

Douglas Augusto Oliveira Cabido

COMPRAS PÚBLICAS COMO FERRAMENTA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E
SOCIAL DE FORMA REGIONAL EM MINAS GERAIS

Belo Horizonte
2015

Douglas Augusto Oliveira Cabido

COMPRAS PÚBLICAS COMO FERRAMENTA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E
SOCIAL DE FORMA REGIONAL EM MINAS GERAIS

Trabalho de conclusão apresentado ao Curso Superior de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Orientador: Cláudio Burian Wanderley

Belo Horizonte
2015

Cabido, Douglas Augusto Oliveira
C115c Compras públicas como ferramenta de desenvolvimento
econômico e social de forma regional em Minas Gerais /
Douglas Augusto Oliveira Cabido – Belo Horizonte, 2015.
59 p. : il.

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

Orientador: Cláudio Burian Wanderley
Referência: f. 54-59

1. Compra – Minas Gerais. 2. Legislação – Minas Gerais. 3.
Administração pública – Minas Gerais. 4. Administração de material
– Minas Gerais. I. Wanderley, Cláudio Burian. II. Título.

CDU 658.7(815.1)

Douglas Augusto Oliveira Cabido

Compras públicas como ferramenta de desenvolvimento econômico e social de forma regional em Minas Gerais

Trabalho de conclusão apresentado ao Curso Superior de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Banca Examinadora

Professor Doutor Cláudio Burian Wanderley, orientador, Fundação João Pinheiro

Professor Doutor Felipe Lacerda Diniz Leroy, avaliador, Fundação João Pinheiro

Professora Mestre Ana Luiza Gomes de Araújo, avaliadora, Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 16 de junho de 2015.

AGRADECIMENTOS

A minha família, por ter me dado a oportunidade de estudar e chegar aonde estou agora. Agradeço à Flávia pelo constante apoio e carinho.

Agradeço aos mestres pelas lições, amizade e desafios aos quais nos submetem. Os mais presentes nos puxando para cima, e os mais ausentes nos mostrando que às vezes é necessário nos virarmos sozinhos.

Agradeço aos meus colegas de sala pelas trocas de experiências e intensas discussões que me ajudaram a crescer como profissional. Às companheiras eternas de trabalhos em grupo, Ana Paula, Camilli, Carina e Tayla pelo esforço e dedicação para fazer o melhor.

Deixo um abraço especial para os colegas de Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico pelo convívio diário e pelo constante aprendizado. Agradeço também pela experiência adquirida na Secretaria de Estados de Transporte e Obras Públicas e no Centro de Estudos de Políticas Públicas da Fundação João Pinheiro. Um obrigado especial ao Professor João Batista Rezende que no tempo de CEPP me tutorou com imensa sabedoria e paciência.

Por fim, agradeço ao querido orientador Claudio Burian, pelas conversas, dicas e ideias, que fizeram desta monografia um trabalho coeso.

RESUMO

O trabalho visou estudar o que academia diz sobre o tema, a evolução da legislação de compras públicas, indicando falhas, lacunas e pontos positivos, apresentar experiências governamentais nesse campo, descrever o cenário das compras públicas mineiras e apontar novas ações que podem ser executadas no estado de Minas Gerais. Estudiosos do tema concordam que as compras públicas podem e devem ter um papel de suma importância no desenvolvimento econômico e social do Brasil e de suas regiões mais carentes. O Estado brasileiro, com o passar dos anos, diante de novos contextos, começou a entender também que as compras governamentais podem ser utilizadas como mecanismo para alavancar os setores produtivos locais. Todas as experiências presentes no trabalho indicam que as compras governamentais são capazes de estimular a economia local. Com a descrição das compras públicas de Minas Gerais percebeu-se que estas não possuem, dentro de suas prioridades, o desenvolvimento econômico e social como finalidade, sendo até hoje vistas apenas como a forma de obtenção de suprimentos e serviços necessários para o funcionamento do Estado. O trabalho apontou novos caminhos para uma prática diferenciada quanto às compras governamentais de Minas Gerais. Foram sugeridas quatro ações, cada uma com suas características específicas, porém com o mesmo foco em: regionalização, desconcentração de renda, descentralização das compras, inovação, estímulo a novos mercados e aumento da competitividade das firmas mineiras e apoio para as Micros e Pequenas Empresas. O intuito foi demonstrar que há outras possibilidades para o uso das compras públicas em Minas Gerais.

Palavras-chave: Compras governamentais, Compras públicas, Desenvolvimento econômico, Desenvolvimento regional, Micro e pequenas empresas.

ABSTRACT

The work studied what academia has to say on the subject, the evolution of legislation on public procurement, indicating failures, shortcomings and strengths, present government experiences in the field, describe the scenario of public purchases of Minas Gerais and point to new actions that can be performed in Minas Gerais state. Authors agree that public procurement can and should play a role of paramount importance in economic and social development of Brazil and its poorest regions. The Brazilian state, over the years, before new contexts, began to understand, too, that government procurement can be used as a mechanism to leverage local productive sectors. All experiments here show government procurement is capable of stimulating local economy. After describing the procurement in Minas Gerais, it is perceived government purchases do not have, within its priorities, economic and social development as a purpose and have been seen presently only as a way to obtain the necessary supplies and services for the functioning of the state. The study found new ways to practice a differentiated government procurement with respect to Minas Gerais. Four actions were suggested, each with its specific characteristics, but with the same focus in: regionalization, decentralization of income, shopping decentralization, innovation, stimulating new markets and increase the competitiveness of Minas Gerais firms and support for Micro and Small Business. The intention was to show that there are other possibilities for the use of public procurement in Minas Gerais.

Keywords: Government procurement, Public procurement, Economic development, Regional development, Micro and small business.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 CONCEITOS E VISÃO GERAL DAS COMPRAS GOVERNAMENTAIS	09
3 LEGISLAÇÃO A RESPEITO DAS COMPRAS GOVERNAMENTAIS	17
3.1 Acordos internacionais	17
3.2 O Estado estreito – A rigidez legal	19
3.3 A mudança do entendimento da função compras públicas	23
3.4 O contínuo processo de adequação da legislação.....	28
4 EXPERIÊNCIAS GOVERNAMENTAIS	30
4.1 Buy American Act	30
4.2 Plano Brasil Maior	31
4.3 Selo de qualidade São Paulo e bolsa eletrônica de compras	34
4.4 Programa de compras governamentais com incentivo à indústria local do Estado do Acre	36
5 CENÁRIO DAS COMPRAS GOVERNAMENTAIS DE MINAS GERAIS	39
6 NOVAS PRÁTICAS DO USO DO PODER DE COMPRA ESTATAL EM MG	45
6.1 Regionalização das compras governamentais de Minas Gerais	45
6.2 Fomento de setores com capacidade de suprir o estado via BDMG.....	47
6.3 Planejamento das compras de Minas Gerais – cooperação técnica entre o governo de Minas Gerais, Sebrae e Fiemg	50
6.4 Combinação das demandas da administração pública de Minas Gerais e a capacidade produtiva das indústrias mineiras.....	51
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	53
REFERÊNCIAS	55

1 INTRODUÇÃO

Os governos sejam eles nacionais, estaduais ou municipais sempre terão que exercer o seu poder de compra. Independente da situação econômica, o poder público haverá de comprar ambulâncias, viaturas, ônibus escolares, materiais para obras públicas, material escolar, equipamentos médicos, armamento para as forças de segurança pública, remédios disponibilizados pelo SUS e tantos outros itens que cabem ao Estado adquirir. Toda essa responsabilidade, seja ela positiva ou não, dá ao Estado um poder de compra gigantesco, por consequência se torna uma ferramenta importantíssima para o desenvolvimento e crescimento econômico de um país.

As compras governamentais têm suma importância na economia mundial, girando em torno de 10 a 15% do Produto Interno Bruto (PIB) dos países, sendo de grande relevância econômica, política e social (MONASSA; LEONELLI, 2013, p. 74).

Dada a importância das compras públicas para a economia estadual, o trabalho terá como tema “Compras públicas como ferramenta de desenvolvimento econômico e social de forma regional” e se propõe a responder a seguinte pergunta: utilizando as compras governamentais como ferramenta de desenvolvimento econômico e social, e, conseqüentemente, aumentando a participação das firmas mineiras nas compras governamentais do estado de Minas Gerais (MG), tal ação tem poder para fomentar a competitividade das firmas de MG, gerando desse modo desenvolvimento local?

O trabalho se caracteriza como descritiva documental, pois tem foco no registro e análise de dados de fontes primárias (LAKATOS, 2012).

Para alcançar os objetivos, esta monografia teve início na revisão bibliográfica que focou as compras governamentais como ferramenta de desenvolvimento e o papel do Estado na economia. Dentro do trabalho também foi realizado um estudo do arcabouço legal das compras públicas no Brasil e em MG. A importância da análise da legislação que trata o tema se dá na medida em que todas as ações do Estado são definidas por leis. Posto isso, os caminhos para uma compra mais eficiente devem estar amparadas dentro dos marcos legais ou na criação de novos mecanismos que possibilitem essa utilização em prol do desenvolvimento econômico das compras públicas.

Posteriormente, foi feita uma pesquisa, em sítios governamentais e artigos que tratam do tema, sobre práticas do uso das compras públicas como meio de

promoção do desenvolvimento econômico que foram utilizadas em outras partes do Brasil e do mundo, como exemplo a ser tirado para possíveis práticas que o governo de MG possa adotar no futuro.

A fase de análise dos dados se deu com a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de MG (Seplag - MG) disponibilizando o seu banco de dados em planilha Excel, com informações dos anos de 2012, 2013 e até julho de 2014 de todas as compras de materiais da administração pública de MG. O banco era composto pelos seguintes dados: a) nome do órgão, b) procedimento de contratação, c) tipo de licitação, d) grupo de material e) município da empresa vencedora do procedimento licitatório, f) unidade da federação da empresa vencedora do procedimento licitatório, g) porte da empresa h) ano, i) valor total homologado do processo. Para analisar a evolução do valor das compras governamentais, os valores correntes dos anos de 2012 e 2013 foram corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) a preços constantes de 2014.

Completado o estudo da bibliografia, das experiências feitas em outros lugares, da análise da legislação pertinente ao tema e descrição do cenário das compras públicas de MG, ocorreu à fase propositiva do trabalho. Uma vez municiado de informações, pouco tratadas dentro do contexto acadêmico e administrativo de MG, foi possível indicar caminhos a serem seguidos para uma melhor prática de compras públicas com foco no fomento do desenvolvimento econômico e social para as diversas regiões de MG.

Dessa maneira, o trabalho terá o objetivo de estudar o que academia diz sobre o tema, a evolução da legislação que trata as compras públicas, indicando falhas, lacunas e pontos positivos, apresentar experiências governamentais nesse campo, descrever o cenário das compras públicas mineiras e apontar novas ações que podem ser executadas no estado de MG. Busca-se responder, portanto, se as compras governamentais de MG tem potencial para aumentar a competitividade das firmas mineiras, gerando desenvolvimento econômico e social, de forma regional.

2 CONCEITOS E VISÃO GERAL DAS COMPRAS GOVERNAMENTAIS

A posição ideal do Estado como indutor do desenvolvimento econômico sempre foi alvo de intensa discussão, tanto no meio acadêmico quanto no meio político. Porém, mesmo aderindo a uma posição mais liberal, o Estado permanece em uma posição central nos processos de mudanças estruturais, mesmo quando as mudanças são determinadas como ajustes estruturais. A importância da centralidade do Estado inevitavelmente remete de novo a questões sobre a capacidade de ação do Estado (EVANS, 1993, p. 115). O Estado teria um papel preponderante na busca da prosperidade econômica e da justiça social, invariavelmente avocando funções e devolvendo-as à sociedade (PIMENTA, 1998, p. 1).

O Estado, portanto, é instigado a resolver, de forma discricionária, uma série de problemas que afligem a população. É imprescindível que o Governo e seus gestores se esforcem para que os escassos meios disponíveis sejam aproveitados de forma eficiente e eficaz, buscando para isso apoio em ações modernas e que reconhecidamente possam trazer melhores resultados para a sociedade como um todo (NOVAES, 2009, p. 7).

No Brasil, recentemente, a discussão em torno dos recursos públicos e suas diversas funções entraram nas pautas dos governos nacionais e subnacionais. O poder de compra do Estado passou a ser olhado de maneira diferente. Segundo Moreira e Vargas (2012, p. 3)

Inicialmente, as compras públicas não eram abordadas como ferramentas de políticas públicas na Política Industrial e de desenvolvimento econômico. Em 2008, com as experiências bem-sucedidas da utilização desse instrumento em outros países, o governo brasileiro começou a adotar compras governamentais como um dos instrumentos prioritários para impulsionar a economia por meio da inovação e do fomento da atividade econômica. Em 2010, o governo deu mais um passo na direção da aquisição de bens e serviços inovadores ao permitir contratações – desde que devidamente atestadas – por valores até 20% superiores ao menor lance obtido em pregões.

No contexto geral dos estudos a respeito das compras governamentais, os autores convergem para a mesma conclusão, as compras públicas podem ser uma ferramenta de desenvolvimento econômico e social, culminando com avanço regional e ganhos para todos os setores, principalmente o industrial. Desse modo, Frossard e Câmara (2010, p. 9) colocam que compras públicas fazem parte do campo de atuação do governo e como tal, também é uma política pública.

Baredel (2011, p. 48) cita em seu estudo as definições dadas pelo governo federal. O Ministério do Desenvolvimento Econômico, Industrial e Comércio Exterior (2007) define uso do poder de compra da seguinte forma

significa o poder do consumidor, seja empresa privada, órgão público, cooperativa ou pessoa física, que ao adquirir bens e serviços define suas exigências e necessidades, tornando-se um indutor da qualidade, da produtividade, e de inovação tecnológica, gerando emprego, ocupação e renda e, contribuindo para a competitividade e desenvolvimento do país.

Já a definição de uso do poder de compras pelo Estado dado pelo Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (2007) é colocado dessa maneira

é o direcionamento da demanda por bens e serviços do Estado para desenvolver a economia local, micros e pequenas empresas e setores sensíveis da economia ou de interesse estratégico, gerando emprego e renda e primando pelo desenvolvimento econômico sustentável.

Para Andrade e Neto (2008 *apud* FROSSARD; CÂMARA, 2010, p. 4), um dos processos necessários nas organizações públicas são as celeridades de compras que têm função de suma importância na estruturação de recursos para viabilizar políticas públicas. As compras governamentais são os meios que o governo adquire serviços, materiais e equipamentos necessários ao seu funcionamento em conformidade com as leis e normas em vigor. É inquestionável que aquisições e contratações do setor público visam prioritariamente ao cumprimento das diversas missões governamentais, mas uma utilização mais articulada do potencial econômico desta demanda pode proporcionar diversos outros objetivos também associados ao processo de desenvolvimento (SQUEFF, 2014, p. 7). Ainda nessa linha, Fiuza (2009, p. 239), coloca que promover a eficiência da Administração Pública seria o grande desafio do Brasil para a próxima década, as dimensões técnica e alocativa da eficiência do Estado passam fundamentalmente pela eficiência dos órgãos públicos na aquisição dos insumos de suas funções de produção, isso, na visão de Fiuza, justificaria um tratamento diferenciado aos processos e a estrutura institucional das compras públicas no Brasil.

As compras públicas têm a função de municiar o Estado de bens para atender a população. Em função disso, o governo comprará constantemente, uma vez que as necessidades constitucionais dos cidadãos sempre devem ser supridas. Partindo dessa premissa, o Estado se torna um demandante de grande importância para o setor produtivo da economia, já que o abastecimento do setor público não pode ser descontinuado por razões sociais óbvias.

