

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O USO DO PODER DE COMPRA DO ESTADO COMO INSTRUMENTO DE
POLÍTICA PÚBLICA: A LEI COMPLEMENTAR Nº 123/2006, SUA
IMPLEMENTAÇÃO.

DISSERTAÇÃO APRESENTADA À ESCOLA
BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E
DE EMPRESAS PARA A OBTENÇÃO DO TÍTULO
DE MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Erivam Paulo da Silva

Rio de Janeiro, 2008.

Aos meus pais, Otávio (*in memoriam*) e Antonia,
meus exemplos de vida.

À Luciana, meu porto seguro, e
à Beatrice e Isadora minhas paixões.

AGRADECIMENTOS:

A Deus, por ser a origem da minha força em momentos de dificuldade e fraqueza;

Ao professor Enrique Saravia, meu orientador, a quem soube tão calmamente conter-me em meus arroubos de ansiedade e guiar-me nesta jornada;

Agradeço aos professores José Cezar Castanhar e Floriano Peixoto de Azevedo Marques Neto por terem aceitado o convite para compor a banca examinadora de minha dissertação;

À professora Vera Correa, pelas conversas, apoios, incentivos e pelas valiosas correções e conselhos;

Aos meus chefes imediatos da Diretoria de Pesquisa e Estudos de Pessoal, principalmente na pessoa do Coronel de Artilharia Carlos Alberto Centeno da Silva, pela confiança e incentivo;

Aos amigos de curso, pelos momentos felizes, divertidos e animados, quase sempre regados a muito churrasco;

Ao Joarez, José Paulo e todos do CFAP, juntamente com funcionária Cordélia, da Secretaria Acadêmica, pelo apoio que me deram durante o curso.

“Para que a empresa seja bem sucedida, é necessário que a própria existência material do Estado, e não apenas a jurídica, pese significamente na vida da sociedade. Façanha da Era Vargas. Nela estão, por conseguinte, os laços primitivos dos principais agentes do enredo dramático contemporâneo: políticos, burocratas e suculto catálogo de grupos de interesse “.

(Wanderley Guilherme dos Santos)

RESUMO

Esta dissertação busca resgatar o debate sobre a utilização do Uso do poder de compra do Estado como um instrumento para dinamizar outras políticas públicas estabelecidas pelos entes federativos. Além de colocá-lo dentro de um contexto de inovação no setor público, o estudo deste tema deve ser feito considerando-se todas as suas variáveis e questionamentos, sejam eles de ordem legal, econômica, social ou política, a começar por aquele que considero o principal, que é o que se refere sobre a possibilidade de o Estado se valer do seu poder de compra para desenhar e fomentar mercados, com vistas a alcançar outros objetivos que não aqueles tradicionalmente aceitos. Assim, na análise de uma aplicação direta desta nova prática, este estudo avalia a implementação da Lei Complementar n.º 123/06, que passa a conceber um tratamento diferenciado para as micro e pequenas empresas nas contratações públicas. Por meio de entrevistas foram coletadas informações com os atores relevantes para esta fase, concluindo-se que aspectos como a heterogeneidade do segmento das MPE's e sua baixa capacidade de articulação, juntamente com as ações pouco articuladas executadas pelos órgãos envolvidos quando associadas aos óbices endógenos do instituto da licitação, contribuem de forma decisiva para baixo estágio da implementação que se verifica neste momento.

Palavras-chave: poder de compra, políticas públicas, implementação e micro e pequenas empresas.

ABSTRACT

This study aims to bring back the debate on the use of the purchasing power of the State as instrument to boost other public policies established by federal entities. Besides putting it in a context of innovation in the public sector, the study of this issue must consider all its variables and questions, whether of legal, economic, social or political order, starting with the one I consider the most important: the possibility of the State to assert its power of purchasing in order to design and promote markets, searching to achieve other objectives rather than those traditionally accepted. Thus, in the analysis of a direct application of a new practice, this study evaluates the implementation of the Additional Law number 123/06, which gives a differentiating treatment to micro and small enterprises in public contracting. By means of interviews, information was collected with the relevant actors in in this phase. The conclusion was that aspects such as the heterogeneity of the segment of the MPE's and their low capacity of articulation, along with the endogenous obstacles of the institution of the bidding, contribute decisively to the low stage of the implementation that occurs at this moment.

Keywords: purchasing power, public policies, implementation and micro and small enterprises.

SUMÁRIO

	Página
AGRADECIMENTOS	04
RESUMO	06
ABSTRACT	07
LISTA DE ILUSTRAÇÕES	10
LISTA DE TABELA	11
LISTA DE SIGLAS	12
1.0 O PROBLEMA	13
1.1. Introdução_____	15
1.2. Objetivos_____	17
1.3. Delimitação do Estudo_____	18
1.4. Relevância do Estudo_____	19
2.0 REFERENCIAL TEÓRICO	21
2.1 Políticas Públicas: as formas de ação do Estado_____	21
2.1.1 Políticas públicas: conceitos, formação e uma aproximação teórica_____	25
2.1.2 A fase de implementação: sua importância para a política_____	36
2.2 A Lei Complementar 123/06 como uma política setorial_____	42
2.2.1 Identificando os aspectos principais: a individualização de uma política pública_____	43
2.2.1.1 O período de Elaboração_____	44
2.2.1.2 Justificativas legais, sociais e econômicas para a Lei Geral_____	45

2.2.1.2	A interseção com outras políticas no âmbito do Governo_____	49
2.2.1.3	Objetivos gerais, específicos e o meio utilizado: as compras públicas_____	51
2.2.1.4	Objetivos específicos: um vértice em comum com outras políticas públicas_____	53
2.3	Poder de compra: uma análise geral_____	60
2.3.1	Uso do poder de compra do Estado: conceito, aplicações e potencialidades, os aspectos deste instrumento multifacetado_____	66
2.3.2	Breve análise do contexto internacional_____	74
2.3.3	A evolução histórica das contratações governamentais_____	78
2.3.3.1	Do liberalismo ao intervencionismo estatal_____	78
2.3.3.2	Os grandes marcos normativos_____	86
2.3.3.2.1	O período militar: Decreto-Lei nº. 200/67_____	88
2.3.3.2.2	A redemocratização: Decreto-Lei nº. 2.300/86_____	91
2.3.3.2.3	A Constituição Federal de 1988 e a Lei nº. 8.666/93: o retorno ao liberalismo clássico?_____	93
2.3.3.3	A influência da Administração Pública Gerencial_____	99
2.3.3.4	A Inovação Introduzida pelas Agências Reguladoras e as novas modalidades de licitação: a consulta e o pregão_____	102
3.0	MEDODOLOGIA	105
3.1	Delineamento da Pesquisa_____	105
3.2	Forma de coleta e tratamento dos dados_____	108
3.3	Seleção dos sujeitos da pesquisa_____	110
3.4	Limitações da Pesquisa_____	113

4.0	ANÁLISE INTERPRETATIVA DAS ENTREVISTAS: A IMPLEMENTAÇÃO PELAS PRÁTICAS DOS ATORES	115
4.1	A questão dos limites de enquadramento_____	115
4.2	Percepção dos problemas e sua relação com a implementação_____	118
4.3	Relevância para o segmento das MPE's_____	119
4.4	Inovação administrativa: a introdução de novas práticas_____	121
4.5	Necessidade de associações_____	122
4.6	Justificativas para utilização do poder de compra_____	125
4.7	Usos e potencialidades: a tecnologia da informação e a possibilidade de se obter inovação tecnológica_____	126
4.8	As ações executadas ou planejadas: uma visão global da implementação____	129
5.0	CONCLUSÕES E PROPOSIÇÕES DE PESQUISAS FUTURAS	134
6.0	BIBLIOGRAFIA	141
	ANEXOS	151

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 01 - Hierarquia de ações no processo decisório de política pública

Figura 02 - Ação Social

Figura 03 - Possibilidades de aplicação para o Uso do poder de compra do Estado

Quadro 01 - Bases na Organização Governamental

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 - Dados sobre cadastramento de MPE's no âmbito Federal

Tabela 02 - Órgãos/ Atores entrevistados

LISTA DE SIGLAS

ABM – Associação Brasileira de Municípios

ASPIL's – Arranjos e Sistemas Inovativos e Produtivos Locais

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

DEPME – Departamento de Micros, Pequenas e Médias Empresas

DASP - Departamento do Serviço Público

FAR - Federal Acquisition Regulation

FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos

TED – Tratamento Especial e Diferenciado

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

MPE's – Micro e Pequenas Empresas

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OMC – Organização Mundial do Comércio

PACTI – Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria

PBQP – Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SEST – Secretaria de Controle das Empresas Estatais

SLTI – Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação

1. O PROBLEMA

Este capítulo apresenta o tema do trabalho a ser abordado nesta dissertação, fazendo referência acerca dos motivos considerados para identificá-lo como problema a ser pesquisado. Serão feitas em seguida as abordagens aos objetivos pretendidos, a delimitação do estudo e a apresentação de argumentos expondo a sua relevância para a área na qual está inserido. Busca-se com isto, contemporizar um assunto não muito presente na Administração Pública, mas que vem se transformando ao longo do tempo em decorrência do aumento de sua importância, seja quanto ao segmento a que se destina no momento, que é o das micro e pequenas empresas, seja devido ao incremento que teve nas últimas décadas devido ao uso da *Internet*, que são as Compras Governamentais, assunto polêmico, extremamente normatizado e que, recentemente, está tendo mais uma vez a sua dimensão ampliada, principalmente em face de uma nova concepção de Estado que surge.

O Estado, ao utilizar-se deste imenso potencial, busca revestir a sua atividade de compras com as características de uma ferramenta de política pública, em que aquela deixa de ser considerada apenas uma área meio no contexto público para transformar-se e assumir papéis mais abrangentes, capazes de: promover o desenvolvimento econômico e social, induzir inovações, diminuir as assimetrias existentes entre segmentos hipossuficientes ou para aqueles considerados estratégicos para a economia nacional.

Diante de um processo evolutivo e cheio de mudanças, em que se associaram e se associam interesses da sociedade e do governo, principalmente quando se refere às compras públicas, foi publicada, em 15 de dezembro de 2006, a Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas / MPE's, sendo editado posteriormente o Decreto n.º 6.204, de 05 de setembro de 2007, que regulamenta o Capítulo V – Do Acesso aos Mercados – da referida lei, em âmbito

federal. Segundo FILHO (2006), passa a ocorrer de forma inédita e direta, no campo das licitações, uma nova relação entre as MPE's e a Administração Pública, nas três esferas de governo, quando se trata da aquisição de bens e serviços.

Assim, diante deste novo contexto e com vista a uma melhor compreensão e esclarecimentos dos diversos aspectos envolvidos neste processo, o seguinte questionamento passa a ser colocado como problema de pesquisa a ser resolvido: Com a aprovação e regulamentação da Lei Complementar n. ° 123/2006, no que se refere às compras públicas, como avaliar a sua implementação por meio dos atores envolvidos no processo?

1.1 Introdução

Abordar o Uso do poder de compra do Estado implica necessariamente em analisarmos também o assunto licitação, pois esta será um dos meios pelo qual aquele se materializará, possibilitando o seu enfoque tanto pelas suas repercussões no mundo jurídico como também sob a ótica de uma política pública, a qual será adotada neste trabalho, não se deixando, no entanto, de tecer alguns comentários jurídicos para uma melhor explicação e entendimento sobre o assunto.

Todos os Estados comprem, ou seja, adquirem bens e serviços no mercado interno ou externo com a finalidade de alcançar seus objetivos, que podem ser os mais variados possíveis, e que no caso do Brasil fica claro quando se observa o texto constitucional, que no seu artigo 3º estabelece, dentre os vários objetivos, a garantia do desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades nacionais (BRASIL, 1988). Associados aos objetivos estatais, outros temas também são de grande relevância neste contexto, como: mudanças na concepção do Estado Moderno, que passa de uma revisão do seu tamanho até a forma como se organizam as suas ações; o processo de globalização econômica; o grande avanço da tecnologia da informação, a crise fiscal que assola os Estados Nacionais e a questão ambiental, dentre tantos outros.

Estes fatores condicionam e obrigam o Estado a rever suas ações na busca daquilo que é considerado prioritário, sejam estas prioridades vistas como uma política de Estado ou de governo. O que se nota, porém, é que a busca de uma maior eficiência está cedendo lugar a uma preocupação maior com resultados e a rigidez processual aos poucos vai se flexibilizando, procurando tornar o Estado uma organização mais ágil, atuando de maneira mais descentralizada e mais articulada com os setores locais. Dentro desta nova visão, o

processo de aquisição governamental passa a incorporar novas perspectivas e objetivos em face desta amplitude, o que requer práticas mais eficientes e uma nova postura por parte dos atores envolvidos neste processo.

Assim, temos como propósito central deste trabalho a análise, dentro do possível, da implementação do Capítulo V da Lei Complementar n.º 123/96, também conhecida por Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, que, ao abordar a questão do acesso aos mercados para este segmento passa a lhe conceder um tratamento diferenciado nas aquisições públicas, conforme regulamentação dada pelo Decreto nº. 6.204, de 05 de setembro de 2007. Este estudo consistirá na abordagem dos objetivos almejados, dos instrumentos utilizados e, principalmente, da ação dos atores responsáveis por implementá-la. Ao final, espera-se chegar a um entendimento que permita avaliar a implementação desta política pública, tanto de uma forma global quanto daquelas que decorrem da aplicação específica dos artigos 42 ao 49, constantes do capítulo em foco.

