	23,88%
2015	R\$ 1.179.990.425,52	R\$ 304.469.685,45	25,80%
2016	R\$ 1.311.192.338,47	R\$ 357.428.715,91	27,26%
2017	R\$ 3.544.323.743,10	R\$ 314.738.326,11	8,88%

Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados do Armazém de Informações

A Figura 5 permite a visualização da evolução da representatividade das MPEs nas compras governamentais, em relação ao valor total das compras direcionadas a fornecedores mineiros, no período analisado.

Figura 5 - Representatividade das MPEs mineiras em relação ao valor destinado aos fornecedores mineiros em compras de material feitas pelo poder executivo de Minas Gerais por meio de pregão (critério de julgamento por item e por lote)



Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados do Armazém de Informações

Quando se examina a participação das MPEs mineiras levando em consideração o total de lotes vencidos por fornecedores mineiros, a representatividade pouco se altera no período em questão, variando no intervalo que vai de 58% a 73% entre os anos de 2009 e 2017. Dessa forma, a adoção de lotes de participação exclusiva para MPEs, conforme os decretos n.º 45.749, de 05 de outubro de 2011 e n.º 46.665, de 12 de dezembro de 2014, parece não exercer efeito expressivo no sentido do incremento da representatividade desta categoria de empresas na quantidade de lotes ganhos por empresas mineiras.

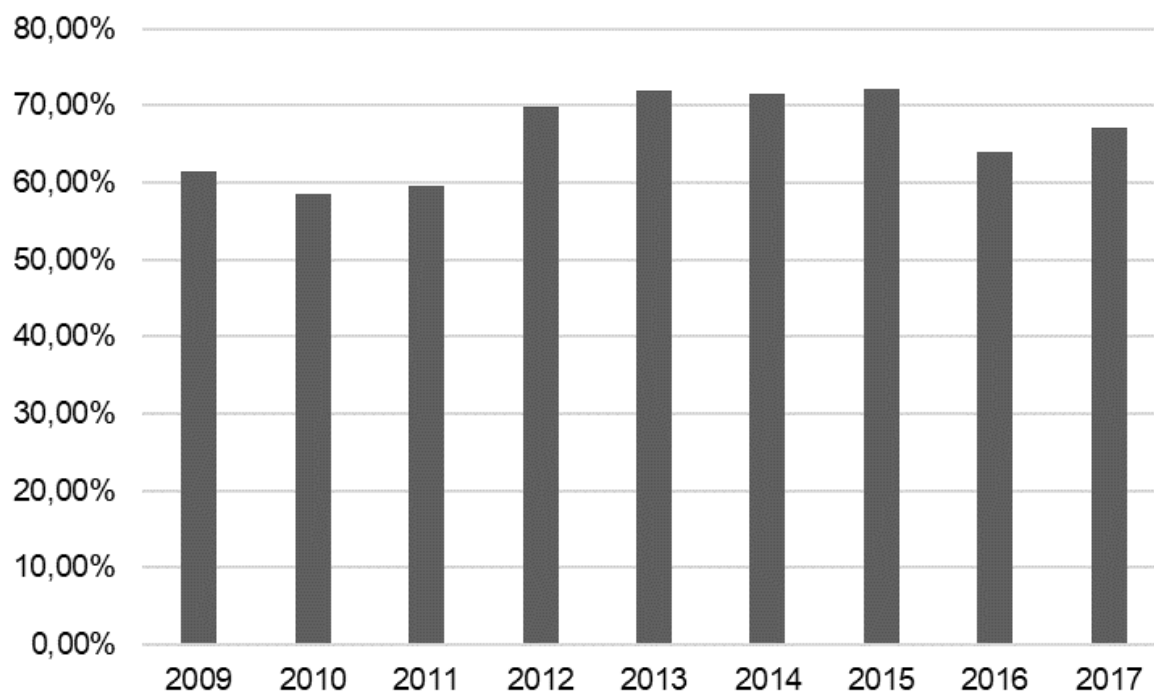
Tabela 6 - Representatividade das MPEs mineiras em relação à quantidade de lotes ganhos

Ano	Total de lotes vencidos por fornecedores mineiros	Lotes vencidos por MPEs de Minas Gerais	Percentual
2009	10.585	6.515	61,55%
2010	11.447	6.710	58,62%
2011	8.411	5.005	59,51%
2012	8.187	5.721	69,88%
2013	8.724	6.278	71,96%
2014	8.351	5.975	71,55%
2015	8.374	6.041	72,14%
2016	9.102	5.830	64,05%
2017	7.795	5.240	67,22%

Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados do Armazém de Informações

A Figura 6 permite uma visualização da evolução da representatividade das MPEs no tocante à quantidade de lotes ganhos por empresas mineiras no período analisado.