Além disso, a visão da Administração Pública de maneira agregada traz consigo a razão de ser do poder de compra do Estado: seu tamanho (BAREDEL, 2011, p. 47). Motta (2010 *apud* BAREDEL, 2011, p. 48) aponta que só na

administração federal são mais de 3.800 unidades compradoras, que se encontram espalhadas pelo país e, inclusive, fora dele. Por ser a administração pública uma grande compradora, tanto pelo seu tamanho e volume envolvido, quanto pela pluralidade das atividades que exerce, ela tem poderes de aquisição dentro do mercado que poderiam ser usados em benefício do desenvolvimento econômico e social do país (FROSSARD; CÂMARA, 2010, p. 4). Porém, o direcionamento das compras públicas para a promoção de desenvolvimento econômico regional, por ser uma ação política ainda em fase inicial de implantação na maior parte dos Estados, mostra-se como tema de pouca exploração em estudos científicos (MOREIRA; VARGAS, 2012, p. 3).

Em todo caso, como aponta Frossard e Câmara (2010, p. 2), a perspectiva acadêmica tradicional enxerga as compras apenas como instrumento que supre à administração dos bens demandados à execução das políticas públicas e ao seu funcionamento rotineiro. Porém, ainda seguindo com os autores, entende-se que esta perspectiva não é suficiente para o entendimento de novos significados que podem ser atribuídos aos gastos públicos relacionados às compras públicas que excedam a gestão do referido gasto.

Segundo McCrudden (2004 *apud* MOREIRA; VARGAS, 2012, p. 9), inicialmente vistas apenas como a forma de obtenção dos suprimentos e serviços necessários para o funcionamento do Estado, as compras públicas foram paulatinamente assumindo funções complementares. A seleção da proposta mais vantajosa era o norte da licitação, porém esse entendimento de “vantajoso” se modificou. O critério de economicidade já não é mais o ponto principal da licitação, a mudança de entendimento trouxe novos conceitos para as compras públicas, estimular demanda, induzir novos mercados e fomentar o desenvolvimento econômico passaram a ser observados nos processos de compras governamentais.

A função administrativa das compras necessita ser entendida como um processo dentro de um todo maior, a maximização da utilidade de recursos públicos. Silva (2008, p. 62) aponta que o uso do poder de compra do Estado possui uma ideia de fator de influência, que se mostra como uma capacidade a partir do momento em que a utilização de recursos do poder público lhe confere a possibilidade de induzir comportamentos em terceiros, gerando ganhos tanto para atores privados quanto para o poder público.

Já Arantes (2006 *apud* FROSSARD; CÂMARA, 2010, p. 6) destaca que com o crescimento da demanda por bens e serviços do Estado, as compras públicas passaram aos poucos a ser percebidas não apenas como uma ferramenta para o suprimento dos bens necessários ao andamento da Administração Pública, mas

também como uma maneira de aplicar recursos públicos para amparar ou estimular grupos ou segmentos da sociedade considerados vulneráveis ou estratégicos para a economia nacional, inclusive para a geração de emprego, renda e desenvolvimento local.

Edler e Georghiou (2007, p. 954) apontam que, especialmente no caso de mercados fracionados, marcados por assimetria de informação, os compradores, tanto privados quanto públicos, podem frequentemente não estar conscientes ou informados sobre os produtos e as inovações que o mercado oferece ou potencialmente pode vir a oferecer, e que a ação governamental seria ideal para articular e comunicar preferências e demandas. Desse modo, desenvolver uma ação pública de maneira objetiva e coordenada, com participação de todos os entes envolvidos, pode consubstanciar resultados, no caso o incentivo maior, por meio das compras públicas, à produção econômica. Esse respaldo confere maior sustentabilidade econômica às empresas que se lançaram em novos mercados, uma vez que serão suportadas pelo Estado (VEGRO *et al.*, 2011, p. 5). Ou seja, com regras claras sobre como estes incentivos seriam aplicados, políticas específicas relativas às compras públicas podem alavancar os investimentos locais de empresas que buscariam suprir o Estado.

A possibilidade de indução do desenvolvimento regional e a sua capacidade indutora para a evolução do processo econômico aliada à noção de inovação dão ao uso do poder de compra estatal um grande potencial, tornando-o uma ferramenta poderosa e com um papel fundamental neste processo de desenvolvimento regional (SILVA, 2008, p. 61). Entre os benefícios em se adotar uma política pública de compras governamentais que promova o desenvolvimento econômico regional e industrial, estão: [...] “aumento da demanda, estímulo à atividade econômica, criação de empregos, proteção das firmas nacionais contra a competição estrangeira, aumento da competitividade entre as firmas nacionais [...]” (EDLER; RUHLAND; HAFNER, 2005. tradução MOREIRA E VARGAS, 2012, p. 9).

Figura 1 – Possibilidades de utilização para o uso do poder de compra do Estado em prol do desenvolvimento econômico



Aumento da competitividade industrial

Fonte: (BRASIL, 2007) – adaptado por Silva (2008, p. 68) e pelo autor.

Nessa perspectiva, Rossetto (2006 *apud* FROSSARD; CAMARA, 2010, p. 7), aponta que o uso do poder de compra estatal dá uma função social à demanda de bens e serviços do Estado, em que o princípio da economicidade das compras públicas deixa de ser fator único de avaliação para ser compartilhado com os objetivos maiores de desenvolvimento econômico sustentável, geração de emprego e renda e erradicação da pobreza.

Seguindo essa linha, Erivam Silva (2008, p. 71) aponta que

O uso desta política é justificado quando se constata que o direcionamento do poder de compra do Estado, por sua própria natureza e flexibilidade, e que também possui um viés redistributivo, tem todos os atributos necessários para gerar impacto na competitividade industrial e tecnológica, já que o Estado, enquanto consumidor em grande escala de bens e serviços está em posição ideal para a implantação de um sistema de indução de produtividade, controle de qualidade, transferência de tecnologia e promoção de benefícios sociais, principalmente quando se trata da geração de emprego e renda e desenvolvimento local, em que este direcionamento para os pequenos fornecedores, principalmente em áreas de menor desenvolvimento econômico, com a indução de arranjos locais, apresenta-se como um mecanismo de alto impacto e de baixo custo.

Além de todas essas benesses, outro fator que corrobora com a utilização das compras governamentais como um mecanismo de fomento a atividade econômica, é a rigidez orçamentaria que o arcabouço legal brasileiro impôs ao gestor público. De acordo com Câmara (2008, p. 9), essa estrutura restringe expressivamente o volume de recursos desvinculados do orçamento, que são fundamentais para a concepção e execução dos projetos prioritários de qualquer governo, diminui a flexibilidade alocativa da política fiscal para atender uma série demandas da população e, por fim, restringe o poderio governamental para intervenções na economia.

Posto isso, a utilização do poder de compra do Estado poderia contornar essa rigidez, uma vez que a vinculação do orçamento diminui o raio de ação dos gestores, tal política pública seria uma opção para potencializar os efeitos dos

investimentos estatais. Logo, a utilização das compras públicas com enfoque no desenvolvimento regional e industrial seria uma saída ao orçamento rígido do Estado brasileiro.

Para Moreira e Morais (2002 *apud* SOUSA JÚNIOR, 2008, p. 3) uma questão fundamental nessa discussão sobre as funções dos gastos governamentais, é deixar claro que quando se opta por utilizar o poder de compra governamental como ferramenta de desenvolvimento às empresas localizadas em determinadas regiões ou como incentivo à produção de certos bens e serviços, a sociedade está manifestando sua anuência em pagar algum sobrepreço em favor do desenvolvimento da produção regional ou nacional. Este pagamento adicional, entretanto, seria transitório. Espera-se que este seria revertido no futuro, gerando resultados positivos líquidos para a sociedade como um todo.

Dessa maneira, tal política deve ser voltada para as micros, pequenas e médias empresas – MPEs. Pois qual seria o sentido de uma sociedade como a brasileira, com tantos desafios e mazelas sociais, aceitar pagar mais por produtos e serviços de grandes empresas? Promovendo mais concentração de renda e ainda estimulando monopólios? Logo, ao debater-se a utilização do poder de compra como mecanismo de fomento ao desenvolvimento regional e industrial deve-se contemplar o importante papel exercido pelas MPEs neste processo (SOUSA JÚNIOR, 2008, p. 3).

De acordo com Arantes (2005 *apud* SOUSA JÚNIOR, 2008, p. 4), as MPEs representavam, em 2005, 99% das empresas formalmente estabelecidas no Brasil, e apenas 17% do montante dispendido nas compras governamentais, enquanto em países desenvolvidos, este percentual era em média de 30%. Sousa Júnior (2008, p. 4) coloca que o direcionamento das compras governamentais às MPEs no intuito de fomentar o desenvolvimento regional e reduzir as desigualdades distributivas se justifica pela redistribuição dos recursos governamentais nas mais diversas firmas localizadas em diferentes regiões do estado, assim, gerando emprego, renda e dinamizando estas economias, em detrimento à concentração das compras em uma única grande empresa, que reduz significativamente a capacidade de circulação de capital.

Arantes (2006 *apud* FROSSARD; CAMARA, 2010, p. 7), ainda coloca que ao acrescentar ao objetivo de geração de desenvolvimento econômico e social, focando economias locais e de regiões com menor índice de desenvolvimento, gera-se emprego e distribuição de renda, dado que os efeitos multiplicadores em regiões mais carentes são notáveis, dessa maneira, agregando mais um objetivo para a adoção do uso do poder de compra do Estado no Brasil. Arantes completa que se melhora também a competitividade como estágio preparatório para a competição internacional,

pois há indução da capacitação e inovação tecnológica, fomento e qualificação de fornecedores, simplificação e planejamento dos processos de compras e surgimento de consórcios, parcerias e subcontratações de micros e pequenas empresas.

Quental e outros (2008 *apud* FROSSARD; CAMARA, 2010, p. 6), trabalhando com a área de saúde, colocam que o Estado compõe uma instância importante na dinâmica da indústria de medicamentos e insumos específicos, pelo seu elevado poder de compra de bens e serviços, pelo poder de indução e pelas atividades regulatórias que desempenha, numa forte interação com a sociedade civil, que é a parte mais interessada da questão, tal setor teria espaço suficiente para uma política direcionada à promoção do desenvolvimento industrial e regional via compras governamentais.

Dado o volume das compras feitas pela Administração Pública, fica evidente o enorme poder proporcionado pelos seus gastos para incentivar os investimentos em pesquisa e desenvolvimento, incrementar o processo de inovação tecnológica, promover melhorias de qualidade e produtividade, fortalecer as micro e pequenas empresas para favorecer o desenvolvimento regional e gerar renda e também emprego. Assim, além de instrumento de suporte à ação governamental, as compras também podem ser vistas como uma ferramenta de política pública, indo além da dimensão econômica, avançando no sentido da finalidade da ação governamental (FROSSARD; CÂMARA, 2010, p. 11). Sendo assim, os autores que tratam o tema concordam que as compras públicas podem e devem ter um papel de suma importância no desenvolvimento econômico e social do Brasil e suas regiões mais carentes.

No entanto, poucos autores tratam a respeito do "como" fazer, os estudiosos apontam que, de fato, usar as compras governamentais como política pública de fomento ao desenvolvimento econômico pode trazer uma série de benefícios para a população, mas não conseguem propor de que maneira, dentro do arcabouço legal e institucional brasileiro, como se daria tal ação. No próximo capítulo, será descrita a legislação brasileira sobre o tema, assim como possíveis soluções para esta questão.

3 LEGISLAÇÃO A RESPEITO DAS COMPRAS GOVERNAMENTAIS

A administração pública, diferentemente do setor privado, só pode executar aquilo que a lei expressa. Como leciona Hely Lopes Meirelles: “a legalidade, como princípio de administração, significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso”. Sendo assim, torna-se imperativo conhecer o que diz o arcabouço legal a respeito das compras públicas.

Entre as normas que atualmente imperam o processo de aquisição governamental no Brasil estão a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) n.º 101/2000 e a Lei de Licitações e Contratos, Lei n.º 8.666/93, criadas com o intuito de promover maior transparência e controle sobre os gastos públicos (CALDAS; NONATO, 2012, p. 5).

Outro marco legal de grande importância é a Lei Complementar n.º 123, 14 de dezembro de 2006, que institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte que representa fundamental instrumento sobre a questão das compras públicas, além da Lei n.º 12.349/2010, que estipula preferência para a produção nacional nos processos licitatórios, essas duas leis já com uma mudança de viés na condução das compras governamentais brasileiras.

3.1 Acordos internacionais

O estudo realizado pelos autores Heloísa Camargos Moreira e José Mauro de Moraes para o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), no ano de 2002, é aquele que melhor trata sobre o tema compras públicas e acordos internacionais. Apesar de não ser um trabalho recente, a situação colocada no artigo ainda persiste. Posto isso, essa subseção será baseada no trabalho desses dois autores.

Organismos internacionais legitimam o uso do poder de compra do Estado, atribuindo preferência nas compras governamentais para a produção doméstica, a exemplo do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). E, no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), também objeto de análise específica, continua sendo conferido tratamento especial às compras governamentais (MOREIRA; MORAIS, 2002, p. 110)

Segundo Moreira e Morais (2002), o primeiro esforço global para incluir compras públicas nas normas de comércio de redução tarifária ocorreu nas negociações da Rodada Tóquio, resultando no primeiro acordo plurilateral deste tipo, o Acordo de Compras Governamentais da OMC (GPA) foi assinado em 1979, entrando em vigor em 1981. Posteriormente, mais três novos acordos foram firmados, o último foi em 2012, tendo 43 países signatários do GPA, além de 21 nações observadoras, dentre as signatárias se destacam grandes economias: Estados Unidos da América (EUA), União Europeia (UE), Japão, Canadá, Índia e China (MONASSA; LEONELLI, 2013, p. 77).

O texto introdutório do GPA ressalta que o objetivo global é obter com a adoção do acordo a liberalização e a expansão do comércio mundial e o aprimoramento das normas que orientam as transações comerciais entre os países (MOREIRA; MORAIS, 2002, p. 9). Seguindo com os autores, o GPA estabelece um conjunto de direitos e obrigações na área de contratações públicas, definindo as entidades públicas abrangidas, as modalidades de licitação, os procedimentos para a qualificação dos fornecedores, entre diversas outras provisões. Segundo Monassa e Leonelli (2013, p. 79), o Artigo III do GPA prevê o tratamento igualitário para todos os seus membros, os autores apontam que:

De maneira geral, esse artigo dispõe: 1) que cada membro deve imediatamente e incondicionalmente dar tratamento não menos favorável daquele recebido por produtores domésticos ou por estes de qualquer outro membro; 2) que os membros assegurem que as entidades previstas no Acordo não deem tratamento diferente para os competidores nacionais ou internacionais; e 3) que o previsto nos dois outros pontos não se aplica aos deveres e/ou tributos atribuídos à importação.

No entanto, uma questão relevante do GPA é sobre o tratamento peculiar para países em desenvolvimento que assentirem a ele, essa diferenciação se dá em razão da necessidade de que sejam assegurados o equilíbrio do balanço de pagamentos e a manutenção de reservas adequadas para a implantação de programas de desenvolvimento econômico (MOREIRA; MORAIS, 2002, p. 10). Mesmo com esse tratamento diferenciado, o Brasil não aderiu ao acordo internacional, alegando que não haveria necessidade de se adequar ao acordo, uma vez que há mecanismos eficientes e padronizados de combate à corrupção e transparência, além da clara preocupação em abrir o mercado brasileiro. Segundo Sala (2014), prova disso seria a mudança do parágrafo 5.º do artigo 3.º da Lei de Licitações e Contratos promovida pela Lei Federal n.º 12.349/2010 onde se estabelece de forma inequívoca a preferência para produtos manufaturados e para serviços nacionais que atendam a

normas técnicas brasileiras.

Já em âmbito regional, Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai negociaram o Protocolo de Contratações Públicas do Mercosul, que prevê a manutenção em cada país de um portal único com as oportunidades de licitações, a exposição dos editais com a antecipação adequada à participação de fornecedores dos outros Estados do bloco, que na avaliação técnica deverá se reconhecer atividades exercidas no território de qualquer Estado Parte e a possibilidade que ofertas oriundas dos Estados Partes igualem a melhor proposta de países fora do acordo, quando a diferença entre estas não for superior a 3%, conforme o critério de avaliação das ofertas (MARQUES, 2005, p. 48). O Protocolo de Contratações Públicas foi sancionado somente pela Argentina e não chegou a entrar em vigor, e desde 2010 está sendo revisto (BRASIL, 2015).