O processo de desenvolvimento histórico da análise de políticas públicas, após a Segunda Guerra Mundial, caracteriza-se pelo emprego, em diferentes momentos, de diferentes correntes, de várias perspectivas, teorias e métodos. Esta situação pode ser vista como o resultado do reconhecimento amplo e cada vez maior, da complexidade do processo que envolve as políticas públicas. De fato, o que ocorre é que os diversos meios de análise, quando utilizados isoladamente, revelam as suas respectivas limitações.

Trazer este entendimento para esta dissertação é importante, pois neste caso, o Estado ao fazer do Uso do seu poder de compra como instrumento para efetivação de diversas políticas públicas, envolvendo setores variados que possuem objetivos às vezes diferentes, introduz um complicador a mais que é a licitação pública, a qual se mostra, na prática brasileira, como um campo de intensas disputas entre grupos que possuem os mais variados interesses. Quando

isto se associa ao segmento das micro e pequenas empresas, a vertente econômica também ganha ênfase, pois, no contexto mundial atual elas têm assumido um importante papel no crescimento e no desenvolvimento econômico.

Assim, a análise das ações dos atores envolvidos no processo de implementação da política representada pela Lei Geral, especificamente no que tange ao tratamento diferenciado para as MPE's como forma de incentivo, passa a ter uma grande amplitude, seja devido ao universo de atores, seus interesses e especificidades, como também à complexidade da área em que ela é operacionalizada: a das compras públicas.

Para o alcance dos objetivos deste trabalho, utiliza-se uma pesquisa bibliográfica sobre os assuntos que envolvem esta política e também uma pesquisa de campo, a qual, por meio de entrevistas, coleta e analisa as ações dos atores identificados como sendo relevantes para a sua implementação, procurando interpretá-las de uma forma abrangente e que possibilite uma compreensão do fenômeno no momento atual, considerando-se principalmente as teorias sobre o assunto e os objetivos almejados pela política.

1.2 Objetivos

Este trabalho, ao contextualizar o assunto e proceder à sua investigação, terá por objetivo final responder ao seguinte questionamento: Com a aprovação e regulamentação da Lei Complementar n.º 123/2006, no que se refere às compras públicas, como avaliar a sua implementação por meio dos atores envolvidos no processo?

Para que seja possível alcançar o objetivo acima proposto, outros objetivos, classificados por intermediários, também devem ser alcançados, de forma a se constituir um

encadeamento que conduza à resposta do problema suscitado. Os objetivos intermediários são os seguintes:

- a) contextualizar o assunto de políticas públicas associando-o ao tema;
- b) analisar a lei geral sob a ótica de uma política pública e suas diversas fundamentações teóricas, com breves enfoques no seu aspecto jurídico-normativo;
- c) abordar o assunto poder de compra, micro e pequenas empresas e licitações públicas, estabelecendo relações entre eles;
- d) identificar e coletar as ações dos principais atores responsáveis pelo processo de implementação, analisando as suas práticas;
- e) apresentar argumentos que possam servir para avaliação do processo de implementação desta política pública.

1.3 Delimitação do estudo

Vários são as possibilidades de enfoque para abordar o Uso do poder de compra do Estado, podendo ser: como uma ação governamental de inclusão de segmentos sociais considerados hipossuficientes; estudado abordando-se o setor produtivo nacional, com foco na pesquisa e desenvolvimento e na questão das inovações tecnológicas; pode ser analisado dentro de um enfoque ambiental, de modo a se permitir as chamadas contratações ecologicamente sustentáveis, ou analisado dentro de uma visão estritamente jurídica. Porém, o foco deste estudo versará apenas sobre a Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, especificamente sobre seu Capítulo V, conforme Anexo B deste trabalho, que ao tratar do acesso aos mercados, concede um tratamento diferenciado nas compras públicas para este segmento empresarial.

1.4 Relevância do estudo

A Lei Geral das MPE's, segundo FILHO (2006), tem em seu escopo um caráter regulatório e essencialmente tributário, seus dispositivos abrangem diversas áreas, como a fiscal, econômica, trabalhista, previdenciária, tecnológica e a das compras governamentais, alcançando assim uma diversidade de atores, de cenários institucionais e de arenas de poder. Este estudo tem o seu foco concentrado naquilo que passa a ser compreendido como uma inovação introduzida pela Lei Geral, que é a possibilidade de se usar as compras públicas, ou melhor, o poder de compra dos entes da federação dentro de uma lógica que não seja tão somente a do paradigma da estrita eficiência. A essência desta forma de atuação passa a estar associada à busca de outros resultados, sejam eles de natureza social ou econômica, constituindo-se em um instrumento de grande flexibilidade para a implementação de outras políticas públicas elaboradas pelo Estado.

Um dos aspectos mais relevantes para esta pesquisa reside na necessidade de que o poder público, atuando como gestor da sociedade, desenvolva ferramentas capazes de implementar as suas políticas públicas, e também que, a compreensão deste processo enseje a possibilidade de se estabelecer uma análise do desempenho do Estado, principalmente quando se coloca a eficiência, a eficácia e a efetividade como medidas de sucesso da ação governamental. Assim, esta análise pretende contribuir para o entendimento de uma nova forma de atuação do Estado.

O Uso do poder de compra, em todos os níveis de governo, coloca-se como uma alternativa eficiente para a indução do processo inovativo no segmento a que foi direcionado, principalmente depois que os fatores de mão-de-obra barata e a abundância de matérias-primas deixam de ser uma vantagem comparativa para os países em desenvolvimento,

reforçando ainda mais a importância das MPE's para a economia nacional, tendo em vista a sua imensa capacidade de gerar emprego e renda e promover o desenvolvimento local.

Este conjunto de fatores faz com que a implementação desta política se revista de uma enorme complexidade e se constitua em um aspecto fundamental para o seu sucesso, fazendo com que seu estudo adquira uma grande importância. O entendimento da complexidade existente nas políticas públicas e sua relevância para o estudo do assunto também é compartilhado por FARIA (2003, p.21), que em estudo realizado sobre políticas públicas se manifesta no sentido de que as várias pesquisas e ensaios realizados sobre o tema, têm sido incapazes de interpretá-las corretamente, fruto de uma diversificação e complexificação, de mecanismos de intermediação de interesses, como o corporativismo, pluralismo, marxismo e suas derivações, constituindo-se estes em: "... processos marcados por interações não hierárquicas, baixo intercâmbio de informações e recursos, bem como pela participação de novos atores, como, por exemplo, organizações não-governamentais e redes de especialistas".

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico para esta pesquisa subsidia-se em estudos sobre políticas públicas, micro e pequenas empresas e compras governamentais. Este capítulo está estruturado em três tópicos, considerados relevantes para este estudo: o primeiro, aborda as políticas públicas, com ênfase para a fase de implementação; o segundo, enfoca a Lei Geral em seus aspectos jurídicos, sociais e econômicos mais importantes, além dos seus objetivos e instrumentos utilizados, abordando, em sua maioria, o Capítulo V do dispositivo legal; o terceiro tópico, faz-se a análise do Uso do poder de compra do Estado como um instrumento de efetivação de políticas públicas, passando por uma análise geral do tema, destacando-se: suas perspectivas, usos, potencialidades e um breve panorama do contexto internacional. Faz também uma revisão histórica sobre o assunto licitações, desde a sua inserção até os dias atuais, ressaltando os principais mecanismos inseridos ao longo deste processo e que, atualmente, permitem que ela seja utilizada de uma forma diferenciada. Finalizando, procede-se a análise dos dados coletados por meio das entrevistas, fazendo-se uma avaliação do processo de implementação.

2.1 Políticas Públicas: as formas de ação do Estado

Antes de analisar as formas de ação estatal, pressupondo-lhe uma existência prévia e um manifesto ‘querer’, cabe lembrar, e mesmo até afirmar, que a instituição chamada Estado é uma criação do homem, ser eminentemente social. Em determinado momento do processo civilizatório, este instrumento passa a ser utilizado pelo homem para o alcance de determinados fins de seu interesse, adquirindo ao longo da história uma complexidade e importância que têm motivado estudos nos diversos ramos das ciências sociais e originado

várias teorias, as quais procuram explicar a sua origem e dar-lhe um determinado fim, ou pelo contrário, partem de um fim específico e procuram justificar-lhe a origem. Este debate não será feito aqui, uma vez que as ciências, sejam as jurídicas, econômicas ou políticas, já abordaram intensamente o assunto.

Sendo o Estado um instrumento e não um fim em si mesmo, e que serve ao homem para o alcance de seus objetivos, a pergunta que se logra responder é: Quais seriam estes objetivos? Seriam eles universais? Qual a melhor forma de representá-los? Enfim, qual seria o fim buscado pelo Estado? As várias correntes de pensamento têm respostas diversas para estas perguntas. Sem optar por esta ou por aquela, mas por acreditar que esta concentre um significado bastante amplo e de difícil objetivação, opta-se que a resposta seja o “bem comum”. DALLARI (1995, p. 95) busca na igreja católica um ponto de apoio para definir este termo, colocando que: “o fim do Estado é o bem comum, entendido este termo como conceituou o Papa João XXIII, ou seja, o conjunto de todas as condições de vida social que consintam e favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade humana”. Este entendimento, de certa forma, se coaduna bastante com a Constituição Federal, que tem entre seus pilares a valorização da dignidade da pessoa humana.

Este autor, mesmo estando ligado à ciência jurídica, faz uma associação bastante pertinente e que bem representa a realidade brasileira. Ele coloca que para a consecução de seus fins, o chamado Estado-de-Direito Moderno reparte esta busca por três atividades diversas, que são as funções legislativa, executiva e jurisdicional, afirmando: “[...] é facilmente verificável que há, de fato, uma estreita relação entre os fins do Estado e as funções que ele desempenha” (DALLARI, 1995, p. 90). Representando o princípio da separação de poderes de Montesquieu, estas funções, harmônicas na sua concepção, não têm na prática do exercício de suas atividades uma divisão tão rígida que proporcione uma clara distinção e que

permita sua perfeita individualização, situação esta que se reflete claramente nas ações estatais, as quais possuem áreas que se interpenetram e se influenciam, não sendo sempre possível analisá-las de forma isolada quando se trata da sua influência na vida social.

Ao analisar as realidades estatais ao longo dos tempos, SARAVIA (2006, p.21) coloca as várias perspectivas sob as quais ela pode ser feita: a filosófica, a ciência política, a sociologia, a jurídica e a das ciências administrativas dentre outras, o que de certa forma ratifica as colocações feitas. Afirma também que cada uma delas prevalece em determinado momento da história, com destaque para a visão jurídica, que permanece hegemônica até a segunda grande guerra, começando a partir daí uma visão mais administrativa, que passa a se constituir na abordagem dominante até os dias atuais. Este predomínio não afasta totalmente o aspecto jurídico, que vem a dividir espaço e até mesmo a impor a forma de atuação daquela, principalmente nos países latinos e naqueles que possuem uma forte tradição jurídico-germânica.

A concepção jurídica ganha destaque e força no sistema brasileiro a partir do momento em que este passa a considerá-la como essencial para seu funcionamento, o que pode ser traduzido por uma analogia bem simples: a anatomia do Estado está na Constituição Federal, enquanto que a sua fisiologia encontra-se no Direito Administrativo. Esta visão legalista introduz a preferência pelo estudo das estruturas e das normas, privilegiando uma visão mais estática do Estado e da Administração Pública, a qual passa a ter no Direito um elemento fundamental para a definição e delimitação de suas práticas, servindo inclusive como legitimador para algumas de suas ações.

Em um primeiro momento, o planejamento foi a principal forma utilizada para se operacionalizar as ações estatais, o qual, sendo importado da esfera privada, tem como condição fundamental para o seu sucesso a não-ocorrência de mudanças significativas dentro

do período para o qual é estipulado. Os sistemas de planejamento governamental passam então a possibilitar grandes conquistas, colocando o Estado como o grande indutor e provedor da sociedade. Pode-se, inclusive, dizer que esta intervenção passa a destacar-se e ganhar importância a partir do declínio da visão liberal, em que o Estado assume um novo papel e procura corrigir as imperfeições do liberalismo.

Segundo RESENDE (2006, p.18), em uma análise bem econômica, estas novas atribuições se traduzem principalmente pela busca de ações que corrijam as assimetrias existentes, procurando promover ajustes na alocação de recursos e de renda e manter a estabilidade econômica. Esta crescente intervenção do Estado passa a ter grande reflexo em outras esferas da sociedade, principalmente na social, o que é determinado principalmente pela interação e pelos tipos de instrumentos utilizados na promoção destes ajustes, fazendo predominar, por certo tempo, certas características nas suas ações, dando origem ao termo *welfare state*.

Conforme entendimento de alguns autores (SARAVIA, 2006; BRESSER-PEREIRA, 1998), este modelo intervencionista entra em crise a partir da década de setenta, tendo como principais fatores a crise do petróleo, o aceleração do processo de globalização e a evolução da telemática, o que leva a uma discussão da atuação do Estado e pela busca de um novo papel para este na sociedade, principalmente nos países mais desenvolvidos como a Inglaterra, EUA e Nova Zelândia.

Os condicionantes para a exaustão deste modelo encontram-se em dois pontos principais: o primeiro, na sua incapacidade de responder em tempo hábil às novas demandas que surgem, principalmente em decorrência do uso do planejamento, cuja forma estática de identificar e atuar junto à sociedade não permite que o fornecimento das respostas de que esta necessita ocorra em tempo hábil; o segundo limite está diretamente ligado à sua capacidade

financeira, a qual não é mais capaz de suportar a forma adotada, que passa a ter inclusive como uma de suas causas a ineficiência do Estado em administrar seus processos internos, ou seja, culpa-se também a burocracia estatal pelos crescentes gastos. Como soluções, surgem propostas para a redução do tamanho do Estado e a busca por novos instrumentos de ação, os quais passam a ser prioridades, estando, porém, agora atrelada a outros princípios, como agilidade, flexibilidade e redução de custos.