Figura 6 - Representatividade das MPEs mineiras em relação a quantidade de lotes ganhos



Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados do Armazém de Informações

Quando se examina, no valor destinado às aquisições que foram vencidas por empresas de médio e grande porte, as empresas mineiras apresentam comportamento oscilante entre 2009 e 2013, alternando crescimento e contração ao longo dos anos. Em 2009, essa representatividade foi considerável, possivelmente pelo fato das empresas mineiras, não optantes pelo Regime de Simples Nacional, que em geral são de médio e grande porte, não incluírem o valor referente ao ICMS em suas propostas, gerando certa vantagem comparativa em relação aos fornecedores de outras unidades da federação. No entanto, em 2010 esse direito foi extinto, sendo restaurado apenas em 2014 pela Resolução Conjunta SEF/SEPLAG n.º 4.670. Dessa maneira, observa-se que a partir de 2013 há uma clara tendência de crescimento acentuado, com a representatividade passando de 23,62% do total no referido ano para 56,48% do total em 2017, conforme dados apresentados na Tabela 7. Tal comportamento pode ter ocorrido devido à normatização salientada anteriormente que beneficia os fornecedores locais.

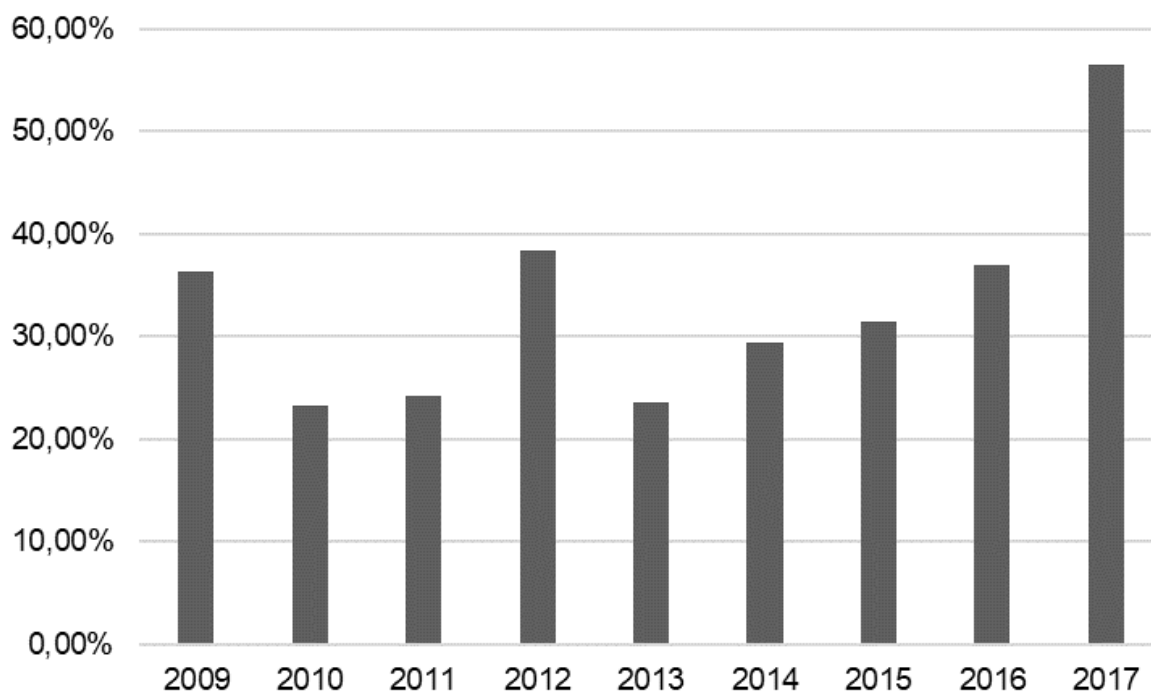
Tabela 7 - Representatividade dos fornecedores mineiros no valor destinado às empresas de médio e grande porte nas compras de material feitas pelo poder executivo de Minas Gerais por meio de pregão (critério de julgamento por item e por lote) – Valores Correntes