Dessa maneira, como também coloca Moreira e Morais (2002, p. 7), observa-se que o tema compras governamentais tem sido pouco abordado nas análises realizadas no Brasil sobre integração em blocos comerciais, demonstrando o não envolvimento do governo brasileiro em negociações internacionais que objetivam a adesão a acordos de compras governamentais, seja no contexto da OMC ou de blocos regionais.

3.2 O Estado estreito – A rigidez legal

A Lei de Compras e Licitações que hoje vigora é a lei de n.º 8.666 de 1993, sendo que esta foi promulgada sob o contexto de uma crise fiscal (JESUS; SALA, 2013, p. 3). Conforme destacado em palestra proferida no Centro Latino-Americano de Administración para el Desarrollo, por representante da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPO (2000 *apud* MOREIRA; MORAIS, 2002, p. 114), a Lei n.º 8.666/1993:

foi elaborada num contexto histórico peculiar, marcado pela preocupação da opinião pública com denúncias de corrupção no Estado. Esta circunstância, que sensibilizava particularmente o Congresso, concorreu para o detalhismo de procedimentos e o caráter exaustivo da lei, que deixa pouca ou nenhuma margem para a normatização autônoma do assunto, por cada órgão ou entidade, ou para a adaptação de procedimentos a circunstâncias específicas.

Jesus e Sala (2013, p. 3) ainda colocam que a lei tinha como objetivo reduzir os gastos públicos por meio da concorrência pelo menor preço, estabelecendo critérios uniformes para o cumprimento de todas as aquisições da administração direta

e indireta dos três poderes e das três esferas de governo. A Lei n.º 8.666 proibia a inserção de condições nas licitações que reduzissem a concorrência ou estabelecessem preferências em função da naturalidade, sede ou domicílio dos fornecedores potenciais, ou ainda estabelecesse tratamento diferenciado entre empresas brasileiras e estrangeiras (MOREIRA; MORAIS, 2002, p. 20). Desse modo, tal modelo visava, prioritariamente, garantir a eficiência de preço e controle sob o agente público.

A Lei n.º 8.666/1993 foi feita em consonância com o artigo 37 da Constituição Federal. O artigo trata que as ações da administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Já a respeito das compras governamentais, o inciso XXI, do mesmo artigo 37, trata da seguinte forma:

Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Prova dessa busca por isonomia e tratamento igualitário a todos os participantes de uma compra governamental, foi o modo como o artigo 3.º da Lei de licitações foi escrito originalmente¹:

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Desse modo, a administração pública brasileira tratava as compras governamentais de modo estreito, apenas na perspectiva dos princípios da economicidade e isonomia, visando apenas o melhor preço ofertado pelo mercado e

¹ O artigo 3.º da lei n.º 8.666/93 foi alterado pela lei n.º 12.349/2010, o texto ficou da seguinte forma: "Art. 3.º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos". Redação dada pela lei n.º 12.349, de 2010.

tratando diferentes de forma igual. Segundo Sousa Júnior (2008, p. 5), este engessamento causado pela Lei n.º 8.666/93 seria o maior empecilho à melhoria da gestão das compras governamentais e à utilização do poder de compra como ferramenta de desenvolvimento econômico. Além disso, a lei de licitações não gerou os efeitos positivos esperados, não garantindo a pretendida transparência dos processos licitatórios e sendo ineficiente no combate aos conluíus e à corrupção. É importante mencionar outra crítica levantada sobre a Lei n.º 8.666/1993 é o seu excessivo *trâmite* burocrático causar uma intensa morosidade no processo de compras públicas desde a sua concepção até sua realização (CALDAS; NONATO, 2012, p. 5), fato esse que favorece as grandes empresas, uma vez que as MPEs em muitos casos não possuem capacidade técnica e até institucional para se adequar a tantas condições impostas pelo Estado, o que causa uma desistência das MPEs antes mesmo de entrar em um processo de concorrência pública.

Fiuza (2009, p. 241) ainda coloca que os custos de transação ligados à licitação são inúmeros: todos os custos econômicos (incluindo custos de oportunidade) diretos e indiretos de recursos materiais e de alocação de recursos humanos envolvidos nos trâmites burocráticos, incorridos pela própria Administração, que devem ser adicionados ao preço de aquisição, taxas, seguros e fretes da compra direta dos bens e serviços transacionados.

Incoerente, a Lei n.º 8.666 de 1993 e o próprio artigo 37, inciso XXI da CF/1988, não buscavam, em sua concepção, a redução das desigualdades regionais e sociais, além de não contemplar um tratamento diferenciado para as MPEs, como assegurava os artigos 146, 170 e 179 da CF/1988. Com efeito, o enrijecimento das normas é apontado como uma grande barreira para institucionalizar novas práticas no setor, fato que acaba favorecendo muitas vezes empresas já consolidadas no mercado, não beneficiando modelos alternativos de incremento produtivo (CALDAS; NONATO, 2012 p. 5). Ou seja, uma lei que regulamenta toda a estrutura de compras governamentais para todos os níveis e poderes promovia, ao contrário do que prega vários artigos da Constituição, uma maior concentração de riqueza, dado que as grandes empresas possuem um poder de barganha muito maior comparado às MPEs, fazendo a concorrência no âmbito do mercado ficar ainda mais desleal.

A legislação brasileira ainda se tornaria mais rígida a respeito do controle dos gastos públicos. A promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabeleceu responsabilidades e, também, objetivos e metas ao gestor público diante da utilização de recursos econômicos escassos (DALMONECH *et al.*, 2011, p. 8). Para Pereira e Arruda (2010, p. 5) no artigo 1.º e parágrafo 1.º é claramente estabelecido o intuito da referida lei, que expõe:

Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§1º. A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidadas e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

A LRF, inquestionavelmente, trouxe uma série de benefícios para a administração pública como um todo, por exemplo, maior transparência e consciência por parte do gestor em torno do gasto público. Porém, quando o assunto é fomentar o desenvolvimento econômico regional por meio de compras públicas, a questão fica delicada. A LRF em sua essência foi criada para promover um maior controle dos gastos governamentais, nesse contexto, o próprio Estado incentivar uma política pública que promovesse uma “deseconomia” em suas aquisições estava fora da realidade.

Como aponta Araújo (2002, p. 7), a primeira pergunta a ser feita pelo Poder Público para conceder incentivo fiscal ou geração de despesas a setores produtivos da economia seria levar em consideração os benefícios sociais que o mesmo ocasiona. Há que se considerar que uma renúncia de receitas ou geração de novas despesas em prol de setores produtivos da economia, em dado momento, pode gerar um aumento de receitas no futuro, pelo aumento de empregos e reaquecimento da economia. Seguindo ainda com a autora, para que o Poder Público conceda um benefício fiscal ou geração de novas despesas para qualquer setor da economia, terá que acatar uma série de exigências colocadas pelo artigo 14, que trata renúncia fiscal e do artigo 15, que aborda geração de despesa, da Lei Complementar n.º 101/2000.

Araújo (2002, p. 8) completa que embora não se possa afirmar que a renúncia de receitas foi abolida pela LRF, ela encontra restrições que em certos momentos podem ser intransponíveis, dificultando na idealização e aplicação de políticas públicas fundamentadas em incentivos fiscais. Já a respeito da geração de despesa, houve uma série de outras restrições colocadas no artigo 15 da LRF para impedir o endividamento do Poder Público.

As restrições acontecem, pois, basicamente, uma política pública que utilize as compras governamentais em prol do desenvolvimento local será fundamentada em aumento da despesa na licitação ou concessão de benefícios fiscais para determinado setores. Desse modo, a LRF juntamente com a lei n.º

8.666/93, pelo menos no momento de sua concepção, tornou praticamente indiscutível uma política pública nesses moldes.

3.3 A mudança do entendimento da função compras públicas

O entendimento a respeito do que seria eficiência do uso do recurso público começou a se alterar. Em 2004, foi aprovada a Lei Federal n.º 10.973/2004, a lei apresentava dispositivos sobre o incentivo à produção de ciência, tecnologia e inovação nacional, estabelecendo favorecimentos às indústrias nacionais nos processos de compras públicas (CALDAS; NONATO, 2012, p. 6), como foi estabelecido originalmente² pelo artigo 27, inciso IV da referida lei: “dar tratamento preferencial, na aquisição de bens e serviços pelo Poder Público, às empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País”.

Finalmente, no ano de 2006, foi aprovado o Estatuto Nacional da Micro Empresa e Empresa de Pequeno Porte, a Lei Complementar n.º 123/06 que cumpria uma obrigação que estava estipulada constitucionalmente. A Lei n.º 123/06 que estabeleceu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte representou um importante marco legal sobre o assunto compra governamental, isto porque, tal lei dispõe, entre outras coisas, sobre a preferência de organizações associativista e inclusivas no processo de licitação (CALDAS; NONATO, 2012, p. 5).

A lei tinha como principal objetivo, segundo Sousa Júnior (2008, p. 6)

[...] promover o desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, ampliar a eficiência das políticas públicas e incentivar a inovação tecnológica. Ou seja, as microempresas e empresas de pequeno porte terão o direito a alguns benefícios e vantagens, em relação às médias e grandes, na disputa pelo fornecimento de bens e serviços ao governo.

São os artigos 42 a 49 da referida lei que tratam a respeito das aquisições públicas e o regime diferenciado e simplificado que trata o acesso às compras governamentais para MPEs.

Retirando da Lei n.º 123/2006, Sousa Júnior (2008, p. 6) enumera os sete principais benefícios no tratamento diferenciado às micro empresas e empresas de pequeno porte, são eles:

² O artigo 27, inciso IV foi alterado pela lei n.º 12.349/2010, o texto ficou da seguinte forma: “dar tratamento preferencial, diferenciado e favorecido, na aquisição de bens e serviços pelo poder público e pelas fundações de apoio para a execução de projetos de desenvolvimento institucional da instituição apoiada, nos termos da lei n.º 8.958, de 20 de dezembro de 1994, às empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País e às microempresas e empresas de pequeno porte de base tecnológica, criadas no ambiente das atividades de pesquisa das ICTs”. Redação dada pela lei n.º 12.349, de 2010.

- 1) compras de até R\$ 80.000 (oitenta mil reais) poderão ser destinadas exclusivamente às microempresas e empresas de pequeno porte;
- 2) Exigência de subcontratação de ME ou EPP em até 30% do total licitado;
- 3) Estabelecimento de cota de 25% para ME e EPP nas aquisições de bens e serviços de natureza divisível;
- 4) Porte como fator de desempate em favor das ME e EPP;
- 5) As ME e EPP necessitarão apresentar sua comprovação de regularidade fiscal apenas ao final do certame;
- 6) Caso a ME ou EPP seja considerada vencedora, esta terá um prazo de dois a quatro dias úteis para a regularização da documentação fiscal;
- 7) Possibilidade de emissão de cédula de crédito microempresarial em caso de atraso no pagamento.

Para o Estatuto ter plena aplicabilidade, ele também deve ser aprovado pelos estados e municípios. Segundo o artigo 70, § 1º da Lei n.º 123/06:

O Ministério do Trabalho e Emprego, a Secretaria da Receita Federal, a Secretaria da Receita Previdenciária, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão editar, em 1 (um) ano, as leis e demais atos necessários para assegurar o pronto e imediato tratamento jurídico diferenciado, simplificado e favorecido às microempresas e às empresas de pequeno porte.

Em MG, no âmbito estadual, de acordo com o Portal de Compras do estado, as seguintes resoluções, instruções normativas, decretos e lei regulam o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte:

I. Lei Estadual

Lei n.º 20.826, de 31 de julho de 2013 – Institui o Estatuto Mineiro da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte

II. Decretos Estaduais

Decreto n.º 44.630 de 03 de outubro de 2007 – Dispõe sobre o tratamento diferenciado e simplificado dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte nas aquisições públicas do Estado de MG, nos termos da Lei Complementar Federal n.º 123, de 14 de dezembro de 2006.44.630/2007).

Decreto n.º 45.749, de 05 de outubro de 2011 – Dispõe sobre o tratamento diferenciado e simplificado dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte nas aquisições públicas do Estado de MG (altera o Decreto n.º 44.630/2007).

Decreto n.º 46.665, de 12 de dezembro de 2014 – Dispõe sobre o tratamento diferenciado e simplificado dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte nas aquisições públicas do Estado de MG (altera o Decreto n.º 44.630/2007).

III. Resoluções

Resolução Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag) n.º 58, de 30 de novembro de 2007 – Define procedimentos complementares para aplicação do tratamento diferenciado e simplificado dispensado às Pequenas Empresas nas aquisições públicas e dá outras providências.

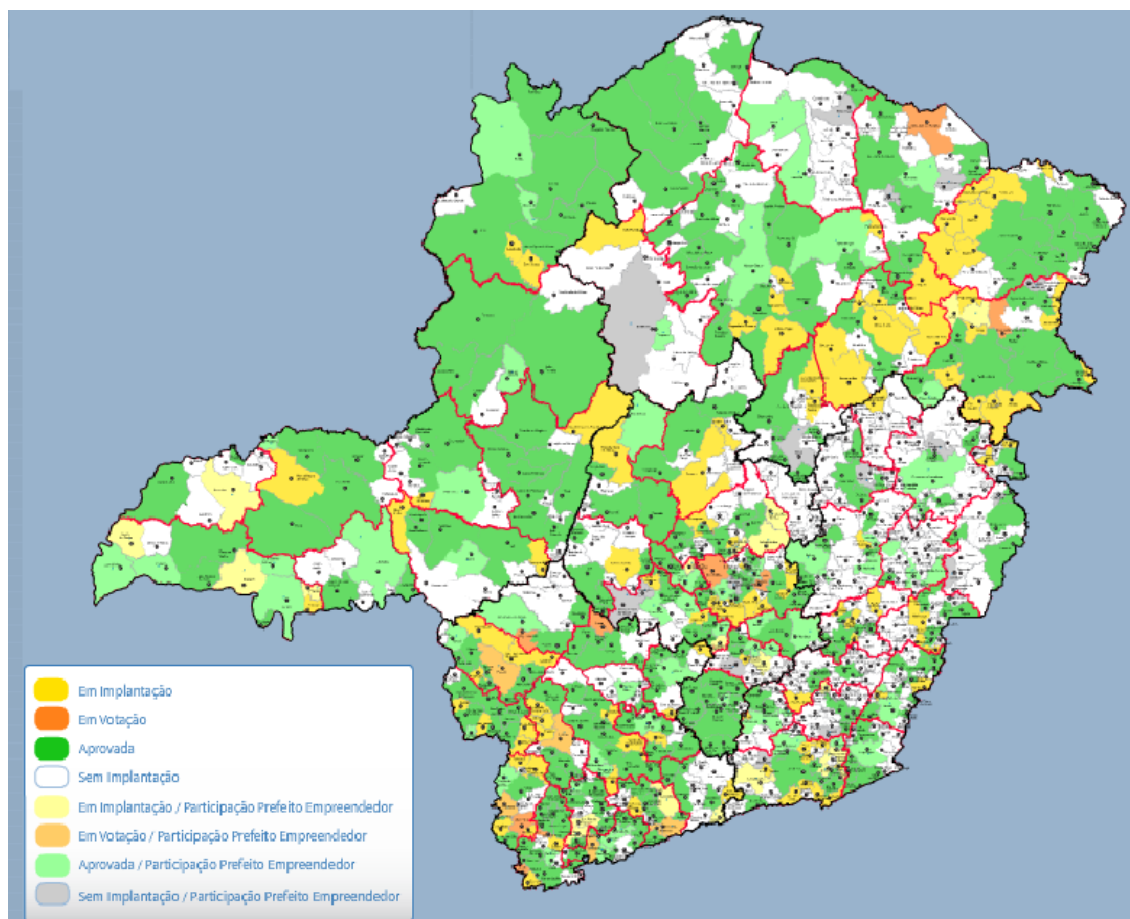
Resolução Conjunta Seplag-Sef (Secretaria de Estado da Fazenda) n.º 8727 de 21 de Setembro de 2012 – Dispõe sobre o aproveitamento de dados cadastrais constantes do Sistema Integrado de Administração da Receita Estadual – Siare - MG pelo módulo Cadastro Geral de Fornecedores – Cagef, do Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços – Siad - MG, inclusive para fins da comprovação da condição de pequena empresa nas aquisições públicas do Estado de MG.