SARAVIA (2006, p. 26) coloca que a ação baseada no planejamento se desloca para a idéia de políticas públicas, a qual passa a considerar e incorporar aspectos importantes, como o desejo crescente da sociedade em participar, implementar e controlar as decisões estatais, se enriquecendo também com conceitos advindos do campo da tecnologia, economia e administração. A respeito desta nova forma de atuação, um entendimento se faz necessário, que é a diferença entre Política e política pública, vista neste trabalho como a concretização da ação estatal, neste sentido, REIS (1989a, p.18) afirma:

Entendo por 'Política' (com 'p' maiúsculo) no contexto deste trabalho, a ordenação institucional, segundo recursos de autoridade, dos interesses sociais em disputa, independentemente das formulas de competições particulares adotadas e quaisquer que sejam os fundamentos materiais e ideais dos interesses envolvidos. Por outro lado, quando me refiro à 'políticas públicas' (ou simplesmente 'políticas'), tenho em mente as traduções técnico-rationais de soluções específicas do referido jogo de interesses da 'Política'.

2.1.1 Políticas Públicas: Conceitos, formação e uma aproximação teórica

Para o conceito de política pública, segue-se a definição dada por SARAVIA (2006, p. 29), que é a seguinte:

[...] poderíamos dizer que ela é um sistema de decisões públicas que visa ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, através da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.

Para MONTEIRO (1982, p. 05), qualquer definição de política pública não é um consenso, tais são as possibilidades de percepção que este termo proporciona, ficando a critério daquele que executa o estudo, a escolha daquela que melhor represente o objetivo pretendido. Assim, outro conceito é colocado pelo autor: “... é um conjunto de ações interligadas e desempenhadas por diferentes *policy-makers*, em diversos estágios do processo decisório”. Este entendimento dá relevância ao processo decisório e inclui os “fazedores de política”, permitindo que sua análise se faça tanto pelos interesses dos envolvidos quanto pela operacionalidade da política em si. No tocante aos aspectos “interesses dos envolvidos” e *policy-makers*, o autor faz dois comentários importantes (MONTEIRO, 1982, p. 66):

[...] a complexidade dos processos decisórios de política pública encontra sua caracterização mais típica nas situações em que o *policy-maker* é um inovador, ou seja, quando a conjuntura requer uma ação absolutamente nova, fora dos padrões habitualmente praticados.

[...] Uma dimensão habitual dessa inovação no processo decisório de uma política relaciona-se às “reformas” organizacionais de maior ou de menor amplitude. A criação de novas unidades de decisão ou a redefinição de atribuições nas unidades já existentes é um sinalizador dessa necessidade de adaptação à crise.

HOGWOOD e GUNN (apud SARAVIA, 2006, p. 09), afirmam existir pelo menos sete perspectivas para se analisar uma política:

- a) estudos de conteúdos de política, onde o analista procura descrever e explicar a gênese e o desenvolvimento de políticas específicas;
- b) estudo do processo das políticas em que se preste atenção às etapas pelas quais passa um determinado assunto e se procura verificar a influência de diferentes setores no desenvolvimento desse assunto;
- c) estudos de produtos de uma política que tratam de explicar porque os níveis de despesa ou fornecimento de serviços variam entre áreas;

- d) estudos de avaliação, que se localizam entre análise de política e as análises para a política e que podem ser descritivos ou prescritivos;
- e) informação para a elaboração de políticas em que os dados são organizados para ajudar os tomadores de decisão a adotar decisões;
- f) análise do processo em que se procura melhorar a natureza dos sistemas de elaboração de políticas;
- g) análise de políticas quando o analista pressiona, no processo de política, em favor de idéias ou opções específicas.

Para VIANA (1996, p. 06), o estudo do assunto tem um objetivo de esclarecimento, este posicionamento ajuda a melhor entender as dificuldades existentes, diz a autora:

[...] trata-se de um esforço para explicar a difícil interação de intenções, construídas na fase de formulação de políticas, e ações, presentes na fase de implementação -, isto é, o processo contínuo de reflexão para dentro e ação para fora, tão comum na rotina pública. De outra parte, tais estudos ensejam a discussão sobre a difícil e complexa relação entre meio social, político e econômico e o governo (ou melhor, a ação governamental), em todas as fases das políticas públicas – em síntese, sobre a relação que se estabelece entre atores governamentais e entre atores governamentais e não-governamentais, no processo de “fazer” política.

SARAVIA (2006, p. 27) argumenta que uma análise que só leve em consideração a perspectiva jurídica seria: “[...] limitada e insuficiente para compreender a riqueza e diversidade das variáveis que compõem o universo estatal nas suas relações com a vida nacional e internacional”. Seguem-se também nesta linha o de entendimento de MONTEIRO (1982), que se coloca no sentido de que o estudo de política pública não deve ficar restrito a este ou aquele segmento das ciências sociais, principalmente quando se leva em consideração as diferenças metodológicas da Economia, Sociologia, Ciência Política e da Administração. Diante disso, uma abordagem que se prenda a este ou a aquele aspecto deixa de considerar aspectos relevantes para o seu entendimento.

No seu estudo, MONTEIRO (1982, p. 34) identifica três ângulos de análise para as políticas públicas, que apesar de se constituírem em cenários básicos, podem compor uma variedade de outros, em que se interligam em seus diferentes aspectos. As formas básicas de análises são:

- a) a política como uma escolha racional de um agente de decisão, articulando-se neste caso com a Economia;
- b) a política como um *output* da organização governamental, vinculando-se às áreas de conhecimento da Administração e Teoria das Organizações;
- c) a política como uma resultante da negociação (ou barganha) política, sendo estas análises desenvolvidas por cientistas políticos e sociólogos.

Em uma análise mais detalhada dessas opções, chega-se ao entendimento de que quando a necessidade é ampliar a noção de “governo”, o que possibilita incluir o executivo, o judiciário e o legislativo, além de reconhecer, em determinados momentos, a presença de grupos de interesses, a abordagem da ciência política é a recomendada. Existe também a necessidade de se considerar o princípio da divisão do trabalho nos processos do governo, que para MONTEIRO (1982, p. 36), constitui-se de três aspectos: diferenças de informação; diferenciação e integração de atividades e tipologias de ações desenvolvidas, para o qual se utiliza a perspectiva organizacional.

Na ciência política tem-se também uma visão que muito se assemelha a este entendimento sobre as possibilidades de análises e estudos sobre política pública. Pela perspectiva desta ciência, na concepção de LASSWELL e KAPLAN (1979, p. 13-14), a investigação não pode ser apenas a mera coleta de dados sem a correspondente elaboração de hipóteses. Também não pode transformar-se em uma espécie de doutrina política, no sentido

de tornar-se a justificação última para determinada situação, real ou proposta. Apesar de não pretenderem dizer o que o Estado e a sociedade devem ser, estes autores observam que:

[...] o interesse científico na investigação de políticas públicas não deve necessariamente excluir um interesse político por seus resultados e aplicações. A investigação não tem apenas um papel criativo na formação da política – servindo como um meio de auto-orientação dentro de um fluxo de acontecimentos cuja significação é variável – mas também um papel instrumental na implementação da política. Logo o propósito da investigação não é necessariamente “teórico” – por oposição a “prático”: pode-se adotar uma posição manipulativa tanto quanto contemplativa.

[...] Do ponto de vista manipulativo [...] os elementos da situação são analisados e avaliados em termos de sua influência na elaboração de políticas. O resultado da investigação é uma afirmação abalada sobre a maneira pela qual um ator, em uma dada situação pode aumentar a probabilidade da ocorrência de um estado de coisas específico: “Para que Y se produza (ou para que sejam maiores as probabilidades de que Y ocorra), faça X !”

[...] O enfoque contemplativo não se preocupa em isolar variáveis referentes à meta, nem tampouco em descobrir quais as operações necessárias para que tais variáveis assumam determinadas magnitudes. Ao contrário, as relações de interdependência são formuladas em termos de sua importância para o progresso da própria investigação. Aqui, proposições afirmam a existência de correlações funcionais (na forma de Y é função de X).

Para a perspectiva organizacional, adotada por MONTEIRO (1982), algumas considerações são necessárias. Em relação às diferenças de informação, traduzidas pelo fluxo de informações, a ênfase principal recai na quantidade e no tipo de acesso que se tem em relação a ela, principalmente no ambiente interno do governo. A deficiência neste processo informacional acarreta dificuldade de compreensão por parte dos atores envolvidos e a uma maior necessidade de mecanismos de coordenação, que não existindo, vai possibilitar uma maior individualização de ações dos seus participantes no tocante à identificação de problemas e de sua clientela.

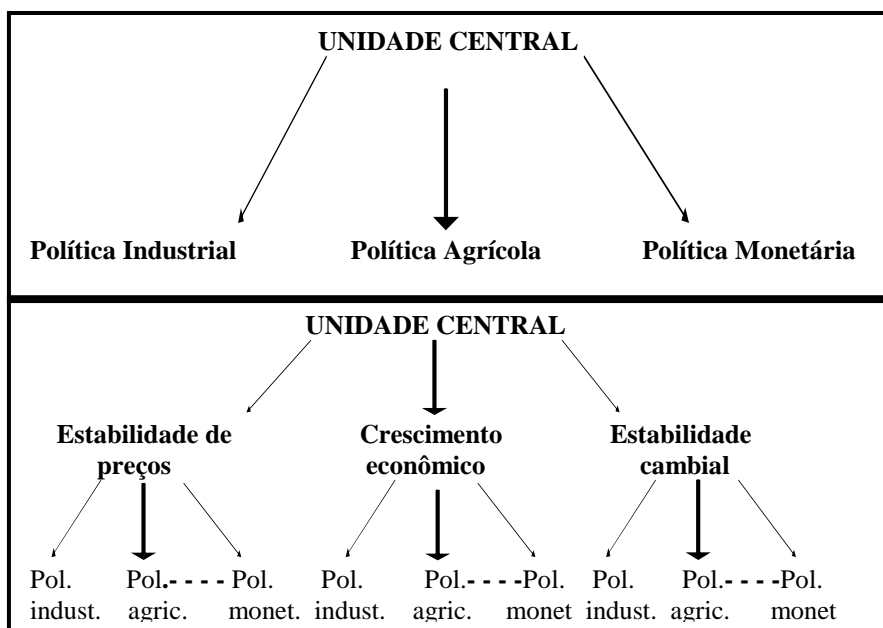
Dentro do princípio da divisão do trabalho, quando a análise de uma política pública ocorre sob o aspecto da diferenciação e integração das atividades do governo, a ênfase recai sobre as características do meio externo, com destaque para a sua heterogeneidade e complexidade, que são colocadas como fontes potencialmente indutoras de modificação

organizacional, fazendo com que aquelas atividades se adaptem para responder de forma diferenciada a cada uma das necessidades que surgem. MONTEIRO (1982, p. 42) destaca, porém, que esta diferenciação não se limita somente à observância do meio externo, deve também ser considerada a motivação pessoal dos membros da organização governamental, ou seja, a preferência dos *policy-makers* por um determinado arranjo institucional.

Esta forma de análise introduz a questão da importância das instituições na configuração de uma política pública. MONTEIRO (1982, p. 44) coloca que a organização pública tradicionalmente se estabelece na base funcional, isto é, com as unidades de decisão das políticas industrial, monetária etc, articulando-se a uma unidade de decisão central, ressaltando que sua representação ocorre de forma estática e pura, mas que na prática elas se combinam de modo complexo e não-hierarquizado, e que devido a esta combinação vai aparecer uma terceira dimensão, a temporal. O Quadro 01 mostra estas duas possibilidades.

Quadro 01

Bases na organização governamental



Fonte: MONTEIRO (1982, p.45)

Ao abordar a forma que se refere à decomposição da noção de política pública, estabelecendo uma tipologia, MONTEIRO (1982, p. 46) busca nas idéias do planejamento estratégico-empresarial o seu formato. Ao definir conceitos como o de missões, objetivos, políticas, estratégias, programas, orçamentos e planos de aplicação, dando-lhes uma hierarquia e uma gradação quanto ao seu grau de operacionalização efetivo, o autor introduz de outra maneira, o que o planejamento estratégico empresarial classifica como níveis: operacional, tático e estratégico, os quais representam a idéia da separação entre planejamento e execução, e que neste caso é entre a formulação e implementação das políticas públicas. A figura 01 representa esta hierarquia de ações.

Figura 01

Hierarquia de ações no processo decisório de política pública



Fonte: MONTEIRO (1982, p. 48)

A relação indireta que surge entre os níveis acima e a percepção da política quanto à sua transparência é explicada por MONTEIRO (1982, p. 53) da seguinte forma:

[...] podemos notar que uma política pública, ao nível de suas missões e seus objetivos, é, tipicamente, menos transparente do que ao nível de suas estratégias ou de seus programas. Desse modo, a reação de grupos na sociedade tende a se dirigir muito mais sobre as estratégias das políticas ou as características de seus programas do que sobre as etapas mais agregadas dessas políticas.