Ano	Valor total	Valor destinado aos fornecedores mineiros	Percentual
2009	R\$ 1.094.407.598,80	R\$ 398.331.498,75	36,40%
2010	R\$ 1.979.405.067,97	R\$ 461.042.618,27	23,29%
2011	R\$ 1.623.806.506,26	R\$ 393.299.493,72	24,22%
2012	R\$ 2.784.846.108,18	R\$ 1.068.121.084,66	38,35%
2013	R\$ 3.051.490.866,74	R\$ 720.767.692,67	23,62%
2014	R\$ 2.079.311.838,81	R\$ 610.973.655,24	29,38%
2015	R\$ 2.782.668.318,84	R\$ 873.895.790,67	31,40%
2016	R\$ 2.584.933.205,20	R\$ 953.763.622,56	36,90%
2017	R\$ 5.717.748.723,98	R\$ 3.229.585.416,99	56,48%

Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados do Armazém de Informações

A Figura 7 permite a visualização da evolução da representatividade dos fornecedores mineiros no valor destinado às empresas de médio e grande porte no período analisado.

Figura 7 - Representatividade dos fornecedores mineiros no valor destinado a empresas de médio e grande porte nas compras de material feitas pelo poder executivo de Minas Gerais por meio de pregão (critério de julgamento por item e por lote)



Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados do Armazém de Informações

O mesmo comportamento visto acima é replicado quando se examina o número de lotes ganhos por fornecedores mineiros em relação ao total de lotes vencidos por empresas de médio e grande porte, na série temporal estudada. Como mostram os dados da Tabela 8, o maior percentual, no período analisado, é alcançado em 2009, da ordem de 63,12% do total. Tal percentual declina nos anos seguintes, até 2013, quando se situa em 38,19% do total. Desde então, há uma tendência de crescimento, para alcançar, em 2017, o patamar de 52,49% do total. Essa recuperação da participação nos anos que se seguem a 2013 pode estar associada à Resolução Conjunta SEF/SEPLAG n.º 4.670, de 5 de junho de 2014, que isenta o ICMS das propostas oriundas de empresas mineiras não optantes pelo Regime de Simples Nacional nas licitações em questão.

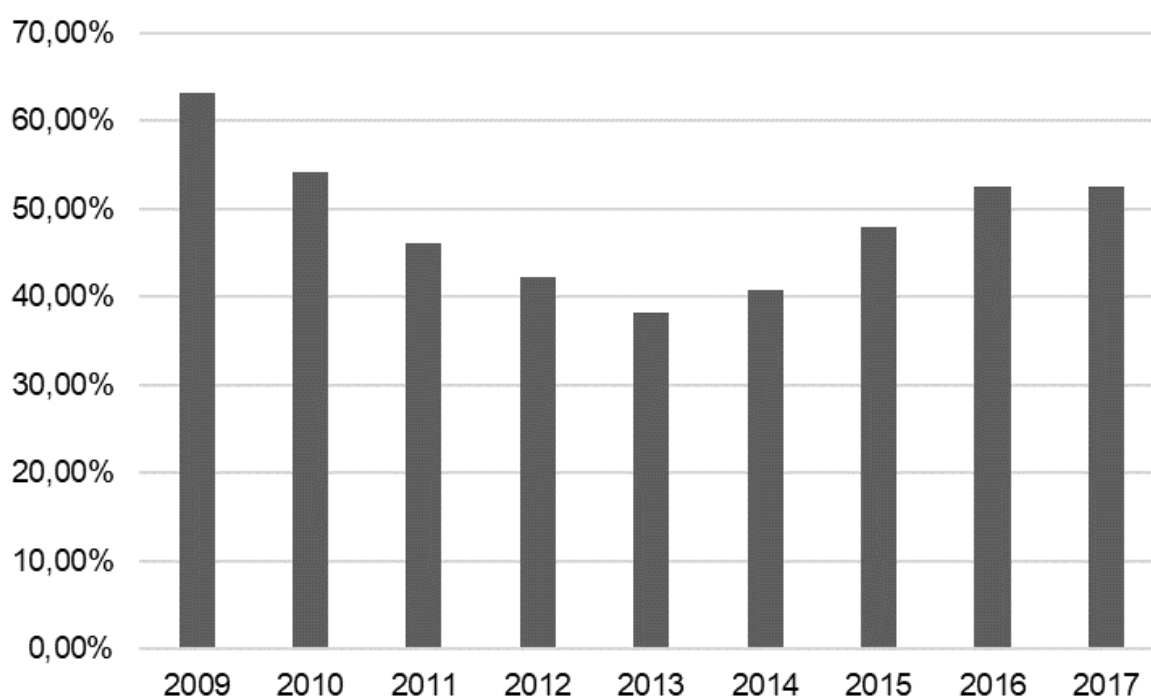
Tabela 8 - Representatividade dos fornecedores mineiros de médio e grande porte em quantidade de lotes ganhos