IV. Instrução Normativa

Instrução Normativa n.º 103, de 30 de abril de 2007, do Departamento Nacional de Registro do Comércio (DNRC) – Dispõe sobre o enquadramento, reenquadramento e desenquadramento de microempresa e empresa de pequeno porte, constantes da Lei Complementar n.º 123, de 14 de dezembro de 2006, nas Juntas Comerciais.

No que tange a regulamentação municipal, atualmente, segundo dados do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de MG (Sebrae – MG), atualmente, 561 municípios mineiros aprovaram a lei que regulamenta o Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte.

Figura 2 – Distribuição dos municípios de MG que implantaram o Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte



Fonte: Sebrae - MG (2015).

Passados mais de oito anos da aprovação da Lei Complementar n.º 123/06, apenas cerca de 60% dos municípios mineiros editaram a lei da MPE. Mas a questão se agrava ainda mais, o Sebrae - MG utiliza dois termos para distinguir a situação dos municípios a respeito do Estatuto da MPE, implantação e implementação. O primeiro é utilizado para se referir aos municípios que já aprovaram a lei, o segundo termo se refere aos municípios que, de fato, utilizam a lei em favor das MPEs, não somente no papel. Segundo o Sebrae - MG, dos 561 municípios que já implantaram a lei, apenas 280 a implementaram. Além de descumprirem uma lei complementar (o prazo era de um ano após a promulgação da lei n.º 123/06), que exigia por parte dos municípios a edição de uma lei que contemplasse o Estatuto da MPE no âmbito da administração municipal, os municípios perderam nesse intervalo de tempo uma janela de oportunidade para fomentar as MPEs e gerar ganhos diretos para a sua população e para a própria administração pública municipal.

Em 2009, outra lei foi promulgada tendo como um de seus objetivos

utilizar das compras públicas como ferramenta ao fomento das atividades econômicas locais, a Lei Federal n.º 11.947/2009, a lei que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica, que prevê:

Art. 13. A aquisição dos gêneros alimentícios, no âmbito do PNAE, deverá obedecer ao cardápio planejado pelo nutricionista e será realizada, sempre que possível, no mesmo ente federativo em que se localizam as escolas, observando-se as diretrizes de que trata o art. 2.º desta Lei.

Art. 14. Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

§ 1.º A aquisição de que trata este artigo poderá ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, observando-se os princípios inscritos no art. 37 da Constituição Federal, e os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria.

Sendo assim, ao menos 30% dos alimentos para o Programa Nacional de Merenda Escolar (Pnae), obtidos com recursos do Fundo Nacional de Educação (FNDE), sejam provenientes da agricultura familiar beneficiando à produção local no processo de compras públicas, abrindo margem para os municípios adotar essa ação próxima a sua localidade (CALDAS; NONATO, 2012, p. 6).

Ainda seguindo a linha de priorizar a agricultura familiar nas compras governamentais, em 2013, foi aprovada, em MG, a Lei Estadual n.º 20.608/2013, que prevê a aplicação, de no mínimo, 30% dos recursos destinados a gêneros alimentícios para o suprimento de seus órgãos e entidades. A Política Estadual de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAAFamiliar –, segundo a Assembleia Legislativa de MG (2013) insere-se no contexto do Programa de Aquisição de Alimentos, implementado pelo governo federal, e aproveita sua metodologia na busca da consolidação da agricultura familiar no Estado, reconhecendo-a como segmento gerador de renda e inclusão social. Tal lei foi regulada em 2015, a partir do Decreto n.º 46.712.

Dessa forma, o governo mineiro reconhece e amplia o acesso ao mercado pelos agricultores familiares, aproveitando o poder de compra da Administração Pública para fomentar o mercado e o desenvolvimento da agricultura familiar, de forma a promover o desenvolvimento sustentável e a responsabilidade

social e econômica no estado (MINAS GERAIS, 2015).

A partir de 2010, algumas inovações introduzidas pela Lei Federal n.º 12.349, inseriram a “promoção do desenvolvimento nacional sustentável” aos objetivos principais da licitação, que já estava assegurada na constituição. Tal objetivo é manifestado especialmente pelo estabelecimento de margem de preferência de até 25% do preço para bens e serviços produzidos no Brasil. Instituído um cenário em que as contratações da administração deixam de ser vistas como mero instrumento para satisfazer suas necessidades, elas passam a ser consideradas como um instrumento da realização de políticas públicas mais amplas (SQUEFF, 2014, p. 24).

De acordo com Sampaio (2011) a nova redação dada ao caput do artigo 3.º da Lei n.º 8.666/93, a licitação, além de se destinar a garantir o cumprimento do princípio da isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, agora também objetiva a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Pela promulgação da Lei n.º 12.349/2010, a margem de preferência será instituída com base em estudos feitos e revistos a cada cinco anos e que considerem a geração de emprego e renda, o efeito na arrecadação de tributos federais, estaduais e municipais, o desenvolvimento e a inovação tecnológica realizados no país e o custo adicional dos produtos e serviços contratados com a margem (SQUEFF, 2014, p. 24). A lei estabeleceu que, além do montante máximo de 25% sobre o preço dos produtos manufaturados e serviços estrangeiros, as preferências por produto, serviço, grupo de produtos ou grupo de serviços serão definidas pelo Poder Executivo federal via decreto presidencial (SAMPAIO, 2011).

Essas alterações refletem uma nova postura do Estado diante do uso das compras públicas, promovendo o desenvolvimento de forma a direcionar a demanda do Estado para o desenvolvimento local.

3.4 O contínuo processo de adequação da legislação

Pode-se ressaltar que as regras das compras governamentais são por demais austeras e rígidas, não havendo uma harmonização de procedimentos, editais, contratos, pareceres jurídicos, além disso, a falta de uniformização da interpretação da lei e a ausência de incentivos a boas compras confundem os gestores de compras e os induzem a comportamentos burocráticos (FIUZA, 2009, p. 271).

Segundo Squeff (2014, p. 26), a análise das novas condições para licitações e contratações públicas, viabilizadas especialmente pela promulgação da Lei n.º 12.349/2010 e pela Lei Complementar n.º 123/2006, nota-se um movimento no sentido de compatibilizar novos objetivos de políticas públicas. Ainda de acordo com o

autor, se antigamente a condição de vantagem das propostas era ponderada, na grande maioria das licitações, apenas sob a ótica da economicidade, passa agora a administração a admitir que a proposta mais vantajosa possa ensejar o desembolso de valores superiores sob determinadas condições consideradas necessárias para a promoção do desenvolvimento nacional sustentado.

Destarte, o entendimento a respeito da função compras governamentais ganhou novos objetivos, refletindo no modo como o seu arcabouço legal se transforma e adapta as novas demandas da sociedade.

No próximo capítulo, buscar-se-á descrever algumas experiências internacionais e locais sobre este tema.

4 EXPERIÊNCIAS GOVERNAMENTAIS

Esta seção apresentará experiências de governos que utilizaram das compras públicas como ferramenta de desenvolvimento local e/ou industrial. As experiências apontadas nessa seção demonstram atitudes bem sucedidas e até mesmo polêmicas, desse modo, os quatro exemplos citados foram escolhidos por representarem maneiras diferentes de como o Estado lida com as compras públicas.

O primeiro exemplo é o *Buy American Act* que foi o primeiro grande movimento de um Estado que utilizou o poder de compras governamental para o fomento e recuperação de sua atividade econômica. O segundo exemplo trata do Plano Brasil Maior, que foi o programa promovido pelo Governo Federal brasileiro que visava o desenvolvimento industrial nacional, uma de suas diretrizes era o uso do poder de compras estatal para a promoção das firmas brasileiras. Já a terceira experiência aborda o "Selo Produto São Paulo", que foi uma ação de sucesso do governo estadual paulista, nele o governo incentivou uma melhora de qualidade dos produtos paulistas, no caso o café, e utilizou das compras públicas para gerar mais ganhos de capital para este setor. A última experiência citada abordará a polêmica questão do Acre. O governo acreano em 2012, criou o Programa de Compras Governamentais com Incentivo à Indústria Local, por meio da Lei n.º 2.548, de 17 de fevereiro de 2012, e pelo Decreto n.º 4.929, de 5 de dezembro de 2012, no programa, a administração pública, por meio de dispositivos claramente inconstitucionais, declara preferência nas compras governamentais para as empresas localizadas no estado do Acre, porém, até o momento, a lei ainda não foi derrubada, levantando certas questões para debate.

Desse modo, a seção detalhará as quatro diferentes experiências do uso das compras públicas como fomento ao desenvolvimento econômico e regional.

4.1 Buy American Act

A respeito de compras públicas, a legislação americana privilegia a compra de bens e serviços de produção doméstica, com base em três programas: *Buy American Act*, *Balance of Payment Program* e *Small Business Act*. Por sua importância no contexto de negociações bilaterais, multilaterais ou regionais sobre compras governamentais, além de grande valor histórico, o *Buy American Act* será objeto de análise mais detalhada neste trabalho (MOREIRA; MORAIS, 2002, p. 84).

O *Buy American Act* fez parte de um conjunto de ações reativas do governo norte americano diante da Grande Crise de 1929. Tal intervenção econômica

ficou conhecida como New Deal, a principal medida foi à criação de um grande programa de obras públicas. Dentro desse contexto, o *Buy American Act* foi promulgado em 1933 e continua em vigor até hoje, a lei buscou blindar a produção nacional e fortalecer a geração de empregos em uma situação de elevadas taxas de desemprego. Para que a preferência seja exercida, os bens devem ser produzidos em território americano, ou, sendo produto manufaturado, deve atender ao requisito de conteúdo nacional, com participação dos componentes de produção doméstica superior a 50% do custo total dos componentes (SZPOGANICZ, 2003, p. 11).

A lei estabelece restrições à compra pelo governo de bens não produzidos nos Estados Unidos. As restrições não valem em três circunstâncias: se for do interesse público, se não houver disponibilidade interna do produto e se o preço do produto nacional não for razoável (MARQUES, 2005, p. 29). Ainda com o autor, o preço de um produto nacional não é considerado razoável quando supera a oferta internacional de menor preço (incluídos custo de transporte e impostos alfandegários), depois de submetida uma margem de preferência de 6% sobre o produto importado no caso de a empresa nacional ser de grande porte, ou de 12% se for uma pequena empresa. Essas margens de preferência podem ser elevadas por decisão do gestor do órgão licitante. No caso das compras militares, o produto nacional pode ser até 50% mais caro que ainda assim será comprado.

Alguns autores, como Fragomeni (2002 *apud* SZPOGANICZ, 2003, p. 13), consideram o *Buy American Act* como o principal responsável pela industrialização local dos Estados Unidos. Apesar de ser uma afirmação forte e de difícil mensuração, um estudo realizado por Guimarães (2003, p. 11) estima que a participação das compras públicas no EUA representa aproximadamente 11,5% do produto interno bruto.

Dessa maneira, pode-se afirmar que usado com diferentes intenções ao longo das décadas, o *Buy American Act* serviu inicialmente como uma ferramenta anticrise no início dos anos 1930 e, posteriormente, como indutora do desenvolvimento econômico industrial local, mostrando que o *Buy American Act* foi e continua sendo uma política fundamental na questão do desenvolvimento econômico e local nos Estados Unidos.

4.2 Plano Brasil Maior

O Plano Brasil Maior (PBM), iniciado em 2011, foi o programa de política industrial, tecnológica e de comércio exterior do governo federal entre 2011 e 2014, foi composto por uma série de diretrizes que tentaram direcionar a implantação da

estratégia de fomento ao desenvolvimento tecnológico, defesa das firmas nacionais e à inovação na economia brasileira.

Entre as medidas está o uso do poder de compra governamental. Como já citado na seção 3, as vantagens do uso do poder de compras como ferramenta de desenvolvimento foi regulamentado pela Lei n.º 12.349/2010. O Decreto n.º 7.546, de 2 de agosto de 2011, criou a possibilidade de aplicação de margem de preferência de até 25% nas compras governamentais de produtos manufaturados e serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras e incorporem inovação. Segundo o Balanço Executivo da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (BRASIL, 2011, p. 42), o objetivo era assegurar mercado para a produção nacional, principalmente a que abrange a introdução de inovações tecnológicas no país, estabelecendo condições de regras de origem e conteúdo nacional nas licitações públicas. A concessão de margem adicional em casos de desenvolvimento de novas tecnologias é permitida até o limite de 25% do preço de referência. De acordo com a ABDI, em 2013, o total de compras com margens de preferência homologadas alcançou R\$2,7 bilhões.

Quadro 1 – Decretos de concessão de margem de preferência

Decretos	Objeto da margem de preferência
Decreto n.º 7.709, de 3 de abril de 2012	Motoniveladoras e retroescavadeiras
Decreto n.º 7.713, de 3 de abril de 2012	Fármacos e medicamentos
Decreto n.º 7.756, de 14 de junho de 2012	Confecções e calçados
Decreto n.º 7.767, de 27 de junho de 2012	Equipamentos médico-hospitalares
Decreto n.º 7.810, de 20 de setembro de 2012	Papel-moeda
Decreto n.º 7.812, de 20 de setembro de 2012	Veículos para vias férreas
Decreto n.º 7.816, de 28 de setembro de 2012	Caminhões, furgões e implementos rodoviários
Decreto n.º 7.834, de 13 de novembro de 2012	Disco para moeda
Decreto n.º 7.840, de 13 de novembro de 2012	Perfuratriz e patrulha mecanizada
Decreto n.º 7.903, de 4 de fevereiro de 2013	Equipamentos de tecnologia e comunicação
Decreto n.º 8.002, de 14 de maio de 2013	Pás carregadoras, tratores de lagarta e produtos afins

Fonte: (SQUEFF, 2014, p.23 e 24; BRASIL,).

O PBM, em muitos aspectos, assemelha-se ao *Buy American Act*, como a definição de margens de preferência para o produto nacional, garantir

competitividade para as firmas nacionais e assegurar investimentos públicos para diversos setores. Além disso, assim como o *Buy American Act*, o PBM atua como o próprio o Balanço Executivo da ABDI destaca, no enfrentamento da crise internacional (no caso, a Crise de 2008), exercendo uma função anticíclica primordial para a manutenção de postos de trabalho e para a criação de condições sistêmicas de competitividade associadas ao custo da produção industrial.

Porém, há grandes diferenças entre o programa brasileiro e o programa norte americano. O *Buy American Act* não privilegia alguns setores, mas, sim, as firmas estadunidenses como um todo - existem, de fato, algumas firmas com mais vantagens, por exemplo, a indústria bélica. Contudo, no geral, todos os setores são beneficiados pela lei norte-americana, diferentemente do PBM que seleciona alguns setores privilegiados para exercer as margens de preferências. Outro fator que diferencia os dois programas é o impacto, enquanto o PBM teve acréscimo de 2,7 bilhões de reais em 2013, o *Buy American Act*, apesar de não haver um consenso entre os autores sobre o valor total³, o programa impacta em centenas de bilhões de dólares na economia norte americana todos os anos. Outra grande diferença entre os programas é a questão institucional dos dois países, o *Buy American Act*, mesmo com algumas alterações ao longo do tempo, permanece por mais de 80 anos, tornando-se, na essência, uma política de Estado. Já o PBM pode estar com os dias contados, a atual situação⁴ econômica do Brasil está fazendo o governo federal rever sua política econômica expansionista, posto isso, programas de incentivos e que desoneram setores produtivos estão na lista de cortes do Ministério da Fazenda para os próximos anos, revelando uma fraca capacidade institucional do governo brasileiro em manter uma política estável de desenvolvimento econômico e fomento industrial.