Considerada mais como uma divisão teórico-didática, vários autores dividem as políticas públicas em três fases distintas: formulação, implementação e avaliação. Cada uma destas fases se torna importante à medida que, pela sua distinção, torna-se possível: identificar os atores que atuam em cada uma delas, o espaço em que ocorrem, os seus processos internos e as diferentes ênfases que estes adquirem. A afirmação de que: “toda política pública está integrada dentro do conjunto de políticas governamentais e que constitui uma contribuição setorial para a busca do bem-estar coletivo” (SARAVIA, 2006, p. 35), implica que uma determinada política passa a conter diferentes aspectos, aos quais passa a dar prioridades em função de urgências e relevâncias. Os autores também afirmam que pelo fato de o critério dominante ser o econômico, passa a ocorrer um privilégio para as atividades que influem mais diretamente na produção e no desenvolvimento, ressaltando, porém, que este não vai ser absoluto, concluindo: “o poder político dos diferentes setores da vida social e sua capacidade de articulação dentro do sistema político, são os que realmente determinam as prioridades”.

Das colocações acima feitas, pode-se depreender que as organizações públicas são o *locus* por excelência para as diversas fases da política pública. Assim, importantes aspectos devem ser considerados quando da realização de estudos ou ações visem compreendê-las, explicá-las ou modificá-las. Neste sentido, volta-se a SARAVIA (2006, p. 37) que afirma:

Os estudos de política pública mostram a importância das instituições estatais tanto como organizações através das quais os agentes públicos (eleitos ou administrativos) perseguem finalidades que não são exclusivamente respostas a necessidades sociais, como também como configurações e ações que estruturam, modelam e influenciam os processos econômicos com tanto peso como as classes e grupos de interesses.

Ao se considerar conjuntamente as: possibilidades de conceitos de política pública; suas diversas formas de análises, vinculadas ao interesse em particular do pesquisador; as teorias que buscam justificá-la, seja de uma forma manipulativa ou contemplativa; a sua ocorrência em diferentes espaços sociais; os vários atores e seus interesses e também a observância de

qual fase a política se encontra, deve-se destacar um aspecto importante neste intrincado processo, inclusive já abordado por alguns dos autores citados, que é a possibilidade de observar-se a política pública, de forma global, como uma negociação, um processo de barganha, que, a depender da fase, vai possibilitar o uso de diferentes meios para sua análise, pois o foco passa a ser nas relações que acontecem entre o Estado e a sociedade.

O estudo feito por LOBATO (1997) ressalta o aumento da complexidade destas relações e a necessidade de uma abordagem que permita uma análise mais completa, utilizando-se para isto da idéia de Representações de Interesses, em seu desenvolvimento. A autora explica o processo de formulação de políticas públicas com base nesta idéia, podendo, entretanto, se estender para o processo de implementação, desde que se considere que o caráter prático desta fase fique também subordinado a este jogo, em que o fazer ou o não-fazer sejam ações que se submetam a um jogo de forças, seja entre grupos na disputa por recursos ou entre estes e o governo, na procura por maximizar benefícios e reduzir custos.

Para abordar as políticas públicas à luz da representação de interesses, LOBATO (1997, p. 31) utiliza três grandes vertentes teóricas na sua argumentação: a vertente pluralista, a corporativista e a marxista, fazendo com base nas suas principais características uma tentativa de entendimento, justificação e explicação para os processos que ocorrem no Brasil. Após algumas comparações, verifica-se a peculiaridade do nosso contexto e a inadequação das teorias propostas em sua totalidade, permitindo-se, entretanto, a aplicação de algumas de suas características para formar-se um entendimento final.

Os motivos para esta impossibilidade, bem como as justificativas para o seu uso vão desde a imaturidade da sociedade no tocante à sua capacidade de articulação, até o processo de industrialização tardia, tendo, porém, no papel desempenhado pelo Estado o fator determinante para a aplicação dessa linha de abordagem na análise das políticas. Para

justificar a impossibilidade do uso completo das teorias, tem-se a seguinte afirmação (LOBATO, 1997, p. 37):

Para os países capitalistas de industrialização retardatária (Brasil e diversos países da América Latina), a formulação de políticas públicas tem, contudo, outros complicadores. No Brasil, onde o processo de acumulação requereu a intervenção do Estado em quase todos os campos da sociedade, a identificação das formas de relacionamento Estado/sociedade são como uma faca de dois gumes, pois revestem-se de uma dubiedade de difícil apreensão.

Para justificar, entretanto, a necessidade da aplicação da representação de interesses dentro de uma linha teórico-metodológica, a autora dá ênfase novamente à intervenção do Estado, ressaltando a sua amplitude e a complexidade nas relações estabelecidas, afirmando: (LOBATO, 1997, p. 38/39)

É incontestável, portanto, a presença do Estado brasileiro como formador da própria sociedade, diferindo daqueles países centrais, e que poderia indicar pouca similaridade no plano da formulação das políticas públicas à luz da representação de interesses. No entanto, acreditamos que, exatamente pela enorme presença do Estado, as análises sobre políticas públicas devem considerar aspectos da representação de interesses.

[...] A perspectiva da representação de interesses traz, portanto, a possibilidade de superarem-se as análises que vêem as políticas públicas como exclusivamente internas ao plano estatal, onde, no caso do Brasil, estariam presentes interesses articulados segundo as clássicas formas corporativistas ou clientelista, onde os diferentes atores ou são excluídos, ou representados, ou cooptados, ou legitimadores. Se estas características refletem o padrão predominante de relacionamento Estado/sociedade, não dão conta do processo de formulação de políticas, dado que o estado e sociedade exigem níveis diferentes de análise, apesar de estarem mutua e estreitamente vinculados.

Ao apresentar as várias possibilidades de análises para as políticas públicas e a suas dinâmicas interna e externa, assume-se que esta passa a acontecer e ser guiada por diversos interesses, os quais se originam de diversas formas, sejam de atores individuais, com capacidade para tal, a exemplo de políticos, burocratas, ou atores coletivos, entendidos como grupos de interesses, os quais passam a representar em determinado momento, o desenho das forças em ação. As formas de análises aumentam a partir do momento em que novos

elementos são inseridos, contribuindo não para um aumento da complexidade, mas para um aumento das possibilidades de se observar, compreender e atuar sobre o processo.

Uma possibilidade que se liga a este entendimento é a análise de política pública que se baseia no conceito de redes de política pública, pois conforme MASSARDIER (2006, p. 168): “a descoberta das redes vem de um questionamento sobre as teorias disponíveis quanto a processos de intermediação dos grupos de interesses desenvolvidos em torno do neocorporativismo e do pluralismo”. Assim, fecha-se um entendimento de que as políticas públicas podem ser analisadas tanto sob os interesses dos seus atores como pela sua forma de organização, no sentido de considerar também os princípios de constituição destas associações, com destaque para aquele que permite verificar as ordens locais.

Nesta breve síntese, observa-se que o processo de desenvolvimento histórico da análise de políticas públicas após a Segunda Guerra Mundial caracteriza-se pelo emprego, em diferentes momentos, por diferentes correntes, de várias perspectivas, teorias e métodos, alguns dos quais mencionados acima. Esta situação pode ser vista como o resultado do reconhecimento geral e cada vez maior, da complexidade do processo que envolve as políticas públicas. De fato, o que ocorre é que estes diversos meios de análise, quando utilizados isoladamente, revelam as suas respectivas limitações, motivo pelo qual, uma abordagem que considere as várias possibilidades mostra-se mais adequada ao trabalho proposto. MEDINA (1987, p. 12), ao colocar as características de um modelo político de análises para as políticas públicas, propõe:

[...] as organizações seriam melhor entendidas como entidades políticas, isto é, como um sistema de indivíduos e grupos interatuantes, defendendo diferentes interesses, demandas e ideologias mediante o uso de poder e de outros recursos. A tomada de decisão consiste, então, em um processo de barganha, e a implementação, em uma série complexa de decisões barganhadas, refletindo preferências e recursos dos participantes.

O ponto fraco deste modelo, segundo a autora, é também o seu ponto forte, pois ele permite interpretar eventos isolados sem atribuir-lhes um propósito geral, não oferecendo um critério rigoroso para o sucesso ou fracasso de uma política, pois todos os seus julgamentos normativos são simples assertivas de vantagens relativas no processo de barganha.

2.1.2 A fase de implementação: sua importância para a política

Vários autores abordam a fase de implementação das políticas públicas, conceituando-a e definindo os elementos que consideram mais importantes. O resultado desta definição deve torna-se objeto de atenção e prioridade, principalmente por ocasião da operacionalização e pela sua capacidade de influenciar os resultados.

Ao concluir o processo de avaliação de uma política pública, o analista deve levar em consideração não apenas os resultados obtidos, como também os meios utilizados para que estes sejam alcançados. Dizer que uma política falhou em virtude de ter sido implementada de forma inadequada, não parece conveniente ou convincente. VIANA (1996, p. 06) comenta a respeito da dicotomia que se estabeleceu entre administração e política, onde segundo essa concepção, a fase de formulação ocorreria em um espaço político sujeito às indeterminações e conflitos de poder, enquanto que a implementação se desenvolveria em um espaço administrativo, tido como um processo racionalizado de procedimentos e rotinas.

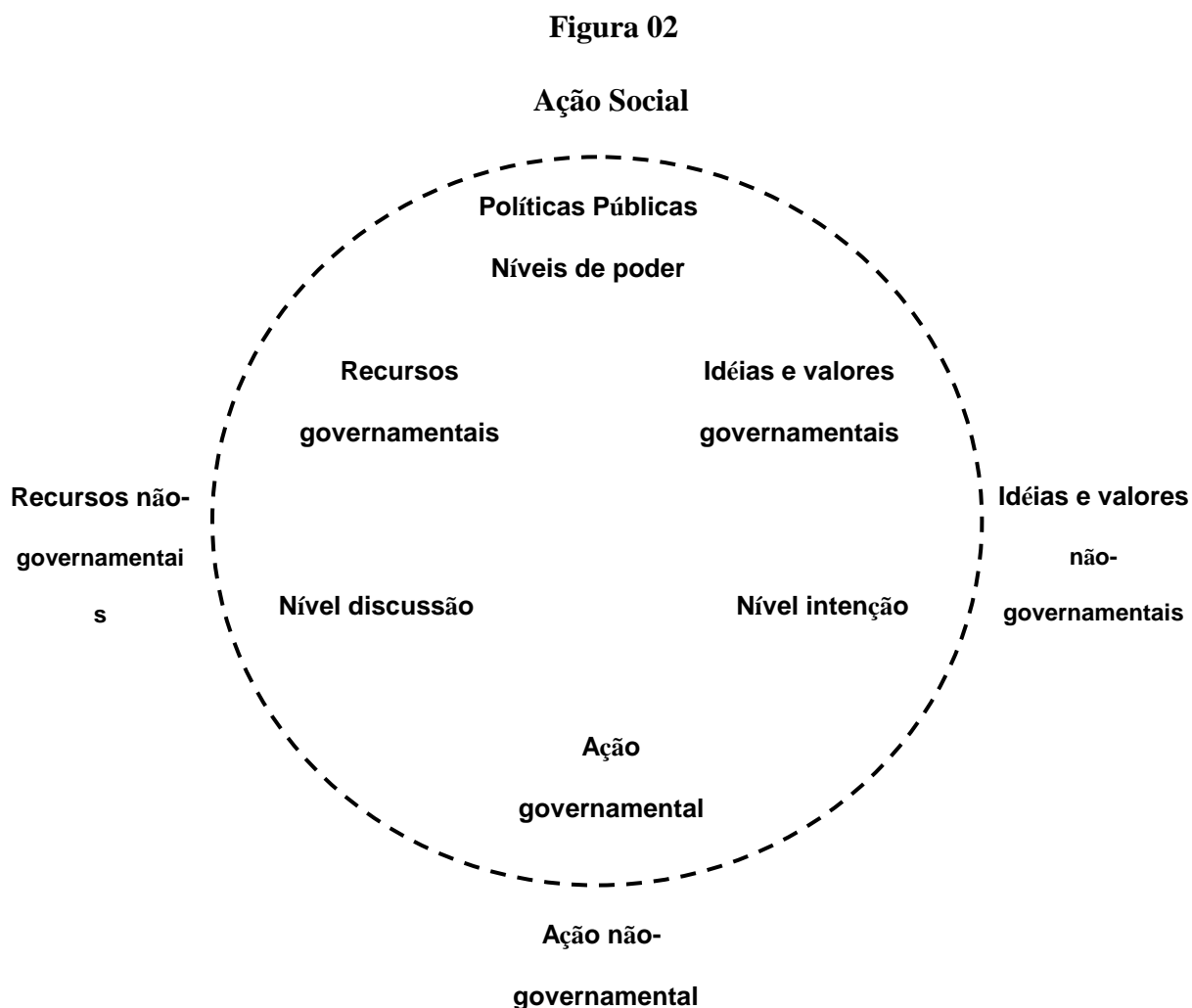
A primeira idéia do parágrafo acima leva à busca de uma justificação para o entendimento da importância desta fase para os resultados da política; enquanto que a segunda, leva à necessidade de mostrar que também na implementação existe um aspecto político forte, determinado principalmente por interesses de grupos e pela estreita relação entre os atores envolvidos no processo, sendo que este entendimento, para esta fase, permite a

sua análise também com base nos interesses dos envolvidos, pois a existência de grupos institucionalizados ou não, governamentais ou não, em interação, possibilita que ela seja vista como uma continuidade da formulação e, por consequência, possibilita analisá-la de forma semelhante.