Ano	Total de lotes	Lotes vencidos por fornecedores mineiros	Percentual
2009	6.440	4.065	63,12%
2010	8.736	4.735	54,20%
2011	7.380	3.402	46,10%
2012	5.820	2.466	42,37%
2013	6.404	2.446	38,19%
2014	5.824	2.376	40,80%
2015	4.862	2.331	47,94%
2016	6.220	3.272	52,60%
2017	4.868	2.555	52,49%

Fonte : Elaboração Própria a partir dos dados do Armazém de Informações

A Figura 8 permite uma visualização da evolução da representatividade dos fornecedores mineiros em relação ao total de lotes vencidos por empresas de médio e grande porte no período analisado.

Figura 8 - Representatividade dos fornecedores mineiros de médio e grande porte em quantidade de lotes ganhos



Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados do Armazém de Informações

Destarte, a representatividade dos fornecedores mineiros nas aquisições do poder executivo analisadas variaram em maneira expressiva entre os anos de 2009 a 2017, e diversos podem ter sido os fatores que determinaram essa inconstância. Entretanto, a evolução favorável desse percentual a partir de 2013 pode contribuir para o aumento do emprego e da renda no estado de Minas Gerais, promovendo uma maior internalização dos efeitos do multiplicador proporcionado pelos gastos públicos, consoante com as ideias keynesianas.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo partiu do aporte teórico da interpretação keynesiana do funcionamento da economia, brevemente revisada, que enfatiza a centralidade da demanda efetiva na explicação do comportamento da produção e da renda nacional para destacar a importância do Estado na promoção do desenvolvimento econômico e social. Para Keynes, o poder público desempenha um importante papel na estabilização da economia, especialmente em períodos caracterizados por insuficiência da demanda efetiva, dispondo, para tanto, dos instrumentos da política macroeconômica, na qual se salienta a política fiscal.

São instrumentos que têm sido usados pelos países capitalistas de um modo geral, com intensidades variadas e combinações também variadas ao longo do tempo histórico, com o propósito de assegurar um desempenho favorável das respectivas economias nacionais, balizado, entre outras preocupações, pela questão do emprego, ou seja, a garantia de níveis adequados de ocupação produtiva, notadamente no que se refere à força de trabalho. No Brasil a situação não é diferente, com o envolvimento, nesse esforço de promoção do desenvolvimento econômico, das diferentes esferas de governo que compõem a federação.

Quando se têm em perspectiva os governos subnacionais, estados e municípios, os instrumentos de política econômica que dispõem no tocante à promoção do desenvolvimento de suas economias remetem ao campo fiscal. Isto envolve tanto o lado da receita, por meio da concessão de isenções ou subsídios de natureza tributária, quanto o lado da despesa, com o tratamento favorecido ou diferenciado a determinados fornecedores. É notório no país o uso da tributação, por parte de estados e também de municípios, com objetivos declarados de promover o desenvolvimento econômico ou corrigir desigualdades regionais, o que se insinua, com clareza, no fenômeno conhecido como guerra fiscal. A utilização das compras governamentais com propósitos similares, ainda que também observada na atuação de governos de estados e municípios, mostra-se mais tímida, até porque normatização de sua operacionalização tende a restringir, em muito, a autonomia decisória dos gestores públicos.