O PBM apesar de pouco efetivo e, possivelmente, perto do fim, mostrou, ao menos, uma mudança no entendimento da função compras públicas por parte do governo e uma tentativa de valorizar tal função. De certo, o programa não é perfeito, por exemplo, uma mudança sugerida no escopo inicial do programa seria o estímulo ao desenvolvimento regional, na atual diretriz, o governo incentiva a produção nacional, mas de apenas alguns grupos de interesse, não oferecendo meios para as firmas de menor porte alcançar algumas dessas benesses concedidas pela União.

³ Segundo estudo realizado por Edson Peterli Guimarães, 2003, que extraiu dados do site <http://www.economagic.com/>

⁴ O Brasil enfrenta um contexto de desequilíbrio na economia, apresentando estagnação econômica, inflação crescente e déficit nas contas públicas, conforme Estado de Minas (2015), Fonseca (2015), Mamona (2014), Martello (2015), Sanderberg (2015).

4.3 Selo de qualidade São Paulo e bolsa eletrônica de compras

O governo de São Paulo, em 1999, tendo como meta melhorar a qualidade de seus produtos agrícolas, pecuários e agroindustriais, criou o Sistema de Qualidade de Produtos Agrícolas, Pecuários e Agroindústrias de São Paulo. Segundo Vegro *et al.* (2011, p. 2), a meta primordial do governo paulista era de certificar produtos de qualidade superior diferenciada por meio do controle e supervisão do processo produtivo, com foco no cumprimento das expectativas dos consumidores, aumento da competitividade do agronegócio paulista e da renda agrícola como da lucratividade da agroindústria processadora. Nesse contexto nasceu o Selo Produto São Paulo.

De acordo com Staudt (2009 *apud* por VEGRO *et al.*, 2011, p. 1), a certificação de qualidade, por meio de selos que valorizam os produtos e processos, visam atender cada vez mais aos desejos de uma parcela da população que exigem produtos de melhor qualidade, esse tipo de consumidor são denominados “consumidores mais conscientes”.

No ano seguinte da criação do Selo, no ano 2000, foi criada a Bolsa Eletrônica de Compras (BEC) do estado de São Paulo, que segundo o próprio Portal de Compras de SP tem o objetivo de negociar o preço de bens e serviços adquiridos pela Administração Pública, por meio de procedimentos eletrônicos, permitindo ampla competitividade e igualdade de condições de participação para todos os seus usuários. Como resultados, além da tendência de queda nos preços praticados, o governo passou a realizar os pagamentos na data de vencimento das obrigações, desde que atendidas às condições de recebimento do bem ou do serviço prestado, obtendo maior credibilidade junto aos fornecedores. Desse modo, a BEC consiste em iniciativa pública pautada pela premissa de assegurar a correta e melhor aplicação dos recursos, dotando a administração de instrumentos rápidos e eficazes para gerenciar e controlar as suas despesas (VEGRO *et al.*, 2011, p. 3).

Mas como duas medidas governamentais, em tese, tão distantes e com finalidades tão diferentes uma da outra se relacionam? A resposta é simples, o governo paulista com a certificação de empresas e produtos diferenciados estimulou a criação de novos produtos no mercado, sendo que esses novos produtos foram inseridos na BEC como um tipo de produto distinto, mesmo existindo concorrentes semelhantes no mercado. Ou seja, o governo paulista por meio do seu Selo, estimulou as empresas do setor agropecuário e agroindustrial paulista a inovarem e melhorar seus produtos, com isso as empresas ganharam mais credibilidade no mercado e ainda por cima facilitaram o acesso de seus produtos dentro das compras

governamentais. O exemplo que melhor ilustra esse cenário é o do café. Apoiando-se em trabalho técnico desenvolvido pelo Instituto de Tecnologia de Alimentos, foram criadas de três categorias de café: gourmet, superior e tradicional, sendo que apenas aos dois primeiros tipos seria permitida a rotulagem da embalagem com o Selo Produto de São Paulo. A iniciativa foi inovadora, na medida em que se criou, de fato, uma especificação técnica para a qualidade sensorial de uma bebida, no caso o café. (VEGRO *et al.*, 2011, p. 1).

Ainda segundo Vegro *et al.* (2011, p. 3), ter em sua embalagem o “Selo Qualidade São Paulo” gerou uma corrida de torrefadoras visando a certificação por parte do governo do estado. Quase uma dezena de marcas de cafés obteve a certificação do estado e passaram a concorrer em licitações públicas. Tal fenômeno fez com houvesse a valorização dos cafés de melhor qualidade nas principais praças de comercialização do produto. Além disso, esse fato contribuiu para a agregação de valor ao café, uma vez que os produtores buscaram melhorar a tecnologia pós-colheita empregada em suas lavouras e, ainda, permitiu a entrada de um café de melhor qualidade no setor público, atingindo, assim, um número considerável de consumidores potenciais.

No ano de 2004, constava dos itens da BEC os cafés especiais, sendo que as empresas que entravam nas concorrências públicas deveriam demonstrar por meio de laudos de análise sensorial que o café tinha a aquela característica especial ou que já tinham o Selo “Produto de São Paulo”. No estudo realizado por Vegro *et al.* (2011, p. 4), os autores analisaram dados da BEC entre 2005 a 2009, que mostram a evolução das aquisições de cafés especiais. Somando-se os dois tipos de café em pó de melhor procedência, as compras do governo de estado atingiam em 2005 apenas as 89,6 t de produto, enquanto em 2009 essa quantidade superou as 232 t. Em termos de valores nominais desembolsados pelo estado de SP, entre 2005 a 2009, a administração pública gastou em torno de R\$12 milhões em café em pó, sendo que aproximadamente R\$5,5 milhões desse total eram do tipo superior ou gourmet.

Esses resultados ratificam a importância do estado de além de auferir maior transparência para suas aquisições, empenhar-se em melhorar a qualidade do produto tendo por base normatizações que atendam aos princípios da qualidade. Juntas as duas diretrizes permitem o pleno exercício do poder de compra governamental como instrumento indutor de mudanças nos padrões estabelecidos com elevação do patamar de atuação das empresas fornecedoras (VEGRO *et al.*, 2011, p. 4). Outra importante análise a ser feita dessa ação do governo paulista é o fato de que, em nenhum momento, foram concedidas vantagens fiscais para as firmas. O papel do Estado nesse caso foi de incentivar as empresas do ramo da agroindústria

a se tornarem mais competitivas por meio de certificações que comprovem excelência do produto, gerando inúmeros benefícios para o setor, por exemplo, maior agregação de valor ao seu produto. O prêmio no final das contas não foi à entrada do café especial nas compras públicas do estado de São Paulo, mas, sim, todo o mercado consumidor que demanda um produto de melhor de qualidade, ou seja, o mundo inteiro.

4.4 Programa de compras governamentais com incentivo à indústria local do Estado do Acre

Em 2012, o governo acreano criou o Programa de Compras Governamentais com Incentivo à Indústria Local pela Lei n.º 2.548 como forma de incentivar o desenvolvimento das indústrias acreanas, sendo regulamentado pelo Decreto n.º 4.929/2012. De acordo com a lei, ficaria permitida à administração pública do Acre realizar licitações exclusivas à aquisição de produtos produzidos por indústrias instaladas no próprio estado. No entanto, tal postura fere a Lei n.º 8.666/1993, a Lei n.º 12.349/2010 e, inclusive, a Constituição de 1988.

Mas o que diz propriamente a lei acreana? O artigo 2.º do decreto aponta que as licitações e aquisições diretas na forma da Lei n.º 8.666/1993, deverão priorizar a aquisição de produtos fabricados por indústrias instaladas no Estado do Acre. Já o parágrafo 1.º, do artigo 3.º, aponta que nos casos em que a licitação tiver como objeto a aquisição de produtos fabricados por indústrias instaladas no Estado do Acre, somente serão admitidas propostas que contemplem o fornecimento desses produtos. Para completar, o artigo 4.º coloca que compete ao órgão solicitante da licitação a elaboração de pesquisa de mercado que contemple produtos oriundos de indústrias instaladas fora do Estado do Acre, de características e qualidade similares às dos produtos fabricados por indústrias instaladas no Estado e, o parágrafo único do artigo, trata que em casos de impossibilidade de realização de pesquisa de mercado na forma do § 1.º deverão ser objeto de justificativa prévia e expressa das razões que impossibilitaram a pesquisa. O impacto dessa medida, segundo dados do governo acreano (TELES, 2014), injetou diretamente, somente nos setores de confecções e movelaria, entre 2012 e 2014, cerca de R\$15 milhões.

Contudo, essa lei fere o artigo 3.º da Lei n.º 8.666/1993 (alterada pela Lei n.º 12.349/2010), uma vez que ignora a questão do princípio da igualdade, assim como o parágrafo 1º, inciso I, do mesmo artigo 3.º, dado que frustra o caráter competitivo do processo licitatório e ainda há distinção em razão da naturalidade das firmas. Além disso, fere também os artigos 19 e 37 da CF/1988. O artigo 19 trata da

igualdade, proibindo a União, os Estados, Municípios e Distrito Federal de criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si, já o artigo 37, inciso XXI, coloca que somente pode-se exigir dos fornecedores participantes de licitações as qualificações técnicas e econômicas indispensáveis ao cumprimento das obrigações contratuais, jamais por localização.

Dada situação tão clara de descumprimento de dispositivos legais soberanos, o Ministério Público Federal no Acre, em abril de 2014, protocolou junto a Procuradoria Geral da República, uma representação pela inconstitucionalidade da Lei n.º 2.548/2012. Ainda não houve decisão no Supremo Tribunal Federal. Porém, tal situação se torna um perigo em termos federativos, pois há possibilidade de exemplos semelhantes se espalharem por outros estados e, até mesmo, municípios. Situação essa que não é suposição, de acordo com agência de notícias do governo acreano, a prefeitura de Rio Branco anunciou, também, que usará as mesmas estratégias do Programa para adquirir todo o mobiliário da administração pública municipal.

Posto isso, algumas questões podem ser levantadas a respeito do impacto dessa ação governamental. As firmas com essa injeção de recursos públicos se tornaram mais competitivas? Os ganhos das firmas serão reaplicados em investimentos? Após julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade, os novos empregos criados serão mantidos? O objetivo do estado do Acre era maximizar em um curto espaço de tempo, dada que a situação é insustentável juridicamente, os ganhos do setor industrial local? Tal ação do governo do Acre estimula o espírito empreendedor do empresariado local ou o faz acomodar com tamanho protecionismo? A administração pública do Acre apostou na morosidade dos órgãos de controle? É importante lembrar, ainda, a distância existente entre o Acre e o restante do país. Os proibitivos custos de transporte (em áreas como a citada movelaria) já não gerariam uma forte barreira à entrada dos produtores não-locais? Mesmo com tais barreiras, os produtores locais não conseguiriam competir com os não-locais? Isto não seria um indício de favorecimento maior que o necessário (gerando acomodação) para estes produtores?

Mesmo não tendo resposta para essas perguntas, pode-se esperar que excluir completamente a competição não colabora para um ambiente de inovação e incentivo ao aumento da competitividade das empresas, levando estas políticas a não apresentar resultados satisfatórios. No final das contas, ao que tudo indica, a administração pública acreana intencionalmente descumpriu normas constitucionais, mas, mesmo assim, optou por uma política pública nesses moldes, revelando um interesse apenas em resultados de curto prazo. Não podendo tal programa ser considerado uma boa prática de compras públicas, mostrando um limite para a

utilização do uso do poder de compra estatal.

Dada toda a discussão feita sobre o tema, é possível agora analisar os dados relativos às compras públicas de MG buscando identificar possíveis potencialidades no uso destas como política de desenvolvimento local. É o que será feito no próximo capítulo.

5 CENÁRIO DAS COMPRAS GOVERNAMENTAIS DE MINAS GERAIS

Essa seção tratará a respeito dos dados das compras públicas de MG. Os dados foram disponibilizados pela Seplag, o período contemplado foi dos anos de 2012, 2013 e até julho de 2014, sendo os valores deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) a preços constantes de 2014.

O objetivo dessa seção é apresentar o cenário das compras de materiais do governo de MG, explicitando os órgãos da administração pública mais compradores, os grupos de materiais mais comprados, a origem e o porte das empresas que vencem as licitações do estado, assim como identificar o tipo e os procedimentos licitatórios mais utilizados.

Tabela 01- Compras de materiais realizadas pela administração pública de Minas Gerais por estados, preços de 2014, 2012-2014¹

ESTADOS	2012	2013	2014	Somatório dos anos
RO	11.918,78	0,00	0,00	11.918,78
MS	0,00	123.878,62	0,00	123.878,62
MT	18.293,77	0,00	296.313,25	314.607,02
AL	360.146,21	16.965,90	0,00	377.112,11
SE	3.000.009,32	228.695,42	16.662,00	3.245.366,74
TO	0,00	2.166.995,31	1.718.940,81	3.885.936,12
PE	3.517.916,36	3.020.869,75	2.408.998,71	8.947.784,81
PB	3.711.168,86	5.633.008,39	1.272.530,83	10.616.708,09
ES	10.965.693,85	6.200.236,00	350.078,28	17.516.008,13
RN	20.225.508,23	7.864.355,77	5.396.334,54	33.486.198,54
CE	8.418.640,98	24.269.984,58	3.192.502,16	35.881.127,72
BA	13.431.035,96	26.508.672,42	1.566.935,55	41.506.643,94
AM	30.741.898,97	13.774.453,15	7.431.718,25	51.948.070,37
RS	26.116.300,11	20.226.266,97	31.344.303,10	77.686.870,18
SC	26.184.614,26	38.725.279,63	19.165.516,07	84.075.409,97
DF	107.816.299,97	51.328.105,76	40.809.629,14	199.954.034,87
PR	101.134.697,45	165.140.902,45	41.743.122,77	308.018.722,67
GO	171.601.367,90	338.778.385,59	124.077.256,48	634.457.009,96
OUTRO	7.101.485,26	3.892.200,14	649.663.548,82	660.657.234,22
RJ	279.064.796,61	648.049.748,07	117.465.274,20	1.044.579.818,88
SP	334.955.947,27	467.701.467,07	280.330.436,17	1.082.987.850,51
MG	769.971.187,41	867.509.264,33	360.606.193,72	1.998.086.645,47
Total Geral	1.918.348.927,54	2.691.159.735,32	1.688.856.294,85	6.298.364.957,70

(1) Até julho de 2014

Fonte: SEPLAG

Elaboração do autor

TABELA 02- Compras de materiais realizadas pela administração pública de Minas Gerais por municípios mineiros, preços de 2014, 2012-2014²

MUNICÍPIOS	2012	2013	2014	Total Geral
BELO HORIZONTE	301.952.495,96	288.175.079,07	116.878.599,36	707.006.174,39
BETIM	7.322.038,99	193.785.059,42	37.257.080,45	238.364.178,86
SETE LAGOAS	2.494.445,08	130.467.758,11	1.766.744,74	134.728.947,93
CONTAGEM	12.019,16	81.358.341,90	16.337.102,05	97.707.463,11
MONTES CLAROS	48.489.728,69	8.466.346,29	17.692.050,39	74.648.125,37
ITAJUBA	2.645.569,36	42.494.759,07	1.043.713,82	46.184.042,25
MANGA	32.366.250,25	165.145,62	1.773.935,45	34.305.331,33
MALACACHETA	2.376.464,88	1.799.591,31	12.278.273,40	16.454.329,59
LAGOA SANTA	3.580.163,06	10.822.472,52	1.291.715,39	15.694.350,97
SANTA LUZIA	1.745.764,71	7.780.559,86	4.718.634,54	14.244.959,10
TOTAL DOS 10 MUNICÍPIOS	402.984.940,14	765.315.113,16	211.037.849,59	1.379.337.902,89
Total Geral MG	769.971.187,41	867.509.264,33	360.606.193,72	1.998.086.645,47

(1) Até julho de 2014

Fonte: SEPLAG

Elaboração própria

A administração pública de MG, em dois anos e sete meses de exercício, gastou R\$6.298.364.957,70, em preços constantes de 2014, na compra de materiais. Porém, como mostra a tabela 01, apenas R\$1.998.068.645,47 foram destinados às firmas mineiras, o que representa 31,72%, ou seja, 68,28% dos recursos gastos em licitações deixaram MG. Outro dado importante é a presença das empresas de SP e RJ como os principais concorrentes das empresas mineiras, cada estado abocanhando mais de R\$1 bilhão em compras públicas de MG.