SARAVIA (2006, p. 34) sintetiza de forma muito clara os motivos pelos quais esta fase é importante, mediante a seguinte indagação: Quais são as pré-condições que deveriam ser satisfeitas numa implementação perfeita e porque elas poderão muito dificilmente ser atingidas na prática? Para respondê-la, os autores citam HOGWOOD e GUNN, que estabelecem onze pré-condições como possíveis soluções, as quais começam sempre pela partícula “se”, com o deliberado propósito de enfatizar o caráter condicional para que estas pré-condições sejam alcançadas. Os autores afirmam que é muito difícil satisfazê-las na prática, ressaltando, porém, que é imprescindível ter consciência dos obstáculos e as formas de superá-los. BARDACH (apud VIANA, 1996, p. 14) coloca que as atividades de controle e aprendizado não devem ser excludentes, mas sim combinadas ao longo desta fase, o que remete à vinculação implementação/resultados e a uma ação antecipatória, com vista à correção dos rumos da política.

KIVINIEMI (apud VIANA, 1996, p. 18) define a implementação como sendo: “a fase em que se implantam intenções para se obter impactos e consequências”, assinalando que a política, ao tornar-se operativa, passa a contar com recursos e discursos e que produz impactos, envolvendo também a ação de vários sujeitos (atores governamentais e não-governamentais). Assim, a implementação deve ser vista como ação social, traduzindo-se no encontro de diferentes intenções e de diferentes atores, possuindo estes, poder de ação, recursos e idéias, que, ao seu tempo e conforme cada processo de ação social se manifestam

com suas características próprias, decorrentes desta interação, o que reforça a atuação dos grupos de interesses. A figura 02 faz uma representação da ação social.



Fonte: Adaptado de MONTEIRO (1982, p. 19)

Este autor também afirma que os atores envolvidos passam a adquirir um *status* de sujeitos intencionais, que o conteúdo e a intenção de determinada política pública conduz a certo grau de relação entre eles e serve para definir a sua posição estrutural no processo. Em decorrência, ele apresenta a idéia de desequilíbrio, em que para os formuladores ocorre quando a política não for implementada; para os implementadores, quando a implementação é fragmentada e para os grupos de “fora”, aqui entendidos como os atores não-governamentais,

quando houver alteração na distribuição dos benefícios da política, recomendando que a análise desta fase ocorra com base nos seguintes aspectos:

- a) recursos governamentais envolvidos (normas legais, fundos etc.);
- b) ação dos atores governamentais;
- c) ação dos atores não-governamentais;
- d) burocratas do street-level;
- e) características das organizações públicas (como trabalham).

HILL (2006) faz a abordagem desta fase de uma forma comparativa. Ele se utiliza dos modelos de estudo denominados “de cima para baixo” (*top down*) e de “baixo para cima” (*bottom-up*), fazendo associações em que o primeiro se vincula à corrente que separa implementação da formulação, enquanto que o outro está associado à idéia de que durante a implementação, os interesses e as necessidades das bases devem ser considerados, onde a negociação e a barganha se tornam muito importantes, tornando-se elementos-chaves neste processo.

Na prática, o modelo *top down* consiste em se admitir que por ocasião da formulação da política sejam estabelecidas regras que devem ser seguidas pelos demais atores envolvidos, supondo uma relação hierárquica e uma atuação prescritiva e planejadora, assemelhando-se à tipologia descrita por MONTEIRO (1982) - figura 01. HILL (2006, p. 67) faz críticas a este modelo, com destaque para o que se refere à definição de política que tem uma proposição mais geral ou com uma formulação mais concreta, que pode ser intencional ou não por parte do formulador, concluindo que uma proposição mais geral da política ocasiona dificuldades na identificação de seus objetivos e a uma difícil operacionalização, gerando as “políticas simbólicas”, sobre as quais afirma que: “... mesmo neste caso é importante reconhecer que os

fenômenos sobre os quais se devem basear as ações são produtos de negociações e compromissos.”

Ao admitir a possibilidade de que a concretização de políticas vá muito além do processo legislativo, HILL (2006, p. 71) cita inúmeros motivos para que isto ocorra, os quais podem ser sintetizados como sendo decorrentes de motivos fáticos ou intencionais, ou seja, decorrem da incapacidade do Estado em monitorar e atender as demandas e também por fins políticos, como forma de evitar o desgaste, respectivamente. Diante disto, aumenta-se ainda mais a possibilidade da ação de grupos com os mais diversos interesses no processo de implementação.

No modelo “*bottom-up*” não existe a preocupação com a diferenciação entre formulação e implementação, não estando preso à premissas pré-determinadas. SARAIVA (2006) colocam como características principais deste modelo:

- a) parte do problema ou do ponto de interseção da Administração com a sociedade;
- b) consiste em uma declaração de preferências governamentais, mediada por certo número de atores que criam um processo circular caracterizado por relações recíprocas de poder e por negociações;
- c) o jogo é definido por três imperativos diferentes que podem ser mais ou menos conflitantes:
 - imperativo legal: leis que apresentam objetivos;
 - imperativo organizacional: capacidade das instituições de cumprir leis e objetivos;
 - imperativo consensual: os acordos informais entre atores da sociedade, mútuo controle.

Observa-se que este modelo apresenta um caráter mais participativo, flexível, onde os atores da base participam da formulação/implementação da política, interagindo com outros setores e instância de todos os níveis, propiciando o surgimento e adoção das mais diversas formas de parcerias. Sobre este modelo, tem-se em BARRET e HILL (Apud HILL, 2006. p. 73) o seguinte comentário:

[...] para compreender o relacionamento entre política e ação é necessário afastar-se da visão normativa administrativa, ou gerencial, sobre como o processo deveria ser, e tentar encontrar a conceitualização que melhor reflita a complexidade e a dinâmica das interações entre indivíduos e grupos que buscam implementar as políticas, aqueles de quem as políticas dependem e aqueles cujos interesses são afetados pela proposta de mudança. Para tanto, temos postulado a adoção de uma perspectiva alternativa que se concentre sobre os atores e os órgãos em si e suas interações, e por um modelo de análise centrado nas ações, ou de “baixo para cima”, como método para identificar com mais clareza quem parece estar influenciando o quê, como e o porquê.”

Este comentário ressalta dois aspectos relevantes desta abordagem: a questão do poder e influência no contexto de análise, bem como a forma que eles passam a acontecer entre os diversos atores. Sem entrar em um amplo debate sobre os termos, dois entendimentos são necessários. Dentro de uma visão administrativa, ETZIONI (1967) ressalta a diferença entre exercer poder e influência como sendo: “a primeira atitude não modifica os valores e as preferências, e a segunda, sim”. Na ciência política, LASSWELL e KAPLAN (1979, p. 109) colocam: “O “poder” é a participação no processo decisório: G tem poder sobre H, com relação aos valores K, se G participa da tomada de decisões que afetam as políticas de H relativas à K”. Assim, reduzir a distância cognitiva e ideológica entre os atores envolvidos passa a constituir-se também como uma necessidade durante a implementação.

Também neste entendimento, BARRET e HILL (Apud HILL, 2006. p. 86) colocam o seguinte:

[...] muitos dos chamados problemas de implementação surgem porque há uma tensão entre as premissas normativas do governo – o que deve ser feito e como deve acontecer, a luta e o conflito entre interesses – a necessidade de negociar e conciliar – que representam a realidade do processo pelo qual se obtém e mantém poder/influência para perseguir metas ideológicas.

Os dois modelos analisados destacam de certa forma, uma maior ou menor importância do aspecto normativo no processo de implementação e que, em síntese, representam uma maneira prospectiva ou retrospectiva de analisá-la. À medida que se mesclam normas, poder e influência, outro aspecto deve ser considerado, que é o grau de discricionariedade. Este passa a corresponder a quão facilmente os atores podem exercer a sua autonomia, fazendo com que a dimensão jurídica ganhe relevância e questões como hierarquia e legitimidade apareçam, o que segundo HILL (2006, p. 76) muda o discurso do “é” para o “deveria ser”.

Para uma abordagem bastante realista do assunto destacam-se quatro premissas essenciais, que segundo HILL (2006, p.85) devem ser consideradas para se examinar a implementação, e que, em tese, superam a opção rígida por algum dos modelos apresentados:

- a) a implementação envolve complexas interações intra-organizacionais;
- b) a análise dessas interações deve nos levar a questões sobre negociação entre atores que são quase autônomos;
- c) essa autonomia pode estar vinculada a reivindicações de legitimidade que enfatizam a recalcitrância, as deficiências e os déficits;
- d) essas complexidades precisam ser vistas como contidas dentro de diferentes sistemas de políticas nacionais ou transnacionais que influenciam os jogos realizados e as legitimidades reclamadas.

2.2 A lei Complementar 123/06 como uma política setorial

É compreensível que entre os temas ligados à Lei Geral da Micro e Pequena Empresa, grande destaque seja dado às questões tributárias e de combate à burocracia, que envolvem dificuldades cruciais dos empreendedores. A atenção destinada a estas questões reflete o

desejo de situar as condições de funcionamento dos empreendimentos dentro de limites razoáveis que lhes permitam operar. São aspectos que estão na agenda governamental há algum tempo e que já foram motivos de outras leis para este segmento, as quais procuraram aumentar a sua capacidade de reinvestir, crescer e sustentar-se.

Ao se propor a análise desta política pública, ligada ao Uso do poder de compra do Estado, o qual está intimamente ligado ao assunto licitações, a idéia de política pública se assemelha ao entendimento adotado por VIANA (1996), que assim pode ser explicado: a concepção de Estado em Ação ocorre na medida em que a concretização de políticas públicas se dá na própria ação do Estado ou em sua omissão, diante de situações reais, como de suprimento de suas necessidades. Assim, entende-se que para a implementação efetiva desta política, o Estado, principalmente por meio de seus atores responsáveis, deve atuar naquilo que for necessário, regulamentando determinados artigos, treinando seus agentes e servindo também como local para o direcionamento das demandas, e que, juntamente com os demais, consiga alcançar os resultados esperados quando da elaboração da Lei.

2.2.1 Identificando os aspectos principais: a individualização de uma política pública

A Lei Geral, publicada em 14 de dezembro de 2006, dá um tratamento diferenciado para o segmento das MPE's, principalmente no campo tributário, sejam elas do comércio, indústria ou serviços, possuindo, entretanto, algumas restrições para o enquadramento e o conseqüente uso deste benefício, conforme critérios definidos no artigo 3º, Anexo "A" deste trabalho, os quais mais se traduzem por uma opção fiscal do que por qualquer outra distinção que se possa fazer. O Capítulo V, que trata do acesso aos mercados, está regulamentado pela União por meio do Decreto nº. 6.204, de 05 de setembro de 2007, que o adéqua às suas necessidades,

conforme constante dos Anexos “B” e “C”, respectivamente. Esta regulamentação amplia o tratamento diferenciado nas licitações públicas para as MPE’s que se enquadram nas condições previstas, estabelecendo atos específicos para as licitações promovidas pela Administração Pública Federal.

Algumas considerações importantes devem ser feitas a respeito deste capítulo em especial, pois influencia diretamente na análise da política, além de servir também para um melhor entendimento da política representada por ele. Para isto, os subtópicos abaixo fazem uma análise categorizada da lei, possibilitando a sua individualização como política pública e fornecendo elementos que permitam associações futuras.

2.2.1.1 O período de Elaboração

Esta fase contou com um grande apoio de diversos segmentos da sociedade, cuja mobilização demonstra as articulações e os interesses envolvidos, oriundos dos diversos atores, conforme pode se observar das declarações abaixo (REVISTA SEBRAE/2007):

A cerimônia de sanção da Lei Geral foi concorrida. Mais de mil pessoas lotaram o Salão Nobre e o mezanino do Palácio do Planalto, a maioria delas constituída por empresários do segmento, integrantes do Sistema SEBRAE e autoridades diversas, como ministros, senadores e deputados federais. Eles aplaudiram em pé, durante cerca de um minuto; muitos assoviavam e outros gritavam exclamações de incentivo, depois que o presidente da República assinou a lei considerada a realização da primeira política pública de âmbito nacional voltada aos pequenos negócios do País. [...] Eu espero que, no próximo ano, a gente possa fazer uma festa para comemorar os ganhos do povo brasileiro com a aprovação dessa lei, afirmou, confiante. Fez também questão de lembrar o empenho com que a Frente Empresarial aliada ao SEBRAE se aplicaram para a realização desse sonho.

[...] Na avaliação do presidente da Confederação Nacional da Indústria, Armando Monteiro, que representou a Frente Empresarial na cerimônia, a Lei Geral é parte essencial na agenda de desenvolvimento do País, particularmente por introduzir melhorias no ambiente de negócios, principalmente na parte tributária.

[...] Na cerimônia de sanção da Lei, o presidente do SEBRAE, Paulo Okamoto, lembrou que a materialização da Lei Geral só foi possível graças à mobilização dos empresários e à união de esforços de vários segmentos da sociedade. E acrescentou que “a nova legislação mostrou como é possível vencer barreiras políticas, partidárias, regionais, econômicas, quando o objetivo final é o melhor para o Brasil, porque, com certeza, o Brasil ficará melhor com o fortalecimento dos pequenos negócios”.

2.2.1.2 Justificativas legais, sociais e econômicas para a Lei Geral

A Constituição Federal, em seu art. 170, institui que a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tenha por finalidade assegurar a todos uma existência digna, dentro do ideário de justiça social. Este dispositivo introduz os princípios gerais da atividade econômica, entre eles o tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte.