A importância das compras governamentais como instrumento de política pública é reconhecida pela literatura, também brevemente revisada por este trabalho. Sua normatização no Brasil é objeto de extensa legislação, na qual se

destaca a Lei n. 8886/93, de aplicação em todo o território nacional. A utilização das referidas compras governamentais com o intuito de promoção de objetivos relacionados ao desenvolvimento econômico e social depende de normatização específica. É o que faz o governo de Minas Gerais, que editou normas nesse sentido, como os decretos n° 45.749/11 e 46.665/14, conferindo tratamento diferenciado às MPEs, e a Resolução Conjunta n° 4.670/14, que permite a isenção do pagamento de ICMS às empresas mineiras, no âmbito da operacionalização das compras do executivo estadual.

Tendo em vista os aspectos abordados, o estudo buscou examinar a evolução da representatividade das empresas mineiras nas compras públicas de bens/materiais realizadas pelo governo mineiro entre os anos de 2009 e 2017. A análise empreendida, de natureza exploratória, mostrou que houve um aumento da representatividade dos fornecedores mineiros nas aquisições de bens/materiais realizadas pelo poder executivo estadual por meio de pregão, com critério de julgamento por item e por lote, no período examinado, no que se refere ao valor total direcionado. Esse comportamento pode ter sido provocado pelas políticas de compras adotadas pelo governo estadual para beneficiar, direta ou indiretamente, as empresas situadas em Minas Gerais.

Já no que se refere às MPE mineiras, constata-se que a participação destas no montante total destinado pelo poder executivo do estado de Minas Gerais aos fornecedores mineiros, em suas contratações de bens/materiais no período de 2009 a 2017 realizadas por meio de pregão com critério de julgamento por item e por lote, oscilou de maneira significativa no período analisado. Porém nos lotes ganhos por MPE, em relação aos lotes totais destinados às empresas mineiras, esse percentual permaneceu praticamente constante durante os anos, apesar do possível aumento do número de lotes exclusivos a MPE, determinado pelos decretos n° 45.749, de 05 de outubro de 2011 e n.º 46.665, de 12 de dezembro de 2014.

A evolução se mostrou mais expressiva nas empresas mineiras de médio e grande porte que, a partir de 2013, aumentaram sua participação no valor destinado a empresas desta categoria nas compras de material feitas pelo poder executivo de Minas Gerais por meio de pregão (critério de julgamento por item e por lote). Cenário acompanhado pelo aumento do número de lotes ganhos por empresas mineiras, nos lotes vencidos por empresas de médio e grande porte. Tal fato pode ter influência da

isenção fiscal destinada aos fornecedores locais não aderente ao Simples Nacional, adotada pelo estado de Minas Gerais até 2010, quando foi suspensa, e retomada a partir de 2014 pela a Resolução Conjunta SEF/SEPLAG n.º 4.670.

Considerando a importância da utilização das compras públicas de maneira estratégica e do estímulo às empresas locais por meio da utilização do poder de compras do governo estadual, sugere-se que se dê continuidade ao estudo realizado, não apenas no sentido de examinar como se comportará essa representatividade das empresas mineiras ao longo dos anos subsequentes, mas, e principalmente, no sentido de aferir até que ponto, e como, o tratamento diferenciado a elas conferidas atende efetivamente aos fins perseguidos pela política pública.

8 REFERÊNCIAS

ARANTES, Rafael Setúbal. O uso do poder de compra do Estado para a geração de emprego e renda e o desenvolvimento local. **XI Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala**. 2006. Disponível em: < <http://siare.clad.org/fulltext/0055858.pdf>>. Acesso em: 18 de out. de 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. Lei nº 8666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário oficial de União**, Brasília, 21 de jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 11 de nov. de 2017.

BRASIL. Lei nº10.520 de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário oficial de União**, Brasília, 17 de jul. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10520.htm>. Acesso em: 22 de mar. de 2018.

BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 de dez. 2006. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/lcp/lcp123.htm>. Acesso em: 28 de out. de 2017.

BRASIL. Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Diário oficial de União**, Brasília, 23 de jan. 2013. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm>. Acesso em: 16. de fev. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.303, de 30 junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário oficial de União**, Brasília, 30 de jun. de 2016. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm>. Acesso em: 20 de mar. 2018.

CALDAS, Eduardo de Lima; NONATO, Raquel Sobral. Compras públicas e promoção do desenvolvimento local. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 64, n. 4, p. 465-480, 2013. Disponível em: < <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/133>>. Acesso em: 20 de nov. de 2017.

CÂMARA, Leonor M.; FROSSARD, Leila B. de M. Poder de compras da administração pública federal: novas perspectivas para o debate acadêmico. **Encontro de Administração Pública e Governança**, Vitória, v. 4, p. 2-16, nov. de 2010. Disponível em: < <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enapg393.pdf>>. Acesso em: 2 de out. de 2017.

CARVALHEIRO, Nelson. Fundamentos da intervenção do Estado: algumas concepções em Keynes e Kalecki. **Revista de Economia Política**, v. 7, n. 2, p. 105-122, 1987. Disponível em: < <http://www.rep.org.br/pdf/26-7.pdf>>. Acesso em: 10 de nov. de 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 28. ed. **São Paulo: Atlas**, 2015.

CUNHA, Marcos André da Silva; LE BOURLEGAT, Cleonice Alexandre. Inclusão e perspectivas de desenvolvimento da microempresa e empresa de pequeno porte no processo de compras governamentais na esfera federal. **Interações (Campo Grande)**, v. 17, n. 3, p. 410-421, 2016. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1518-70122016000300410&script=sci_abstract&tlng=pt> Acesso em: 29 de out. de 2017.

DILLARD, Dudley. **A teoria econômica de John Maynard Keynes**: teoria de uma economia monetária. São Paulo: São Paulo Editora S.A., 1964.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo** / Maria Sylvia Zanella Di Pietro. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013

GALBRAITH, John Kenneth. **O pensamento econômico em perspectiva**: uma história crítica. São Paulo: Pioneira, 1989.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. Tradução de Mário R. da Cruz. São Paulo: Atlas, 1982.

MANKIWI, N. Gregory. **Introdução à economia**. Tradução de Allan Vidigal Hastings, Elisete Paes e Lima. 6. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

MINAS GERAIS. Decreto nº 45.749, de 05 de outubro de 2011. Altera o Decreto nº 44.630, de 3 de outubro de 2007, que dispõe sobre o tratamento diferenciado e

simplificado dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte nas aquisições públicas do Estado de Minas Gerais, nos termos da Lei Complementar Federal nº 123, de 14 de dezembro de 2006. **Minas Gerais**, Belo Horizonte, 05 de out. de 2011. Disponível em: <
<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=45749&comp=&ano=2011>>. Acesso em: 5 de mar. de 2018.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Fazenda e Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Resolução conjunta nº 4.670, de 5 de junho de 2014. Altera a Resolução Conjunta nº 3.458, de 22 de julho de 2003, que estabelece procedimentos para a aquisição de mercadoria, bem ou serviço com a isenção do ICMS prevista no item 136 da Parte 1 do Anexo I do Regulamento do ICMS, aprovado pelo Decreto nº 43.080, de 13 de dezembro de 2.002, por órgãos da Administração Pública Estadual Direta, suas autarquias e fundações. **Minas Gerais**, Belo Horizonte, 05 de jun. 2014b. Disponível em: <
http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/resolucoes/2014/rr4670_2014.htm>. Acesso em: 18 de nov. de 2017.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Fazenda e Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Resolução Conjunta nº 4.264, de 21 de outubro de 2010. Altera a Resolução Conjunta nº 3.458, de 22 de julho de 2003, que estabelece procedimentos para a aquisição de mercadoria, bem ou serviço com a isenção do ICMS prevista no item 136 da Parte 1 do Anexo I do Regulamento do ICMS, aprovado pelo Decreto nº 43.080, de 13 de dezembro de 2.002, por órgãos da Administração Pública Estadual Direta, suas autarquias e fundações, e dá outras providências. **Minas Gerais**, Belo Horizonte, 21 de out. 2010. Disponível em: <
http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/resolucoes/2010/rr4264_2010.htm>. Acesso em: 20 de nov. de 2017.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Fazenda e Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Resolução Conjunta nº 3.458, de 22 de julho de 2003. Estabelece procedimentos para a aquisição de mercadoria, bem ou serviço com a isenção do ICMS prevista no item 136 da Parte 1 do Anexo I do Regulamento do ICMS, aprovado pelo Decreto nº 43.080, de 13 de dezembro de 2.002, por órgãos da Administração Pública Estadual Direta, suas autarquias e fundações. **Minas Gerais**, Belo Horizonte, 22 de jul. 2003. Disponível em: <
http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/resolucoes/2003/rr3458_2003.htm>. Acesso em 20 de nov. de 2017.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Fazenda. Decreto nº 43.349, de 30 de maio de 2003. Altera o Regulamento do ICMS, aprovado pelo Decreto nº 43.080, de 13 de dezembro de 2002, e dá outras providências. **Minas Gerais**, Belo Horizonte, 30 de mai. 2003. Disponível em: <
http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/decretos/d43349_2003.htm>. Acesso em: 25 de nov. de 2017.