Além disso, chama a atenção à diminuição da participação das empresas mineiras dentro das compras públicas de MG, em 2012, o valor correspondia cerca de 40% do total gasto em compras de materiais, já em julho de 2014, o valor representava 21% do total gasto. Dessa maneira, pode-se inferir uma diminuição da capacidade das empresas mineiras em suprir as necessidades da administração pública estadual, seja por falta de competitividade ou falta de interesse em participar em processos licitatórios estaduais.

Analisando as compras que ocorrem dentro de MG, pode-se observar que as compras se concentram nos municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte ou vizinhos a ela. De acordo com a tabela 02, dos quase R\$2 bilhões gastos em MG, R\$1.379.337.902,89 foram dispendidos em apenas dez municípios, sendo que 87% desse valor foram destinados a empresas da região central do estado de MG. Essa concentração de recursos é uma das questões centrais da discussão em torno das compras públicas, a centralização da gestão do Estado em BH, facilita e

promove tal desigualdade regional que existe em MG nas compras públicas.

TABELA 03- Compras de materiais realizadas por porte das empresas, preços de 2014, Minas Gerais, 2012-2014¹

PORTE	2012	2013	2014	Total Geral
Micro	R\$ 118.171.134,68	R\$ 111.740.507,57	R\$ 80.515.953,18	R\$ 310.427.595,43
Pequena	R\$ 110.690.581,87	R\$ 119.633.723,52	R\$ 92.725.991,15	R\$ 323.050.296,54
Outro	R\$ 1.689.487.211,00	R\$ 2.459.785.504,22	R\$ 1.515.614.350,52	R\$ 5.664.887.065,74
Total Geral	R\$ 1.918.348.927,54	R\$ 2.691.159.735,32	R\$ 1.688.856.294,85	R\$ 6.298.364.957,70

(1) Até julho de 2014

Fonte:

SEPLAG

Elaboração própria

Além do fator de concentração regional, as compras públicas se concentram também nas médias e grandes empresas, como indicado na tabela 03 os valores que as empresas desses portes conseguiram por meio das licitações chegaram a R\$5.664.887.065,74, enquanto as MPEs, somadas, atingiram R\$633.477.891,96, ou seja, 10% do total.

TABELA 04- Compras de materiais realizadas por tipo de contratação, preços de 2014, Minas Gerais, 2012-2014¹

Tipo de contratação	2012	2013	2014	Somatório dos anos
Menor Preço	1.918.348.927,54	2.689.837.120,78	1.688.856.294,85	6.297.042.343,17
Técnica e Preço	0,00	1.322.614,54	0,00	1.322.614,54
TOTAL DAS COMPRAS	1.918.348.927,54	2.691.159.735,32	1.688.856.294,85	6.298.364.957,70

(1) Até julho de 2014

Fonte: SEPLAG

Elaboração do autor

TABELA 05- Compras de materiais realizadas por procedimento de licitação, preços de 2014, Minas Gerais, 2012-2014¹, MG

Procedimento de licitação	2012	2013	2014	Total Geral
Registro de preços realizado no SIRP	1.051.745.585,28	1.523.143.595,40	600.243.805,68	3.175.132.986,36
Registro de preços não realizado no SIRP	431.281.679,94	539.426.865,49	43.892.408,85	1.014.600.954,28
Pregão eletrônico	331.119.728,96	472.887.110,38	162.307.993,93	966.314.833,28
Dispensa de Licitação	23.728.796,11	24.609.421,10	742.986.192,73	791.324.409,94
Inexigibilidade	20.642.005,35	29.444.315,23	126.747.944,59	176.834.265,17
Pregão presencial	44.722.239,29	86.392.096,60	3.877.841,90	134.992.177,79
Cotação Eletrônica	14.254.671,77	13.286.444,77	8.488.909,30	36.030.025,85
Concorrência	0,00	1.322.614,54	0,00	1.322.614,54
Compra direta	643.196,13	399.780,85	109.883,27	1.152.860,25
Tomada de Preços	211.024,70	247.490,96	201.314,60	659.830,26
TOTAL DAS COMPRAS	1.918.348.927,54	2.691.159.735,32	1.688.856.294,85	6.298.364.957,70

(1) Até julho de 2014

Fonte: SEPLAG

Elaboração do autor

A respeito dos processos licitatórios, MG adotou como tipo de contratação o menor preço, como mostra a tabela 04. Desse modo, o único critério que a administração pública leva em consideração é o preço. Sendo esse um dos possíveis motivos para uma predominância das grandes empresas nas licitações mineiras. Uma vez que as firmas de menor porte tem menos capacidade de competir em questão de preço com as médias e grandes empresas.

A tabela 05 mostra os procedimentos de licitação, tem-se o registro de preço, pregão eletrônico e dispensa de licitação como as práticas mais comuns da administração pública. Mas outros procedimentos também tem sua relevância, como a inexigibilidade e o pregão presencial.

A respeito dos órgãos mais compradores do estado de MG, a tabela 06 indica quais são os 15 mais importantes. É percebida uma concentração na área da saúde, educação e segurança pública. Os órgãos ligados à saúde gastaram em compras governamentais R\$2.984.921.518,56, enquanto os órgãos que pertencem à segurança pública compraram R\$1.351.519.753,41 em materiais. Se levar em consideração apenas os 15 órgãos mais compradores do estado, eles representam 93% do valor das compras de materiais da administração pública de MG, ou seja, tem-se uma grande concentração de recursos em poucos órgãos, o que, de certa forma, é natural, pois são as áreas em que o estado tem uma presença mais marcante. Também a grande atuação do Estado em obras públicas, o que explica a presença de órgãos como o Departamento de Estradas de Rodagem e a Secretaria de estado de Transporte e Obras Públicas.

A presença de certos órgãos compradores obviamente reflete na questão dos grupos de materiais mais comprados. A tabela 07 apresenta tais grupos, como já era esperado, o grupo de medicamentos é a maior fonte de despesa nas compras públicas do estado de MG, ele foi responsável por R\$2,4 bilhões, em dois anos e sete meses de exercício. Os 16 grupos de materiais indicados na tabela 07 representam quase 95% das compras do período, podendo ser destacado o grupo do combustível, veículos, matérias para construção e o gênero alimentício.

TABELA 06- Compras de materiais realizadas pelos órgãos mais compradores da administração pública de MG, anos 2012,2013 e 2014¹, MG

ÓRGÃO	2012	2013	2014	Total
SECRETARIA DE ESTADO DA SAUDE	650.369.649,65	969.963.544,85	386.302.639,11	2.006.635.833,61
FUNDAÇÃO EZEQUIEL DIAS	24.437.060,78	25.592.247,15	745.719.418,64	795.748.726,57
POLICIA MILITAR DE MINAS GERAIS	300.878.725,12	413.180.075,45	60.378.736,86	774.437.537,43
DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM- MG	169.099.747,33	295.493.759,01	119.765.536,60	584.359.042,94
FUNDAÇÃO HOSPITALAR DO ESTADO DE MINAS GERAIS	139.859.849,21	122.612.401,29	66.872.145,58	329.344.396,08
POLICIA CIVIL DO ESTADO DE MINAS GERAIS	94.801.954,34	149.434.671,94	31.119.835,44	275.356.461,72
SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCACAO	140.602.937,80	103.632.903,84	6.995.631,25	251.231.472,89
SECRETARIA DE ESTADO DE DEFESA SOCIAL	55.577.389,60	129.196.713,97	20.768.181,43	205.542.285,00
INSTITUTO DE DESENVIVMENT DO NORTE E NORDESTE DE MG	9.228.079,22	19.721.367,78	118.968.802,17	147.918.249,18
SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO	1.388.316,73	130.662.507,95	262.927,99	132.313.752,67
INST.DE PREVIDENCIA DOS SERVIDORES DO EST.M.GERAIS	43.023.185,90	47.606.018,03	21.739.420,34	112.368.624,27
CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE MINAS GERAIS	46.774.606,10	38.791.328,30	10.617.534,87	96.183.469,27
SECRET. DE ESTADO DE TRANSPORTES E OBRAS PUBLICAS	39.858.813,20	16.164.614,11	22.381.941,74	78.405.369,05
FUNDAÇÃO CENTRO DE HEMATOLOGIA E HEMOTERAPIA DE MG	29.808.322,52	34.851.158,21	5.508.853,39	70.168.334,12
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA	17.693.323,01	16.540.358,80	9.747.080,96	43.980.762,76
SOMA DOS ÓRGÃOS MAIS COMPRADORES	1.763.401.960,51	2.513.443.670,68	1.627.148.686,37	5.903.994.317,56
TOTAL DE TODOS OS ÓRGÃOS	1.918.348.927,54	2.691.159.735,32	1.688.856.294,85	6.298.364.957,70

(1) Até julho de 2014

Fonte: SEPLAG

Elaboração do autor

Expondo o cenário das compras de materiais do estado de MG, fica claro que a administração pública quando compra em MG concentra recursos em poucos órgãos, poucos municípios e em empresas de grande porte. Ou seja, não existindo preocupação em utilizar as compras governamentais em prol do desenvolvimento econômico e social regional, pelo contrário, por meio das compras públicas o governo promove a desigualdade inter-regional em MG. Como se não bastasse, as firmas mineiras representam muito menos do que poderiam dentro das compras do estado.

TABELA 07- Compras de materiais realizadas por grupo de material, anos 2012,2013 e 2014¹, MG

GRUPO DE MATERIAL	2012	2013	2014	Total Geral
MEDICAMENTOS	582.047.379,68	705.159.284,16	1.001.192.378,10	2.288.399.041,93
COMBUSTIVEIS, LUBRIFICANTES, OLEOS, GRAXAS E CERAS	319.521.164,66	469.967.960,74	23.999.311,02	813.488.436,43
VEICULOS PARA TRANSPORTE RODOVIARIO	184.773.733,54	427.552.718,73	55.470.806,80	667.797.259,07
MATERIAIS PARA CONSTRUCAO	213.876.178,88	259.822.383,94	133.941.665,31	607.640.228,13
MATERIAIS E EQUIPAMENTOS MEDICOS, ODONTOLOGICOS E VETERINARIOS	147.394.978,77	176.492.702,77	88.353.507,62	412.241.189,16
EQUIPAMENTOS E SUPRIMENTOS DE PROCESSAMENTO DE DADOS EM GERAL	120.508.951,03	139.984.676,58	36.367.658,47	296.861.286,08
GENEROS ALIMENTICIOS E BEBIDAS	31.531.484,41	29.790.013,24	126.307.412,51	187.628.910,16
EQUIPAMENTOS DE LABORATORIO E INSTRUMENTOS DE MEDICAO	28.109.786,91	63.380.991,84	18.401.544,75	109.892.323,49
MEDICAMENTOS (GRUPO AUXILIAR)	668.033,19	15.778.625,69	79.204.768,58	95.651.427,46
EQUIPAMENTOS DE COMUNICACOES	16.511.585,75	50.644.485,13	15.293.847,96	82.449.918,84
SUBSTANCIAS E PRODUTOS QUIMICOS	28.076.728,62	29.172.084,31	13.607.325,97	70.856.138,90
COMPONENTES PARA VEICULOS	28.800.117,41	22.194.445,88	15.294.999,24	66.289.562,54
EQUIPAMENTOS PARA CONSTRUCAO MOBILIARIO	340.179,43	55.412.308,68	301.815,99	56.054.304,10
ARMAMENTO, COMPONENTES, EQUIPAMENTOS E APETRECHOS DE USO POLICIAL	29.812.673,04	15.878.691,62	5.463.657,29	51.155.021,96
ARTIGOS DE ESCRITORIO	11.411.361,72	27.575.386,05	3.322.752,62	42.309.500,39
SOMA DOS PRINCIPAIS GRUPOS	16.329.922,10	14.069.963,65	9.005.348,03	39.405.233,78
TOTAL DAS COMPRAS	1.759.714.259,15	2.502.876.723,01	1.625.528.800,26	5.888.119.782,42

(1) Até julho de 2014

Fonte: SEPLAG

Elaboração própria

Uma vez visto o potencial da utilização das compras públicas mineiras como alavancador do desenvolvimento regional do estado, cumpre agora fazer algumas sugestões que caminhem neste sentido. É o que será feito no próximo capítulo

6 NOVAS PRÁTICAS DO USO DO PODER DE COMPRA ESTATAL EM MG

Esta seção tratará sobre novas práticas do Uso do Poder de Compra estatal em MG. Depois de feito o estudo dos conceitos e a visão geral dos autores que discorrem sobre o uso de compras governamentais em prol do desenvolvimento econômico regional, de ser analisado o arcabouço legal brasileiro que trata do assunto, de apontar boas e más experiências internacionais e nacionais do uso do poder de compra estatal e descrever o cenário de compras públicas, propor-se-á novas práticas do uso do poder de compra do estado de MG se torna fundamental, mesmo que seja apenas para um exercício de brainstorming, mostrar que existem saídas para o uso das compras governamentais é, na visão do autor, a parte mais importante deste trabalho.

Seguindo a linha do trabalho, as ações propostas para MG adotar como práticas serão pautadas em certos critérios, como, regionalização, desconcentração de renda, descentralização das compras, inovação, estímulo a novos mercados, aumento da competitividade das firmas mineiras e apoio para as MPEs, isso sem diminuir a concorrência de firmas de outros países e estados para, no fim, aumentar a participação das empresas mineiras nas compras governamentais do estado de MG. Posto isso, serão propostas quatro ações, que serão divididas em quatro subseções. Importante frisar que as ações não são concorrentes entre si, pelo contrário, haveria provavelmente ganhos maiores se fossem aplicadas conjuntamente, mas isso também não impede que as ações sejam praticadas de formas isoladas.

6.1 Regionalização das compras governamentais de Minas Gerais

Muito se discute sobre a escolha do modelo de compras de grandes instituições, se elas deveriam ser centralizadas ou descentralizadas (no sentido de serem feitas em várias regiões diferentes, não sendo, necessariamente, por órgãos diferentes). Geralmente, o Estado é instigado a centralizar o seu processo de compras, visando maior controle sobre os seus recursos, garantia de melhores preços e padronização do procedimento de aquisições governamentais, tudo isso em nome da transparência e maior eficiência com uso do recurso público. Porém, como colocado por Braga (2012), os riscos da centralização se materializam na possibilidade de surgirem cartéis, ou de reduzir-se consideravelmente o número de fornecedores possíveis, pelo volume envolvido e pela padronização de itens. Além disso, a concentração de recursos em um único órgão ou região compradora aumenta de forma expressiva o volume de recursos envolvidos, beneficiando apenas certos grupos

empresariais de determinadas regiões.

A ideia de descentralizar está ligada, de acordo com Braga (2012), a conceder mais autonomia aos executores da rede, e ainda, aproximar o processo de aquisição daqueles que auferem os seus benefícios, além disso, traz agilidade aos processos, pois reduz a burocracia que existe em uma grande compra, favorece também a questão da logística das entregas, sujeita a problemas de toda ordem e falhas de comunicação, em um modelo centralizado. Soma-se a isso, a capacidade de induzir MPEs a se desenvolverem, gerando ganhos econômicos e sociais para regiões antes desprestigiadas.