O art. 179, também da Constituição Federal, estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios podem dispensar às MPE's, assim definidas em lei, um tratamento jurídico diferenciado, visando incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio lei. Neste sentido, a fim de cumprir este ditame constitucional, as seguintes leis já foram editadas para este segmento empresarial:

- Lei nº. 7.256/84 - Estatuto da Microempresa, apoio ao segmento nas áreas: administrativa, tributária, previdenciária e trabalhista;
- Lei nº. 8.864/94 - tratamento favorecido nos campos trabalhista, previdenciário, fiscal, creditício e de desenvolvimento empresarial;
- Lei nº. 9.317/96 - Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições – SIMPLES;
- Lei nº. 9.841/99 - regulamentada pelo Decreto nº. 3.474/00; estabelece diretrizes para a concessão de tratamento diferenciado aos pequenos negócios nos campos administrativo, tributário, previdenciário, trabalhista, creditício e de desenvolvimento empresarial.

A utilização das compras públicas para estimular este segmento decorre também da percepção de experiências internacionais, como as desenvolvidas pelos Estados Unidos, Israel e África do Sul, principalmente em razão dos acordos de *OFFSET*, isto é, das compensações comerciais, industriais, econômicas e tecnológicas nas contratações internacionais, com destaque para a experiência americana, que direciona as compras públicas para as MPE's e para as minorias consideradas em situação de vulnerabilidade ou de desvantagem competitiva, tais como as empresas de veteranos de guerra (MOREIRA e MORAIS, 2003).

A Lei Geral, com o objetivo de assegurar acesso aos mercados às MPE's, consigna, a partir do seu art. 42, uma seção única para tratar das aquisições públicas, e que amplia de certa forma as categorias constitucionalmente estabelecidas, pois inclui uma categoria nova que é o uso das compras públicas, via licitação, para atender o ditame constitucional, advindo também daí a possibilidade de futuros questionamentos judiciais. Para efeito da implementação dos artigos constantes desta seção, os quais se referem à própria essência da utilização do poder de compra, duas explicações se fazem necessárias, conforme entendimento de FERNANDES (2007): a primeira é no tocante aos artigos 42 ao 46, que são dispositivos de aplicação imediata e não necessitam regulamentação, sendo sua utilização compulsória para todos os entes da Federação e que estão dentro da competência privada da União em editar regras gerais de licitação, ou seja, alcançam todos, com aplicação imediata a partir da vigência da Lei Geral; a segunda, refere-se aos artigos 47 e 48, que estabelecem benefícios adicionais para este segmento, exigindo, entretanto, que estes devem ser precedidos obrigatoriamente de uma regulamentação adicional por parte do ente que os concede, ou seja, enseja certa discricionariedade ao agente público no que diz respeito à sua adoção, que no caso em tela, depende de um processo legislativo que estabeleça uma lei, estadual ou municipal, que regule estes benefícios adicionais.

Em se tratando desta discricionariedade, a sua relevância para esta análise decorre do fato que esta ação passa a ser essencial para alcance de alguns objetivos contidos nesta Lei, fazendo realçar um processo importante, em se tratando do processo das políticas públicas, que é a interação entre a questão da discricionariedade e os *policy entrepreneurs*. Este termo, introduzido por KINGDON (1995), representa as pessoas que investem seus recursos a favor de determinadas políticas, atuando em qualquer fase e com poder de provocar-lhes alterações, podendo ser burocratas, acadêmicos, jornalistas ou políticos.

Ao associar dois desses elementos, MONTEIRO (1982, p. 155) assim coloca: “Nessas passagens, uma política vai sendo decomposta em elementos cada vez mais específicos, em que os agentes de decisão fazem uso de seu poder discricionário, isto é, as sucessivas passagens da política na organização correspondem a variados graus de flexibilidade com que a política pode ser decomposta, operacionalizada.”

Em relação às justificativas econômicas e sociais, a análise desta política ganha relevância no sentido de se estabelecer algumas matizes teóricas que fundamente e, de certa forma, demonstre que ela possui uma forte interligação entre estes dois campos de atuação. SARAVIA (2006, p. 36), ao definir política econômica cita HAYWARD, que também elenca os seus principais objetivos, este autor assim coloca:

[...] processo pelo qual diversos atores identificáveis pertencentes à comunidade política econômica contribuem para uma decisão governamental de forma que seus objetivos econômicos, no quadro de seus objetivos políticos gerais, sejam realizados pelas instituições existentes, ou reorganizadas, e com a ajuda dos meios de ação disponíveis.

[...] os objetivos puros de uma política econômica são: o aumento da produção, a melhora quantitativa e estrutural da população ativa, a redistribuição da renda, a redução das disparidades regionais, o desenvolvimento ou proteção de setores da indústria ou de empresas particulares, e o incremento do lazer pela redução da vida ativa ou do tempo de trabalho.

Os autores, ao fazerem a análise do conceito e dos objetivos acima, argumentam que alguns não podem ser considerados como “objetivos puros”, uma vez que eles mais se

encaixam dentro de uma idéia de justiça social ou de uma política de crescimento econômico, existindo também os chamados quase-objetivos e os objetivos intermediários. Esta dificuldade em estabelecer o que seja estritamente econômico ou social, acentua-se quando se analisa o segmento das MPE's, existindo algumas divergências em determinar se as políticas destinadas a este segmento são de caráter industrial ou social. CASTANHAR (2006, p. 205), ao analisar este segmento, coloca o enfoque da “universalização” versus “focalização” das políticas públicas, e enquadra as ações para este grupo dentro de um grande quadro de políticas macroeconômicas ou setoriais, como a industrial, energética, de tecnologia e de promoção das exportações, entre outras. Acrescenta também, que pelas características dos instrumentos utilizados, estas políticas tendem a beneficiar empresas de grande porte, sendo definidas “episodicamente” algumas políticas específicas para as MPE's, possuindo pouco efeito na prática.

A importância das MPE's para as economias nacionais contemporâneas torna-se fato quase que inquestionável, conforme comprovam os dados da União Européia constantes do documento *Craft and Small Business*, com dados do Observatório das Pequenas e Médias Empresas (COMISSÃO EUROPEIA, 2003). É neste sentido que os países da OCDE cada vez mais buscam desenvolver o Uso do poder de compra do Estado como política de competitividade industrial, objetivando o fortalecimento das bases regionais para desenvolvimento tecnológico, o fortalecimento da rede de MPE's e desenvolvimento de áreas consideradas estratégicas para o desenvolvimento econômico (ALÉM, 2000).

LEMOS (2003), em sua análise, coloca que as políticas públicas para as MPE's são recentes no Brasil e que seguem uma tendência internacional de valorização deste segmento empresarial, destacando que o resgate desta relevância está associado à crise do modelo fordista de produção e à aceleração do processo de globalização, o que leva ao surgimento de

novos formatos organizacionais mais flexíveis e a um debate centrado na questão do desenvolvimento regional e local. LASTRES (2004) coloca que dentre as transformações que marcaram a passagem do milênio, observa-se a importância que as MPE's têm na reestruturação produtiva e no desenvolvimento de regiões e países. De forma geral, as MPE's passam a ser vistas como fontes potenciais de desenvolvimento, seja na área da tecnologia, dentro de uma idéia de inovação tecnológica, ou como dinamizadoras de uma economia local, principalmente quando inseridas dentro de novos formatos de aglomerações produtivas, como *clusters*, distritos industriais ou nos Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (ASPIL's), conforme definição dada por CASSIOLATO e LASTRES (1999).

SARAVIA (2002), ao analisar novas formas de configurações organizacionais, ressalta que elas advêm de um conceito maior, que é o de redes e o da organização em redes, com destaque para as suas inúmeras possibilidades de aplicação. Comenta também sobre as redes inseridas nas cadeias produtivas, as empresas virtuais e a grande capacidade que as MPE's têm, quando inseridas nesta forma de organização, de se tornarem incorporadoras e difusoras de tecnologias.

Destaque-se também, que dentre os diversos instrumentos apontados pelos autores acima como viáveis e eficientes para a promoção deste segmento estão as compras públicas.

2.2.1.3 A interseção com outras políticas no âmbito do Governo

As MPE's são colocadas como destinatárias de políticas e várias ações de diversos setores do governo, haja vista a sua alta capacidade de flexibilidade, integração às especificidades locais e grande capilaridade, principalmente quando vista dentro de um enfoque de descentralização de ações, tal possibilidade se torna possível em grande parte

porque elas são a maioria das empresas presentes nos municípios brasileiros. Neste sentido, vários são os instrumentos criados pelos governos visando incrementar este setor, constituindo-se às vezes, em ações integradas que buscam a construção de um ambiente mais favorável para estas empresas e que se inserem dentro das ações de vários órgãos ou instituições, dentre as quais se pode citar:

- políticas de créditos e financiamentos, feitas por bancos oficiais ou agências de fomento;
- política de aumento das exportações a ser desenvolvida pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio;
- políticas de cunho tributário, as quais passam a envolver diversos segmentos da sociedade;
- políticas de inovações tecnológicas, oriundas do Ministério da Ciência e Tecnologia;
- políticas de capacitação técnica e administrativa, envolvendo centros de pesquisas e o meio acadêmico;
- políticas de ação conjunta, envolvendo as três esferas de governo, principalmente no tocante às ações que envolvam o Meio Ambiente;
- políticas de estímulo às parcerias;
- políticas que visem estimular a capacidade empreendedora;
- políticas para a identificação de atividades que possibilitem um desenvolvimento sustentável;
- políticas para melhorar e aumentar a sua capacidade de exportação.

Observa-se que, por meio destas políticas, o Estado busca não apenas minimizar as desvantagens ocasionadas pelo porte e outros aspectos a ele relacionados, visa também estimular ações que passam a atuar como um estímulo ao crescimento e desenvolvimento social de uma forma mais abrangente. Neste sentido CASSIOLATO e LASTRES (2003, p. 9) colocam:

Recomenda-se a definição e a implementação de um novo projeto de desenvolvimento que reforce, mutuamente, a articulação entre política macroeconômica e social, industrial e de ciência, tecnologia e inovação, visando uma inserção mais competitiva e autônoma, que assegure entre a construção de bases produtivas modernas e dinâmicas e o atendimento dos objetivos de inclusão, equidade e coesão social.

2.2.1.4 Objetivos gerais e específicos e o meio utilizado: as compras públicas

A Lei Geral, vista em sua totalidade, apresenta objetivos amplos que envolvem tanto as MPE's quanto a sociedade em geral. Segundo o SEBRAE (2007), estes objetivos são alcançados por meio de ações para os dois segmentos, assim sintetizadas:

1) Tornar as ME e EPP competitivas na formalidade em sua relação com as grandes empresas e perante a economia informal, por meio de:

- a) Desregulamentação - (eliminar a burocracia);
- b) Desoneração - (diminuir a carga tributária, ampliar a competitividade)
- c) Estímulos - (gerar empregos, estimular a formalidade, promover o desenvolvimento sustentado da economia, promover a inovação tecnológica, consolidar o pacto federativo).

2) Para a sociedade: gerar empregos e renda, de forma descentralizada, por meio da criação de oportunidades pelo estímulo ao empreendedorismo (inclusão social e distribuição de renda).

Estas ações se desenvolvem no texto legal em dois grandes eixos, dividindo-se basicamente pelo aspecto tributário que possuam ou não. Dentre aquelas que não possuem uma essência fiscal, pode-se identificar as relacionadas com: compras públicas; associativismo/consórcio simples; acesso à justiça; crédito/capitalização e inovação tecnológica, etc.

Na análise do Capítulo V da Lei Geral, Anexo “B” deste trabalho, observa-se que alguns objetivos específicos, constantes do artigo 47, são colocados de forma a articular-se diretamente com o assunto nele tratado, que é a utilização das compras públicas para a promoção das MPE’s, conforme se observa:

Art. 47. Nas contratações públicas da União, dos Estados e dos Municípios, poderá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica, desde que previsto e regulamentado na legislação do respectivo ente.

O Decreto nº. 6.204, de 06 de setembro de 2007, Anexo “C”, regulamenta este artigo em âmbito federal e explicita de forma mais direta os objetivos buscados pelo Estado e que se vinculam diretamente à utilização desta possibilidade de contratação, que assim estabelece:

Art. 1º Nas contratações públicas de bens, serviços e obras, deverá ser concedido tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte, objetivando:

I- a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional;

II- ampliação da eficiência das políticas públicas; e

III- o incentivo à inovação tecnológica.

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

Como meio para alcançar estes objetivos, determinados benefícios, listados abaixo, foram concedidos para as MPE’s no processo de compras, alguns de aplicação imediata e

compulsória, independentemente de regulamentação pelos demais entes, como é o caso das letras “d”, “e” e “f”; e outros que necessitam de regulamentação, que são os constantes das letras “a”, “b” e “c”. Cabe aqui uma ressalva: somente o benefício contido na letra “a” está regulamentado de forma compulsória pela União para ser utilizado pelos órgãos previstos no parágrafo único do artigo acima, os demais se colocam dentro da discricionariedade de cada gestor público, cabendo-lhe decidir sobre a sua adoção e conseqüente aplicação. São eles:

- a) fixação de limite preferencial para compras de MPE’s;
- b) estímulo à subcontratação de MPE’s em grandes contratos;
- c) fornecimento parcial para a MPE’s de bens e serviços divisíveis;
- d) inversão na apresentação de certidões fiscais, por ocasião do certame licitatório;
- e) possibilidade de utilização empenho como “título de crédito” e corrigido pela SELIC;
- f) aplicação da figura do “empate ficto”.