MINAS GERAIS. Decreto nº 46.665, de 12 dezembro de 2014. Altera o Decreto nº 44.630, de 3 de outubro de 2007, que dispõe sobre o tratamento diferenciado e simplificado dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte nas aquisições públicas do Estado de Minas Gerais, nos termos da Lei Complementar

Federal nº 123, de 14 de dezembro de 2006. **Minas Gerais**, Belo horizonte, 12 de dez. 2014a. Disponível em: <
<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=46665&ano=2014>>. Acesso em: 18 de out. de 2017.

MINAS GERAIS. Decreto nº46.095 de 29 de novembro de 2012. Estabelece normas e procedimentos para a realização de Cotação Eletrônica de Preços no âmbito do Poder Executivo. **Minas gerais**, Belo Horizonte, 29 de nov. 2012. Disponível em: <
<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=46095&ano=2012&tipo=DEC>>. Acesso em: 19 de abr. de 2018.

RIBEIRO, Cássio Garcia; JÚNIOR, Edmundo Inácio. Mensurando o mercado de compras governamentais brasileiro. **Cadernos 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>. Acesso em: 23 de nov. de 2017.

SARAVIA, Enrique J. ; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas**. Coletâneas. Volumes 1. Brasília: ENAP, 2006. Disponível em: <
http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3132/1/Coletanea_pp_v1.pdf>. Acesso em: 28 de mar. de 2018.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. :20-45, jul. / dez. 2006. Disponível em:<
<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 28 de mar. de 2018.

SOUSA JÚNIOR, Célio Cabral de et al. Utilização do poder de compra do estado de Minas Gerais como instrumento de desenvolvimento regional e para a promoção de políticas públicas locais redistributivas. In: **Anais do XIII Seminário sobre a Economia Mineira [Proceedings of the 13th Seminar on the Economy of Minas Gerais]**. Cedeplar, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008. Disponível em: < <https://core.ac.uk/download/pdf/6519652.pdf>>. Acesso em: 14 de fev. de 2018.

SQUEFF, Flávia de Holanda Schmidt. **O poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico**: análise do caso brasileiro. Brasília, jan. de 2014. Disponível em: <
http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2421/1/TD_1922.pdf>. Acesso em: 4 de out. de 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Ementa de Parecer em Consulta – Tribunal Pleno. **Processo n. 888173**. Relator: Conselheiro Sebastião Helvécio. Belo Horizonte. 2014. Disponível em: < [https://tcjuris.tce.mg.gov.br/#!](https://tcjuris.tce.mg.gov.br/#!>)>. Acesso em: 12 de jun. de 2018.

ZANIN, Luís Maurício Junqueira; BARRETO, Cláudio Pereira. **Cartilha do Comprador**: compras públicas alavancando o desenvolvimento. Brasília: CNM, SEBRAE, 2006. Disponível em: <
<https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Cartilha%20do%20comprador.pdf>>. Acesso em: 26 de out. de 2017.