De encontro com essa linha de pensamento, no ano de 2014, um novo governo foi eleito em MG, o candidato da oposição Fernando Damata Pimentel do Partido dos Trabalhadores foi eleito no 1.º turno das eleições para governador e dentro do pilar de suas propostas estava a Regionalização. A proposta de implantar um novo modelo de gestão descentralizado e com foco na regionalização é para o novo governo a principal forma de se obter uma administração mais eficiente e próxima da população como um todo. Segundo o próprio Plano de governo (Propostas e Diretrizes para o Programa de Governo, Fernando Pimentel – 2015-2018), o deslocamento de órgãos de administração para as diversas regiões de MG, além de efetiva descentralização do conjunto da administração, permite que as questões regionais tenham a força política necessária para serem atendidas.

Um exemplo de tal descentralização, mesmo que diferente do pretendido pelo governo de MG, acontece no estado de São Paulo. Em SP existem os Escritores Regionais (ER), o objetivo desses escritórios seria tornar a administração estadual mais próxima de toda a população paulista, no caso, são ao todo 14 ER espalhados pelo estado. Porém, os ER têm função principal de auxiliar os municípios das regionais na questão de celebrações de convênios com o governo estadual, não tendo como foco uma atuação mais efetiva dentro do planejamento governamental e nem na atuação de descentralização da gestão pública do governo paulista. Há também em MG 25 coordenadorias regionais da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de MG (Seplag) espalhadas pelo estado, mas com um papel quase insignificante dentro da organização estatal administrativa mineira e localizações pouco estratégicas para o fomento do desenvolvimento regional mineiro.

Ainda há a questão do cenário exposto das compras públicas mineiras, tem-se que MG compra mais produtos fora do estado do que dentro, além disso, as compras que acontecem dentro de MG são feitas majoritariamente na RMBH ou em municípios muito próximos dela.

Posto isso, uma das propostas para o Uso das Compras Públicas

mineiras como uma ferramenta indutora do desenvolvimento econômico e social de todas as regiões de MG, passaria pela reestruturação das coordenadorias regionais da Seplag. Dotando-as de capacidade institucional e melhorando sua distribuição geográfica dentro do território de MG (como acontece com os ER - SP), as coordenadorias poderiam ser utilizadas como bases para procedimentos licitatórios que fossem atender as demandas de cada região. A ideia do escritório regional em MG na questão das compras governamentais seria de coordenar todos os órgãos ligados à administração pública estadual dentro de seu território a comprarem de fornecedores da própria região.

O intuito seria de pulverizar o recurso do estado em todas as regiões, gerando maiores chances para as firmas de cada região, principalmente as MPEs, utilizando de maneira mais efetiva a Lei n.º 123/2006. Os escritórios teriam um papel de alinhar as demandas dos órgãos públicos de cada regional com a capacidade das firmas em fornecer para o estado. Além disso, poderia adotar métodos licitatórios que beneficiassem as empresas locais, por exemplo, uma maior utilização do Pregão Presencial ou carta convite, isso geraria maiores possibilidades para firmas regionais saírem vitoriosas dos processos licitatórios.

Essa estratégia poderia trazer ganhos interessantes para as economias locais do estado, favorecendo a manutenção do recurso em MG e a desconcentração do recurso público para as diversas regiões mineiras, indo, exatamente, em encontro com o programa do novo governo eleito. Além disso, a existência dessas coordenadorias ou escritórios poderiam ter inúmeras outras funções, por exemplo, auxílio aos municípios na celebração de convênios com o poder estadual, maior conhecimento das demandas locais por políticas públicas, maior presença e, conseqüentemente, fiscalização do estado em regiões que carecem de tal *enforcement* e entre tantas outras benesses que uma maior proximidade com o cidadão pode oferecer aos gestores públicos.

6.2 Fomento de setores com capacidade de suprir o estado via BDMG

O governo de MG possui em sua estrutura estatal um grande diferencial em relação aos outros estados brasileiros, um banco de fomento, o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG). Os demais estados com exceção do Espírito Santo que também tem um banco de fomento, tem em seu aparato institucional no máximo agências de desenvolvimento, que apesar de serem instituições com papel até interessante na questão do desenvolvimento regional, não tem a mesma penetração, prestígio e capacidade institucional do BDMG.

O BDMG, que tem mais de 50 anos de fundação, tem três pilares de atuação: ser referência em soluções financeiras para empresas que querem crescer com inovação e sustentabilidade; Ampliar e facilitar o acesso ao crédito para MPEs; Ser parceiro do Estado e dos municípios, apoiando a implantação de projetos e políticas públicas, incluindo a atração de investimentos. O papel do BDMG não é de gestão de programas de governo, mas, sim, de contribuição para o alcance de seus objetivos como agente financeiro de MG, apoiando projetos do setor público municipal e da iniciativa privada, de todos os portes e de vários setores, além disso, age com participações em fundos de investimento em inovação e sustentabilidade.

O papel do BDMG para o fomento do desenvolvimento econômico em MG é de suma importância. De acordo com o Demonstrativo Financeiro de 2014, os desembolsos no ano 2014 somaram R\$2,5 bilhões, apresentando um crescimento de 19,7% em comparação ao mesmo período de 2013, no qual foram liberados R\$2,09 bilhões, para termos de comparação, segundo informação da Agência de Desenvolvimento Paulista (2015), em seis anos de atuação foram desembolsados cerca de R\$1,8 bilhão em operações de créditos, mostrando a diferença de capacidade entre o BDMG e a Agência de Desenvolvimento do estado mais rico do país.

As operações de risco BDMG representaram 96% destes desembolsos, sendo 36% referentes a operações realizadas com recursos próprios, 60% com repasses do Banco Nacional Desenvolvimento Econômico Social (BNDES), Financiadora de Estudos e Projeto (Finep), Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé), enquanto as operações de risco de terceiros representaram 4% do total.

O BDMG que tem um grande histórico de apoio às indústrias mineiras, as MPEs e a inovação em geral, poderia a partir de um estudo feito junto às firmas mineiras, criar um Fundo de Investimento ou até mesmo uma linha crédito específica para os setores com potencial para suprir as demandas do estado. Essa iniciativa seria uma saída à falta de condição do estado de MG em criar regras que privilegiem empresas domésticas, dado que o único ente que pode estabelecer critérios de diferenciação e vantagens para empresas nacionais ou setores específicos é a União, vide caso do Plano Brasil Maior, que elencou setores econômicos e firmas nacionais como sujeitos a preferências nas compras governamentais do governo federal. Ainda assim, a União não pode estabelecer preferências ou distinções entre estados brasileiros, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, como colocado no artigo 3.º, §1, inciso I da Lei n.º 8.666/1993.

Dessa maneira, um Fundo de Investimento ou uma Linha de Crédito

Subsidiada teria a função de tornar competitivas as empresas mineiras que tem potencial para suprir as demandas do estado, mas que por motivos de falta de capital giro, alta tributação, falta de capacidade de investimento ou até mesmo competição desigual com empresas de maior porte não conseguem ser competitivas nas licitações de MG.

O grande diferencial dessa ação seria que o estado de MG não distinguiria no âmbito das compras públicas empresas de outros estados ou países e não geraria renúncias fiscais, cujos custos seriam repartidos com toda a sociedade mineira, não sendo configurado assim protecionismo das firmas mineiras. Nesse sentido, o BDMG, como um banco de fomento, que conta com recursos próprios e além de outras opções de captação de recursos no mercado, entraria como uma força equalizadora da competição, por isso, o público-alvo dessa ação seriam as MPEs, principalmente de regiões menos abastadas do estado, uma vez que as médias e grandes empresas são por si só empresas competitivas no mercado e nas licitações públicas.

Um dos aspectos para a criação desse tipo de ação seriam as contrapartidas das firmas beneficiadas. Criar um fundo de investimento ou uma linha de crédito subsidiada sem esperar uma contrapartida para o Estado poderia atrair ou até mesmo gerar firmas *rent-seeking*, que segundo Bresser Pereira (2001, p. 18), é a atividade de indivíduos e grupos de buscar “rendas” extramercado para si próprios por meio do controle do Estado, que buscam se apoderar dos recursos públicos. Posto isso, estabelecer contrapartidas no momento de acordos entre firmas e Estado é um importante método para minimizar tal risco.

As contrapartidas sugeridas para tal ação seriam: prestação de contas do investimento feito em melhorias das firmas, situação regularizada com a Secretaria de Estado da Fazenda e comprovação do aumento da participação das empresas beneficiadas em processos licitatórios do estado de MG.

Desse modo, com esse tipo de ação proposta, o estado de MG, por meio de seu banco público de fomento, tornaria as MPEs mais aptas a competirem nos processos licitatórios, sem, no entanto, reduzir o patamar da competição entre as firmas. Utilizando ferramenta já existente dentro aparato institucional do estado, no caso o BDMG, a ação teria como objetivo aumentar a competitividade das firmas mineiras para, então, aumentar a participação das firmas mineiras dentro das compras públicas do estado de MG.

6.3 Planejamento das compras de Minas Gerais – cooperação técnica entre o governo de Minas Gerais, Sebrae e Fiemg

No início deste trabalho, na seção que trata sobre o arcabouço legal das compras públicas, foram tratadas as amarras que os gestores públicos sofrem para realizar compras que fujam do script delimitado pela Lei n.º 8.666/1993 e até mesmo pela LRF. Porém, essa questão é mais abrangente, estendendo-se a toda prática pública. Em estudo realizado por Abrúcio (2005, p. 10), constatou-se que os principais problemas dos estados brasileiros são: há falta de integração efetiva entre o planejamento, os recursos humanos, os sistemas de informação e as políticas públicas; descoordenação e fragmentação do aparato institucional estatal. Além disso, Abrúcio (2005, p. 8) afirma que uma política que planeje melhor o fluxo de bens que o governo estadual tem ou precise comprar é essencial para aumentar a consciência de custos da administração pública e tornar mais transparentes as despesas pagas pelos cidadãos-contribuintes e otimizar suas políticas públicas em torno desses recursos.

A ação proposta nesta subseção seria que o estado de MG elaborasse um Plano das futuras compras do estado de MG para os seis meses subsequentes. Dessa maneira, o estado poderia coordenar melhor suas ações, integrar planejamento, políticas públicas e compras governamentais, proporcionar mais transparência em suas ações e fomentar as firmas mineiras de modo mais inteligente.

A ação se daria por meio de uma cooperação técnica entre o governo de MG, Sebrae e Fiemg (Federação das Indústrias de Minas Gerais). No caso, cada órgão teria uma função específica, o Governo de MG, por meio da Seplag disponibilizaria para a Fiemg e o Sebrae o planejamento das compras do estado, ou seja, a administração pública indicaria para as empresas mineiras o que ela iria comprar nos próximos seis meses. O papel do Sebrae seria comunicar, divulgar e preparar as MPEs para essas futuras demandas do estado. O papel da Fiemg seria o mesmo do Sebrae, mas, claro, com foco nas indústrias de MG. Poder-se-ia pensar, inclusive, na criação de observatório das compras públicas por estes órgãos que forneceriam tais informações às empresas interessadas.

Está ação, de cunho mais protetora, poderia dar uma vantagem, a maior preparação para essas firmas. Talvez com mais tempo de preparação para uma licitação, as empresas tenham mais chance de serem bem sucedidas nesses processos. Importante frisar que essas informações são estratégicas para o governo, elas são a sinalização das ações governamentais que estão por vim. Além disso, como a questão é alavancar a competitividade das empresas mineiras por meio das compras públicas, a disponibilização das futuras compras estatais para instituições

que são ligadas, de certa forma, a administração pública, no caso, Sebrae e Fiemg, é de suma importância. Essas instituições são reconhecidas pelo seu alto grau de penetração e apoio junto aos setores produtivos em todo território mineiro, sendo assim, a cooperação técnica entre essas instituições e o governo de MG, seria de grande valia para todos os envolvidos. O governo de MG ganharia em escala e capacidade técnica, pois dificilmente teria acesso a todas as empresas mineiras, potencializando sua ação de desenvolvimento regional, enquanto Sebrae e Fiemg poderiam atuar naquilo que é de sua natureza, fomentar as firmas de MG a serem mais competitivas e lucrativas.

Tal ação não geraria impacto na questão orçamentária de MG, uma vez que as compras públicas acontecerão de qualquer forma. A maior dificuldade seria a coordenação e integração das demandas de todos os órgãos ligados ao setor público mineiro. Porém, a grande vitória dessa ação, seria a ausência de riscos para a administração pública, caso a finalidade da ação não seja alcançada, ou seja, as empresas não conseguirem auferir vantagens competitivas nos processos licitatórios de MG mesmo sendo antecipadas do que o governo de MG irá adquirir, a ação não seria inútil, ela traria pelo menos um planejamento completo das compras públicas de MG. Isto minimizaria, de certo modo, as questões levantadas por Abrúcio sobre os problemas e dificuldades dos estados brasileiros ligados ao planejamento estratégico.

6.4 Combinação das demandas da administração pública de Minas Gerais e a capacidade produtiva das indústrias mineiras

A combinação das demandas da administração pública de MG e a capacidade produtiva das indústrias mineiras seria uma quarta possibilidade de ação. Está seria do ponto de vista do aumento da competitividade por meio das compras públicas, a mais adequada para as indústrias mineiras. Mas como se daria tal ação?

Esta se daria por meio do *Roadmapping*, que é reconhecido como uma ferramenta de planejamento estratégico, empregada para antecipar as necessidades de desenvolvimento e as etapas indispensáveis à promoção de avanços em determinada área, em um horizonte temporal predeterminado. Utilizado por organizações, setores produtivos e governos para promover a representação, a colaboração, a comunicação, a tomada de decisão compartilhada e a coordenação de ações estratégicas, designa um método de construção de perspectivas de futuro que permite elaborar os *Roadmaps*, ou seja, mapas com trajetórias e encaminhamentos coordenados e encadeados no tempo e espaço (FIESC, 2014, p. 10).

Esse alinhamento entre demandante e fornecedor é fundamental nesse

processo. Diante disso, a ação se daria da seguinte forma, o governo de MG financiaria a elaboração de vários *roadmaps* para os diversos setores produtivos mineiros, mostrando o que as indústrias mineiras tem capacidade de produzir mas não produzem e o que a administração pública de MG poderia comprar das indústrias mineiras mas não compra. O *roadmap* é capaz demonstrar a uma capacidade produtiva mal utilizada, por exemplo, uma indústria produz determinado produto, porém, contando com as mesmas capacidades produtivas, poderia produzir outro produto com muito mais valor agregado.

Por meio do *Roadmap*, os empresários têm informações minuciosas do mercado, buscando os produtos de seu interesse dentro deste mercado e ter relatórios sobre recursos tecnológicos, humanos, de qualificação e gerenciais necessários para incorporar estes novos produtos em sua linha de produção.

Diante dessa ferramenta, haveria um alinhamento da capacidade produtiva das indústrias mineiras e as demandas latentes do governo de MG. Isto geraria, ao mesmo tempo, ganhos de competitividade e aumento na participação das indústrias mineiras dentro das compras da administração pública de MG.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As compras governamentais, como visto, poderiam ser utilizadas como ferramenta de desenvolvimento econômico e social. Isto ocorreria através do aumento da participação das firmas mineiras nas compras governamentais do estado de MG, fomentando ainda a competitividade das firmas mineiras, gerando desse modo desenvolvimento local.

Pode-se chegar a essa conclusão, pois, além dos autores que estudam o tema convergirem para uma mesma linha, na qual usar as compras governamentais como política pública de fomento ao desenvolvimento econômico pode trazer uma série de benefícios para a população, seja do ponto de vista econômico e social, quanto do ponto de vista regional. O Estado brasileiro, com o passar dos anos, diante de novos contextos, começou a entender, também, que as compras governamentais podem ser utilizadas como mecanismo para alavancar os setores produtivos locais. Prova desse novo entendimento por parte do poder público brasileiro foi, após a criação das rígidas leis n.º 8.666/1993 e n.º 101/2000, as promulgações das leis n.º 10.973/2004, n.º 123/2006, n.º 11.947/2009 e n.º 12.349/2010, que tinham em comum o uso do poder de compra estatal como meio para incentivar setores da economia ou determinados tipos de empresa.