2.2.2.5 Objetivos específicos: um vértice em comum com outras políticas públicas

Uma diversidade de estudos pode explicar, e até mesmo condicionar, as associações que existem entre políticas públicas para as MPE’s e assuntos como tecnologia e desenvolvimento. Porém, quando a Lei Geral, representando uma política pública destinada a este mesmo segmento, utiliza-se de um instrumento como as compras governamentais e sua complexidade jurídica para efetivá-la, os estudos se tornam raros. Acrescente-se a isto o fato de que os objetivos almejados no Capítulo V, além de poderem ser alcançados por outros meios, possuem um grande escopo, assemelhando-se a grandes diretrizes que precisam de

etapas intermediárias ou de outros elementos para o seu alcance, o que permite várias possibilidades de explicações teóricas e uma ligação direta com outras políticas públicas.

A associação das MPE's com temas como formas de desenvolvimento local; inovação; atuação em redes como forma de potencializar as suas participações; bem como toda uma consequência de resultados de natureza social, como geração de emprego, aumento da renda e desenvolvimento econômico, intimamente ligados ao assunto licitação, passa a ser um complicador por ocasião da implementação, pois, considerando-se o “simbolismo” dos objetivos almejados, esta operacionalização vai possibilitar uma ampla flexibilidade aos atores envolvidos.

A relação entre MPE's e a questão da dimensão territorial, cuja importância recai na dicotomia entre grande versus pequena e na abordagem global versus local, tem nos estudos de MARSHAL (1890); KRUGMAN (1995); PORTER (1995) e FREEMAN (1987), abordados por DINIZ (2000), e nos trabalhos nacionais feitos por AMARAL FILHO (1999); LASTRES et al (1999) e LEMOS (2003), a identificação e o estudo das formas de associação resultantes deste processo interativo, que, dentre as diversas óticas, dão grande destaque para a importância de identificar, compreender e replicar as formas de sucesso que promovam o desenvolvimento econômico, principalmente quando se trata de inovações tecnológicas, geração e difusão de conhecimentos e formulação de políticas públicas que possam vir a incrementá-las. Sobre este assunto, DINIZ (2000, p. 7), assim afirma:

Isto significa que como efeito desta nova correlação de forças entre o local e o global, a capacidade de atração de cada região ou localidade passa a depender, cada vez mais, do conjunto de elementos locais, naturais, econômicos, sociais, culturais e políticos, complementares ou sistêmicos, naquilo que Granoveter (1985) chamou de imersão social (*embeddedness*). Emerge com isso o foco acadêmico no local e a prática política da ação social.

Segundo LEMOS (2003), estes estudos partem da idéia dos chamados distritos marshallianos, de 1890, chegando até os dias atuais, em que termos como distritos industriais,

clusters e *milieux* inovador, destacam-se internacionalmente e repercutem também no cenário nacional, onde a adoção do termo ASPIL's passa a ser utilizado para caracterizar as aglomerações que envolvam produtores, fornecedores, clientes, organizações criadoras de conhecimento e outras, que, conjuntamente, tenham potencial para criar e adicionar valor. A autora acrescenta também que este termo representa uma nomenclatura mais próxima das especificidades do país e que é útil à formulação de políticas visando sua promoção.

Seguindo uma tendência mundial, a formação de arranjos produtivos no Brasil passa a ser vista como uma fonte de vantagens competitivas para as MPE's, que sendo associada à idéia de configuração em rede, passa a permitir todas as possibilidades de atuação que este conceito assume nos dias atuais, principalmente no que se refere à promoção de um ambiente favorável ao compartilhamento de informações, de conhecimentos, de habilidades e de recursos essenciais para os processos de inovação, contribuindo para a superação de barreiras ao crescimento e reduzindo em muito as dificuldades que são associadas a este segmento empresarial (BALESTRIM e VARGAS, 2004; LEMOS, 2003; CASSIOLATO e LASTRES, 2003)

Este entendimento, segundo BALESTRIM e VARGAS (2004), vem sendo motivado pela reflexão de alguns estudos de autores estrangeiros, que associaram a tipologia das redes de cooperação ao desempenho das PME's, ou pelos trabalhos desenvolvidos por autores brasileiros, como CASAROTTO e PIRES (1999), ao estudarem o comportamento das PMEs do Norte da Itália, e AMATO NETO (2000), ao apresentar exemplos de redes interorganizacionais nos países da América do Sul. Assim, a análise destes estudos possibilita que se compreenda a relevância estratégica desta associação e que, principalmente, estabeleça como necessária esta forma de atuação, sobretudo por facilitar a sinergia de esforços entre MPE's e outros atores envolvidos.

O processo de desenvolvimento de uma região, que pressupõe o seu crescimento econômico, dependerá, fundamentalmente, da sua capacidade de organização social e política, que se associa: ao aumento da autonomia regional para a tomada de decisões; à elevação da capacidade para reter e reinvestir o excedente econômico gerado pelo seu processo de crescimento; a um crescente processo de inclusão social e a um processo permanente de conservação e preservação do ecossistema da região. Neste entendimento, O BNDES (2004, p. 10-11) coloca o seguinte:

Esta capacidade de organização social da localidade é o fator endógeno por excelência para transformar o crescimento em desenvolvimento, por meio de uma complexa malha de instituições e de agentes, articulados por uma cultura e por um projeto político regional.

[...] Neste sentido, não se pode esperar que a promoção do desenvolvimento econômico e social das regiões e dos municípios do país venha a ser realizada tão somente pelas instituições e agências do governo federal ou do governo estadual, as quais, na verdade, devem ser consideradas como parceiras potenciais na elaboração e na implementação de políticas, de programas e de projetos de mudanças concebidos e implementados a partir da atuação das sociedades locais.

Segundo o SEBRAE (2007), ao se organizarem como unidades isoladas, os pequenos negócios terminam por reproduzir a forma e o funcionamento das corporações, porém sem as suas vantagens: a capacidade de gerar economias de escala, de investir em inovação produtiva e gerencial e contar com profissionais qualificados, tornando-se então necessário o estabelecimento de novas formas de organização e ação junto aos pequenos negócios, de forma a superar as deficiências oriundas do porte e do isolamento.

A necessidade da observância dos espaços locais, com as suas especificidades e dinâmica própria e com a manifestação da sociedade local no estabelecimento de suas necessidades está diretamente associada à idéia de descentralização, que pode ser analisada tanto no que se refere a uma maior participação, destacando-se o seu aspecto democrático, quanto no que diz respeito à transferência de atividades para o âmbito subnacional, em especial para os Municípios.

Para o termo inovação, no contexto desta política, adotam-se dois entendimentos: o primeiro baseia-se em autores como SPINK (2006); KLERING et al (2006); PINHO (2006) e FARAH (1997), dentre outros, que colocam o termo inovação sob a ótica de sua utilização no contexto público, o que possibilita colocá-la como sendo um processo que ocorre na Administração Pública e que se liga diretamente às suas políticas públicas (vistas como um produto) e aos seus processos internos de gestão, à semelhança do que ocorre no contexto privado, em que este termo se associa à idéia de novos produtos e/ou processos, e que passa a ser o segundo entendimento adotado. Esta associação é importante na análise da Lei Geral uma vez que ela faz referências a este termo, seja diretamente sob a forma de inovação tecnológica no sentido privado, ou indiretamente, quando busca a eficiência das políticas públicas. A importância deste entendimento também se estende à idéia central da política por ela representada, que é o Uso do poder de compra do Estado.

A busca pela inovação, principalmente nos setores em que prevalece a ótica de mercado, passa a ocorrer como um direcionamento deste mecanismo para se estimular a competitividade. Quando aplicado ao longo da cadeia produtiva ele passa a possibilitar uma grande capacidade de alavancagem do desenvolvimento científico-tecnológico de seus fornecedores e da economia como um todo. Este entendimento, segundo LEMOS (2003), aproxima-se muito do pensamento de Joseph Schumpeter, que na primeira metade do século passado enfocou a importância das inovações e dos avanços tecnológicos no desenvolvimento de empresas e da economia, gerando toda uma corrente teórica ligada ao campo da economia da inovação.

Consideradas como criações de relevância econômica, as inovações podem ser de fato novas ou mesmo a combinação de elementos já existentes, podendo ser, de forma genérica: radicais ou incrementais, de acordo com a intensidade da ruptura provocada pela sua

introdução, conforme entendimento dado pelos chamados autores neo-schumpeterianos. Cabe aqui destacar a mudança que ocorre na visão que se tinha sobre a relação direta entre inovação tecnológica – produção – mercado. O novo entendimento passa a considerar as interações entre estes elementos como um processo evolutivo não-linear, admitindo que tanto a ciência não pode ser tida como fonte absoluta de inovações, como também as demandas que vêm do mercado não devem ser tomadas como único elemento determinante do processo de inovação.

Analisando a questão, LEMOS (2003, p. 59) assim coloca:

Quando se aceita a existência de uma estrutura complexa de interação entre o ambiente econômico e as direções das mudanças tecnológicas, deixa-se de compreender o processo de inovação como um processo que evolui da ciência para o mercado, ou como seu oposto, que o mercado é a fonte das mudanças. Os diferentes aspectos da inovação a tornam um processo complexo, interativo e não linear. Combinados, tanto os conhecimentos adquiridos com os avanços na pesquisa científica, quanto as necessidades oriundas do mercado levam a inovações em produtos e processos e a mudanças na base tecnológica e organizacional de uma empresa, setor ou país, que pode se dar tanto de forma radical como incremental.

Sem a pretensão de entrar a fundo neste debate, considera-se que a Lei Geral procura estimular as inovações no segmento das MPE's, seja ela oriunda de produtos ou de processos. Esta possibilidade é reconhecida tanto na prática quanto pela teoria econômica, em que estudos demonstram que a capacidade inovativa está ligada a fatores como: tipo da empresa; ambiente na qual está inserida; tipo do produto que oferece; acesso às informações, linhas de financiamentos, uso de tecnologia da informação, participações associativas e também a forma com que trata as atividades de Pesquisa e Desenvolvimento.

No campo das MPE's estes fatores são potencializados em decorrência da diversidade de critérios para o enquadramento dentro desta categoria, o que implica em uma profusão de dados e entendimentos diferentes, os quais, em sua maioria, servem como parâmetros para a elaboração de políticas voltadas para elas.

Destaque-se um comentário de LEONE (1991, p. 59) a respeito disso:

A variedade de critérios existentes que tentam solucionar o problema da definição do que sejam uma pequena e uma média empresa reflete a diversidade de objetivos que se deseja alcançar, assim como, o ângulo do se quer estudar a pequena e a média empresa.

Cabe destacar também que além de utilizar-se das compras públicas para o estímulo à inovação neste segmento, a Lei Geral prevê, em seu Capítulo X – Do Estímulo à Inovação -, a utilização dos Fundos Tecnológicos, com no mínimo 20% (vinte por cento) para pesquisa, desenvolvimento e capacitação tecnológica destinadas às MPE's, além de estímulos às incubadoras tecnológicas.

Outro entendimento para o termo inovação, necessário para a análise da Lei Geral, é o que se refere à inovação no contexto público. PINHO (2006, p. 186) recorre ao pensamento schumpeteriano como base teórica para a introdução deste termo no contexto da administração pública, fazendo uma associação, guardadas as devidas proporções, em que novas políticas públicas seriam os produtos, ofertados pelo Estado, e os processos para desenvolvê-las, gerenciá-las ou melhorá-las corresponderiam a aqueles também existentes no setor privado.

O autor coloca que este processo tem origem na esfera municipal e tem por fonte três motivos básicos: a crise do Estado em atender a demanda crescente; a iniciativas de algumas prefeituras em responder à crise e o mimetismo que acontece com outras prefeituras que acabam por adotar ou adaptar as práticas desenvolvidas. Observa-se que as duas últimas decorrem da primeira, o que acaba por colocar a inovação como sendo uma consequência direta da incapacidade do Estado em prover as suas políticas, principalmente as de cunho social.

FARAH (1997), também dentro de uma visão de políticas sociais, coloca que, a partir de meados dos anos 80, a formulação de iniciativas inovadoras, que ela também chama de “formulação de alternativas de ação do Estado”, tem por condicionantes dois fatores

principais: o Processo de Redemocratização e a Crise do Estado e da sua capacidade de investimento. Como consequência do primeiro, tem-se a descentralização das ações com a busca por uma maior participação dos diversos segmentos sociais na formulação e implementação das políticas, ou seja, busca-se um caráter democratizante e incluyente nas suas ações.

O segundo condicionante, ao limitar a capacidade de investimento do Estado, afeta a sua capacidade de resposta e faz com que, ao lado da preocupação democratizante, sejam também introduzidas na agenda estatal as preocupações com eficiência, eficácia e efetividade de suas ações, bem como uma preocupação com a qualidade dos serviços públicos disponibilizados. Neste sentido, FARAH (1997, p. 130) coloca:

Dessa forma, no final dos anos 80 e nos anos 90, as propostas se redefiniram, sendo enfatizadas (além da tese da descentralização, retomada no novo contexto): a necessidade de estabelecimento de prioridades de ação; a busca de novas formas de articulação com a sociedade civil, envolvendo a participação de ONGs, da comunidade organizada e do setor privado, na provisão de serviços públicos; introdução de novas formas de gestão nas organizações estatais, de forma a dotá-las de maior agilidade e eficiência, superando a rigidez derivada da burocratização de procedimentos e da hierarquização excessiva dos processos decisórios.

Há de se reconhecer também, que este processo de descentralização além de seu caráter democratizante, transfere para os municípios uma grande parcela das ações, antes a cargo do governo central, sem a respectiva contrapartida financeira, o que reforça ainda mais a necessidade de que estes participem e se utilizem ao máximo de suas potencialidades locais e dos instrumentos de gestão que se apresentam, para promover as inovações necessárias.