Outro ponto que elucida a conclusão que, de fato, as compras governamentais têm poder para fomentar a competitividade das firmas de MG, gerando desse modo desenvolvimento local, são as experiências tratadas no trabalho. Todas elas, incluindo a fatídica experiência do governo acreano, mostram que as compras governamentais são capazes de estimular a economia local. Destacam-se nessas experiências governamentais, o *Buy American Act*, uma política nos EUA, que já perdura mais 80 anos, cujos ganhos e benefícios para a economia estadunidense são incalculáveis ao longo da história e o Selo de Qualidade São Paulo, cuja interferência do estado de SP no setor agroindustrial paulista foi fundamental para uma melhora de qualidade dos produtos locais, aumentando a competitividade das firmas e uma maior inserção no mercado de compras públicas do poder público de SP.

Com a descrição das compras públicas de MG, é percebido que as compras da administração pública mineira não possuem, dentro de suas prioridades, o desenvolvimento econômico e social como finalidade, sendo até hoje vistas apenas como a forma de obtenção dos suprimentos e serviços necessários para o funcionamento do Estado. Os dados das compras públicas de materiais de MG indicam que, entre 2012 e julho de 2014, dos mais de seis bilhões de reais gastos, apenas 31,72% do valor total das compras foram destinados a empresas mineiras,

sendo que, dessas, em sua grande maioria se concentravam na RMBH. Outro ponto de destaque a ser observado é a baixa participação das MPEs, no volume de recursos, apenas 10% foram destinados a firmas desse porte. Dessa maneira, conclui-se que, pelo volume de compras e baixa participação das firmas mineiras, pelo alto grau de concentração de recurso na região mais rica do estado e em empresas de médio e grande porte, existe, dentro do estado de MG, espaço para o uso das compras públicas como ferramenta de desenvolvimento econômico e social de forma regionalizada. Do modo em que está o estado continuará a promover a concentração de renda, a baixa circulação de recurso próprio dentro de seu território, monopólios, desigualdade regional e desincentivos a existência das MPEs.

Por último, o trabalho buscou, como o seu principal objetivo, indicar novos caminhos para uma prática diferenciada no que diz respeito às compras governamentais de MG, dando nova finalidade a essa função estatal. Foram sugeridas quatro ações, cada uma com suas características específicas, porém com os mesmos focos que foram: regionalização, desconcentração de renda, descentralização das compras, inovação, estímulo a novos mercados e aumento da competitividade das firmas mineiras e apoio para as MPEs. O intuito foi mostrar que há outras possibilidades para o uso das compras públicas em MG, aproveitando tal ferramenta para melhorar a vida de toda a sociedade mineira, não apenas alguns grupos, maximizando, assim, a utilização do recurso público.

Desse modo, conclui-se que todos os objetivos propostos foram alcançados. De certo, existe um longo caminho para as compras públicas em MG serem utilizadas como ferramenta de desenvolvimento regional. Porém, existe uma tendência por parte de outros governos, sejam eles nacionais ou subnacionais, em aproveitar as compras governamentais como um mecanismo de política pública desenvolvimentista, além disso, ao que tudo indica, com a entrada do novo governo em MG, as políticas terão um caráter mais regional, podendo, as compras públicas, entrarem também em um debate mais profundo, abrindo possibilidade para MG também adotar tal instrumento como ferramenta de desenvolvimento regional. Caso o governo de MG adote políticas públicas nos moldes propostos, pode sim, alavancar a competitividade as firmas de todas as regiões de MG, não apenas na região central do estado, como acontece atualmente, que, não por acaso, é a mais rica, gerando, assim, ganhos econômicos e sociais para toda sociedade mineira.

REFERÊNCIAS

ACRE. **Decreto n.º 4.929, de 5 de dezembro de 2012**. Regulamenta a Lei n.º 2.548, de 17 de fevereiro de 2012, que cria o Programa de Compras Governamentais com Incentivo à Indústria Local. Disponível em: <<http://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=247803>>. Acesso em 8 abr. 2015.

ACRE. **Lei n.º 2.548/2012**. Cria o Programa de Compras Governamentais com Incentivo à Indústria Local. Disponível em: <<http://www.al.ac.leg.br/leis/wp-content/uploads/2014/09/Lei2548.pdf>>. Acesso em 8 abr. 2015.

ABRÚCIO, Fernando Luiz. **Reforma do Estado no federalismo brasileiro**: a situação das administrações públicas estaduais. RAP. Rio de Janeiro. 2005.

AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO PAULISTA. Desenvolve SP: R\$1,8 bi em 6 anos. 12 mar. 2015. Disponível em: <<http://www.agencia.ac.gov.br/noticias/acre/programa-de-compras-governamentais-aquece-industrias-de-confecoos-acre>>. Acesso em: 8 abr. 2015.

ARAÚJO, Ana Luiza Gomes de. **As políticas públicas na lei de responsabilidade fiscal**. Revista de Direito Municipal, v. 7, p. 37-50, 2006.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Política Estadual de Aquisição Direta da Agricultura Familiar – PAAFamiliar**. 2013. Disponível em: <<http://mediaserve.almg.gov.br/acervo/258/734258.pdf>>. Acesso em 10 mar. 2015.

BANCO DE DESENVOLVIMENTO DE MINAS GERAIS S.A. – BDMG. **Relatório dos auditores independentes**. Belo Horizonte, 2014b.

BANCO DE DESENVOLVIMENTO DE MINAS GERAIS S.A. – BDMG. **Demonstrações financeiras em 31 de dezembro de 2014. e Relatório dos auditores independentes**. Belo Horizonte, 2014a.

BARADEL, Evandro Meira. **Licitação como instrumento de política pública de desenvolvimento regional**. 2011. 93 f. Dissertação Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (FGV), Rio de Janeiro, 2011.

BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. **Três ou quatro reflexões sobre compras governamentais**. João Pessoa, Paraíba. 2012. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/artigos/economia-e-financas/tres-ou-quatro-reflexoes-sobre-compras-governamentais/64071/>>. Acesso em 1.º abr. 2015.

BRASIL. Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial. **Plano Brasil Maior**; inovar para competir. Competir para crescer. Balanço Executivo 2011-2014, ABDI, Brasília, 2011.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 2013.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de

finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 123, de 14 de dezembro de 2006**. Institui o estatuto nacional da microempresa e da empresa de pequeno porte, e dá outras providências. Diário oficial da república federativa do Brasil. Brasília, 2006.

BRASIL. **Lei n.º 8.666 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. Brasília, 2014.

BRASIL. **Lei n.º 11.947 de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis n.ºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória n.º 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei n.º 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Brasília, 2009.

BRASIL. **Lei n.º 12.349 de 15 de dezembro de 2010**. Altera as Leis n.ºs 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei n.º 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. Brasília, 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Negociações internacionais de compras governamentais**. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=3542>>. Acesso em: 12 mar. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Política de desenvolvimento produtivo**, 2007. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br>>. Acesso em: 12 mar. 2015.

BRASIL. Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão. **Congresso Internacional de Compras Governamentais**, Brasília, 2 e 3 de abril de 2007.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado**. Brasília: ENAP, 2001.

CALDAS, Eduardo de Lima; NONATO, Raquel Sobral. **Compras públicas em favor do desenvolvimento local: o caso de Osasco**. CONGRESSO INTERNACIONAL INTERDISCIPLINAR EM SOCIAIS E HUMANIDADES, 1., Niterói, 2012.

CÂMARA, Maurício Paz Saraiva. **Uma análise sobre algumas causas da rigidez orçamentária após a constituição de 1988**. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 2008.

DALMONECH, Luiz Fernando; TEIXEIRA, Arilton; SANT'ANNA, José Mário Bispo. **O impacto ex-post da Lei de Responsabilidade Fiscal nº101/2000 nas finanças dos estados brasileiros**. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 45, n. 4, p. 1173-1196, Aug. 2011.

EDLER, J.; GEORGHIOU, L. **Public procurement and innovation: resurrecting the demand side**. Alemanha, Institute Systems and Innovation Research, 2007.

EDLER, J.; RUHLAND, S.; HAFNER, S. **Innovation and public procurement – review of issues at stake**. Alemanha, ISI Fraunhofer Institute Systems and Innovation Research, 2005.

ESTADO DE MINAS. Levy diz que há risco de país perder grau de investimento. 31 mar. 2015. Disponível em: <http://www.em.com.br/app/noticia/economia/2015/03/31/internas_economia,633065/levy-diz-que-ha-risco-de-pais-perder-grau-de-investimento.shtml>. Acesso em: 3 mai. 2015.

EVANS, Peter. **Estado, reformas e desenvolvimento**: o Estado como problema e solução. São Paulo: Lua Nova, 1993.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DE SANTA CATARINA (FIESC). **Rotas Estratégicas Setoriais para a Indústria Catarinense 2022**: Metal-mecânico & Metalurgia. Florianópolis: FIESC, 2014.

FIUZA, E. P. S. **Licitações e governança de contratos**: a visão dos economistas. Brasília: Ipea, 2009.

FONSECA, Marcelo da. Governo explica hoje ao Congresso medidas do arrocho fiscal. **Estado de Minas**. Brasília. 31 mar. 2015. Disponível em: <http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2015/03/31/interna_politica,632944/planalto-x-congresso-em-terca-feira-decisiva.shtml>. Acesso em: 3 mai. 2015.

FROSSARD, Leila Barbieri de Matos; CÂMARA, Leonor Moreira. **Poder de compras da administração pública federal**: novas perspectivas para o debate acadêmico. ANPAD: Vitória, 2010.

GUIMARÃES, Edson Peterli. **Compras governamentais por parte dos estados unidos, do Canadá e da União Européia: uma avaliação exploratória da viabilidade de quantificação**. Rio de Janeiro: Ipea, 2003.

JESUS, Deloisse de F. B; SALA, José B. **Poder de compra do estado e as compras sociais**: uma análise das suas relações com o desenvolvimento sustentável e com o desenvolvimento local. II CONINTER – Congresso Internacional Interdisciplinar Em Sociais e Humanidades Belo Horizonte, 2013

LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do trabalho científico**: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos. 7.^a edição. São Paulo: Atlas, 2012.

MAMONA, Karla. O fim do Brasil pode ser em 2015, diz Empiricus. **Exame.com**. Brasília. 26 set. 2014. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/mercados/noticias/o-fim-do-brasil-pode-ser-em-2015-diz-empiricus>>. Acesso em: 3 mai. 2015.

MARQUES, Felipe Silveira. **Compras públicas no Brasil e EUA**: análise da concorrência segundo o paradigma estrutura-conduta-desempenho. Brasília: ESAF, 2005.

MARTELLO, Alexandre. Prévia do PIB indica retração de 0,15% em 2014, diz Banco Central. **G1**. Brasília. 12 fev. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/02/previa-do-pib-indica-retracao-de-015-em-2014-diz-banco-central.html>>. Acesso em: 3 mai. 2015.

MINAS GERAIS. **Legislação ME/EPP**. Portal de compras. Disponível em: <<http://www.compras.mg.gov.br/legislacao/pequenas-empresas>>. Acesso em 3 mar. 2015.

MINAS GERAIS. **Lei n.º 20.608, de 7 de janeiro de 2013**. Institui a Política Estadual de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar - PAAFamiliar. Belo Horizonte, 2013.

MINAS GERAIS. **Agricultura familiar terá prioridade nas compras públicas de Minas Gerais**. Portal de compras. Disponível em: <<http://www.compras.mg.gov.br/noticias/668-agricultura-familiar-tera-prioridade-nas-compras-publicas-de-minas-gerais>>. Acesso em 10 mar. 2015.

MONASSA, Clarissa Chagas Sanches; LEONELLI, Aubrey de Oliveira. **É interessante para o Brasil aderir ao acordo sobre compras governamentais da OMC?**. Revista de Direito Internacional, Brasília, v. 10, n. 1, 2013.

MOREIRA, Heloísa Camargos; MORAIS, José Mauro de. **Compras governamentais: políticas e procedimentos na organização mundial de comércio, União Européia, Nafta, Estados Unidos e Brasil**. Brasília: IPEA, 2002.

MOREIRA, Marina Figueiredo; VARGAS, Eduardo Raupp de. **Compras para a inovação: casos de inovações induzidas por clientes públicos**. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2012.

NOVAES, Rodrigo Alves De. **Modernização das compras públicas: uma visão econométrica**. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2009.

PEREIRA, Simone Monteiro. ARRUDA, Ângela Maria Furtado. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e as Limitações e Sanções Impostas à Gestão Pública**. Revista Razão Contábil & Finanças. V. 1, n. 1, 2010

PIMENTA, Carlos César. **A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais**. Revista de Administração Pública, v. 32, n. 5, Rio de Janeiro, 1998.

PIMENTEL, Fernando Damata. **Propostas e Diretrizes para o Programa de Governo, Fernando Pimentel – 2105-2018**. Belo Horizonte, 2014. Disponível em: <<http://ivoto.com.br/app/enquete2014/json/propostas/130000000829.pdf>>. Acesso em 1.º mai. 2015.

SALA, José Blanes. **Por que o Brasil não quer assinar o acordo de compras governamentais proposto pela OMC?**. Disponível em: <<http://ampadvogados.com.br/artigo20.asp>>. Acesso em 12 mar. 2015.

SAMPAIO, Ricardo Alexandre. **A nova lei n.º 8.666/93**. Teresina, 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/18687/a-nova-lei-n-8-666-93>>. Acesso em 12 mar. 2015.

SANDENBERG, Carlos Alberto. Crise na economia brasileira não veio apenas pela seca e pela crise internacional. **Jornal da Globo**. 11 mar. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-da-globo/noticia/2015/03/crise-na-economia-brasileira-nao-veio- apenas-pela-seca-e- crise-internacional.html>>. Acesso em: 3 mai. 2015.

SÃO PAULO. **Quem Somos**: bolsa eletrônica de São Paulo. Portal de compras. 2015. Disponível em: <[http://www.bec.sp.gov.br/Publico/Quem_Somos/Perfil.aspx?chave="](http://www.bec.sp.gov.br/Publico/Quem_Somos/Perfil.aspx?chave=)>. Acesso em: 7 abr. 2015.

SEBRAE. MINAS GERASIS. **PORTAL DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS**. 2015. Disponível em: < <http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/mg?codUf=14> >. Acesso em: 7 abr. 2015

SILVA, E. P. da. **O uso do poder de compra do estado como instrumento de política pública**: a lei complementar n.º 123/2006, sua implementação. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da FGV, Rio de Janeiro, 2008.

SOUSA JÚNIOR, Célio Cabral de. **Utilização do poder de compra do estado de minas gerais como instrumento de desenvolvimento regional e para a promoção de políticas públicas locais redistributivas**. Belo Horizonte: Cedeplar, 2008.

SZPOGANICZ, Rubens. **Poder de compra estatal**: requisitos e estratégias para o desenvolvimento e qualificação de fornecedores de pequeno porte. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2003.

SQUEFF, Flávia de Holanda Schmidt. **O poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico**: análise do caso brasileiro. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

TELES, Jaqueline. Programa de Compras Governamentais ganha novo aliado. **Agência de Notícias do Acre**. 3 mai. 2014. Disponível em: < <http://www.agencia.ac.gov.br/noticias/acre/programa-de-compras-governamentais-aquece-industrias-de-confecoes-acre> >. Acesso em: 8 abr. 2015.

VEGRO, Celso Luis Rodrigues; STAUDT, Nelson Pedro; PITHAN, Rosana de Oliveira; SILVA, Adão Marin. **Cafés especiais na bolsa eletrônica de compras paulista**: uma política pública participativa. VII Simpósio de Pesquisa dos Cafés do Brasil, Araxá, 2011.