2.3 Poder de Compra: uma análise geral

Antes de abordar especificamente este tema, voltado para o seu uso pelo Estado, cabe uma breve análise tanto sobre o seu entendimento quanto para a formulação de um conceito

genérico, que partindo de um ambiente de mercado é ampliado de modo que se possa aplicá-lo ao setor público. Seja sob a ótica de quem compra ou de quem vende, o tipo de relação que surge entre os atores envolvidos nesta relação ocasiona interesses distintos, porém nem sempre antagônicos, uma vez que o princípio básico que passa a nortear a relação tende a ser o da cooperação, que além de proporcionar benefícios diretos atinge também outros atores não ligados diretamente.

A expressão “Uso do poder de compra” tem em si uma idéia de capacidade de influência, que se apresenta como um “poder” a partir do momento em que a disponibilidade de recursos de uma determinada instituição lhe confere a possibilidade de induzir comportamentos em terceiros, buscando quase sempre a obtenção de resultados paralelos e, conseqüentemente, uma maior eficiência de suas ações, à semelhança dos conceitos de poder e influência já colocados anteriormente. Logo, as relações que passam a acontecer entre as instituições que se utilizam deste mecanismo buscam fortalecer um tipo de jogo cooperativo, de soma não-zero ao final (PACTI/ PBQP, 1996).

Os principais objetivos almejados pelas empresas que o utilizam, sejam elas públicas, privadas ou mistas, passa a ser, em um primeiro momento, o do desenvolvimento tecnológico de seus fornecedores e, portanto, do aumento de competitividade delas próprias, cujo reflexo principal se traduz pela melhoria da qualidade de seus produtos, aumento da produtividade e no desenvolvimento de novas tecnologias, tornando-as mais eficientes e competitivas, o que faz deste mecanismo, quando bem direcionado, uma poderosa ferramenta administrativa a ser adotada, principalmente quando se observa o quadro geral de escassez de recursos.

A possibilidade de indução do desenvolvimento tecnológico e a sua importância para a evolução do processo econômico, aliada à idéia de inovação proposta, tudo isto acontecendo com a participação de vários atores econômicos e sociais, dá ao Uso do poder de compra um

grande potencial, tornando-o um mecanismo poderoso e com um papel fundamental neste processo. Assim, entende-se como uma definição geral para este termo a seguinte (MDIC, 2007):

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.

Os poucos estudos que abordam este tema, direta ou indiretamente, colocam que a utilização deste mecanismo pelo setor privado aumentou consideravelmente nas últimas décadas, principalmente em decorrência do processo de reestruturação da economia que está em curso. Fatores como a rápida difusão das mudanças tecnológicas e novas práticas de organização e gestão das empresas estão transformando as bases da concorrência no mercado, criando uma nova visão estratégica para as transações comerciais, onde, mais do que preço, procura-se obter maior eficiência e competitividade no fornecimento de bens e serviços.

As compras, em qualquer setor da economia, quase sempre estão mediadas por algum tipo de contrato. Por meio deste, o comprador aceita a proposta do fornecedor e assume o compromisso de dívida pelo direito de propriedade sobre a mercadoria ou serviço adquirido. Em função disto, diferentes contratos surgirão como os mais adequados para regular a negociação entre os envolvidos na relação. De acordo com PACTI/PBQP (1996), as seguintes variáveis são importantes para se definir o melhor instrumento para a efetivação do uso do poder de compra: os objetivos que norteiam a aquisição; os tipos de produtos adquiridos; a capacidade e estrutura da instituição compradora; os valores monetários envolvidos e o perfil dos fornecedores.

No entanto, nem sempre o tipo de contrato é a única variável que condiciona o desempenho dos envolvidos na relação, outros fatores podem determinar o grau de envolvimento, ou melhor, os seus interesses, na busca pelos objetivos estabelecidos. A importância desta forma de associação, como também de outras, encontra-se ligada ao processo de expansão e até de sobrevivência das empresas, seja por motivos de ordem econômica mundial ou por se constituir em uma alternativa para o seu crescimento estratégico. Entre a opção tradicional de se fazer internamente – internalização – e comprar no mercado – externalização – surgem novas possibilidades estratégicas, relacionadas com a utilização de contratos de cooperação – internalização associada – de produção.

Qualquer transação no mercado, ou com o mercado, envolve custos de elaboração, acompanhamento e controle, quer sejam contratos explícitos ou implícitos. No contexto privado, a questão principal passa a ser a resposta a seguinte pergunta: quais são as formas organizacionais de produção que permitem minimizar estes custos de transação? A política de compras da empresa estará, assim, condicionada à resposta fornecida a esta pergunta. A decisão de se produzir internamente ou de se comprar no mercado passa pela análise destes custos, que são determinados pela interação dos fatores humanos e ambientais. Os primeiros se referem à racionalidade limitada e ao oportunismo dos agentes, que em função dos fatores ambientais, associados ao nível de incerteza, de complexidade do meio ambiente, à frequência das transações e à presença da oferta de bens e serviços pelos monopólios, vão influenciar decisivamente a forma organizacional a ser adotada, que dentro de uma visão de eficiência, vai comparar as diversas formas organizacionais e as suas respectivas capacidades em economizar os custos de transação (PONDE, 1994).

Existem vantagens e desvantagens na adoção de uma ou outra forma, que não serão aqui analisadas, pois o interesse neste trabalho são as formas contratuais híbridas, ou seja, aquelas

que se manifestam com a construção de redes de firmas, parcerias, acordos de cooperação, hierarquização etc, que operam com maior flexibilidade, agilizam fluxos de informação e compatibilizam o recebimento e adaptação aos estímulos externos de mercado com a geração de estímulos internos do tipo administrativo, proporcionando como resultados: um crescimento da divisão do trabalho, uma coordenação eficiente e o fortalecimento da dinâmica entre indivíduos ou entre grupos.

Em estudo feito, o PACTI/ PBQP (1996) coloca como condição essencial para a racionalização do poder de compras o reconhecimento de que esta atitude implica na reestruturação das relações entre fornecedores e compradores por meio da formação de redes cooperativas, que surge como uma forma de atenuar as imperfeições associadas às relações de mercado, que são, por sua natureza, antagônicas e não-cooperativas, afirmando que esta nova forma de cooperação é superior, em termos de benefícios, às fundadas sobre o mercado puro e sobre as hierarquias verticalizadas das empresas.

A cooperação entre empresas pode ocorrer de maneira vertical ou horizontal, observando-se para esta classificação o tipo de relacionamento que irá existir entre elas e as especificidades de cada caso. Na primeira, há a integração de atores ao longo da cadeia produtiva, visando o incremento de competitividade. Esta forma geralmente é comandada pelas grandes empresas, cujo objetivo é o de otimizar seu processo interno através da eliminação ou redução de custos referentes às atividades não essenciais. Em sua forma mais elementar, ela se traduz pelo simples cadastramento e certificação de fornecedores, permitindo o incremento da qualidade e a redução dos custos dos produtos. Nesta forma, as MPE's passam a desempenhar um papel importante, que é o de contrabalançar as vulnerabilidades da grande empresa.

Com o estreitamento das relações surgem novas possibilidades entre estas empresas, como os programas de qualificação de fornecedores que, em um estágio superior desta cooperação, pode levar a processos de hierarquização, subcontratação e terceirização, onde esta última tem sido a alternativa escolhida pela maioria, criando assim grandes oportunidades para as MPE's. Porém, alguns fatores decisivos para o sucesso desta estratégia devem ser considerados. O PACTI/ PBQP (1996) destaca a necessidade da existência de empresas líderes capazes de forjar relações de longo prazo com seus fornecedores principais, tendo por base critérios como confiança e comunicação intensiva, além adoção de novas técnicas de gestão e a análise das condições de infra-estrutura tecnológica do país.

No caso da cooperação horizontal, em que ocorre o surgimento de configurações marcadas pela associação de empresas para a exploração de novas fontes de competitividade, a questão ganha um maior destaque. Os estudos, alguns já citados, mostram que as formas para este caso são a formação de projetos cooperativos de pesquisa e desenvolvimento e o fortalecimento de pólos regionais de produção, com a aglutinação de empresas de pequeno porte que passam a produzir de maneira especializada, originando formas estratégicas de produção localizadas, e é exatamente neste ponto que reside a grande importância desta forma de associação, a qual nos últimos anos vem despertando grande interesse por parte de diversos setores, como o acadêmico, político, econômico e social, fazendo destacar também a importância da interdisciplinaridade na análise deste assunto e introduzindo novos termos e teorias para designar estas formas emergentes.

Finalizando este entendimento, nota-se que estas formas de associação possuem uma dinâmica de cunho muito liberal, os interesses que determinam a sua criação são, em geral, fruto das forças de mercado, que de certa forma faz as alocações conforme o contexto econômico e sob grande influência da ótica capitalista. Porém, ultimamente isto vem

mudando, nota-se que o Estado passa a se interessar por estas formas de associações, colocando-a na sua agenda e buscando elaborar políticas públicas mais intersetoriais, atuando de modo mais eficiente na sua elaboração e implementação, que como exemplo pode ser citado o “Termo de Referência para Política Nacional de apoio ao Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais”, que está sendo implementado pelo Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC, sendo também inserido no PPA 2004-2007 - Programa 0419 - Desenvolvimento de Micro, Pequenas e Médias Empresas.

2.3.1 Uso do Poder de compra do Estado, seu conceito, aplicações, potencialidades e desafios: os vários aspectos desta política multifacetada

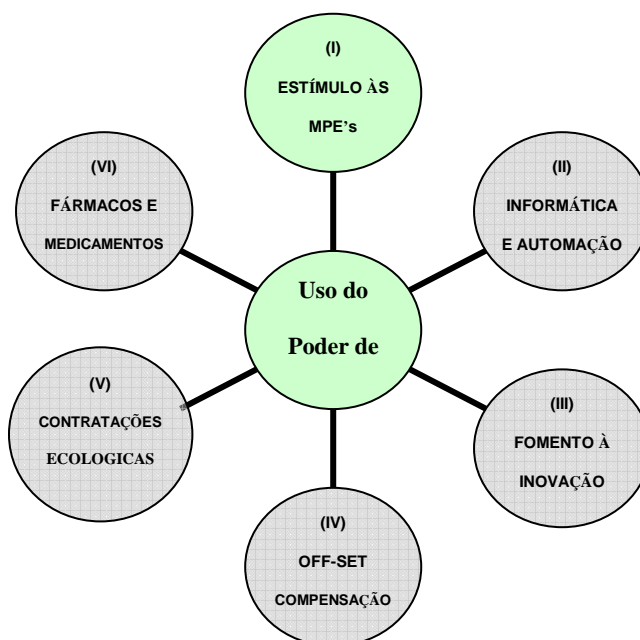
Como definição possível para o termo Uso do poder de compra pelo Estado, será utilizada a do MPOG/SLTI (2007): “É o direcionamento da demanda por bens e serviços do Estado para desenvolver a economia local, micros e pequenas empresas e setores sensíveis da economia ou de interesse estratégico, gerando emprego e renda e primando pelo desenvolvimento econômico sustentável.”

As diversas possibilidades de utilização desta política como um instrumento para a efetivação de outras fazem com que ela adquira grande potencial e flexibilidade, possibilitando o seu emprego nas mais diversas ações. Ela atualmente se encontra sob a responsabilidade do governo federal (entenda-se União), em que a competência privativa dada a este ente pela Constituição Federal lhe permite editar normas gerais sobre licitação, ficando a cargo dos entes subnacionais a edição de normas específicas, de modo que não se comprometa o pacto federativo e conforme já foi explicado quando da abordagem dos objetivos contidos no Capítulo V da Lei Geral.

A figura 03 representa, de forma sintética, algumas das possibilidades previstas para a sua utilização, conforme a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI, órgão responsável pela sua condução. Ressalte-se, porém, que algumas estão em fase de estudos intersetoriais, aguardando aprovação ou já em implementação, como é o caso da que destina-se às MPE's.

Figura 03

Possibilidades de utilização para o Uso do poder de compra do Estado



Fonte: MPOG/SLTI – adaptado pelo autor

A análise destas ações segue uma dinâmica bem peculiar, também aqui já abordada, que é a importância das instituições na configuração das políticas públicas, condicionando-as ao seu estilo e, de certa forma, individualizando-as, processo que ocorre durante a articulação com outras políticas e interação com outros órgãos. Esta política adquire combinações diversas, ora ela se coloca como instrumento para efetivação de outras ações estatais, ora como uma ação principal e específica na medida em que passa a ser formulada e

implementada pelo MPOG/SLTI, tendo em si uma idéia principal. Esta essência pode ser traduzida como sendo um conjunto de esforços no sentido de mudar a concepção atual das compras públicas, passando, juntamente com o princípio da eficiência, a adotar uma visão mais indutora e estimuladora da economia por meio da aplicação de recursos públicos, via compras, em diversos segmentos sociais.

O conceito de eficiência neste contexto é ampliado, pois inclui a busca e o desenvolvimento de ações que estimulem os processos de aquisições públicas e também por alterações legais, as quais, segundo o MPOG/SLTI (2007), traduzem-se por: aumento no uso da tecnologia da informação; prioridade para o uso da modalidade de pregão eletrônico, reestruturação do Sistema Integrado de Administração e Serviços Gerais – SIASG, e pelo projeto de reforma da Lei 8.666/93, a Lei de licitações.

O Brasil, como um país federativo, realiza contratações públicas de forma descentralizada, onde cada ente da federação realiza diretamente as suas próprias contratações públicas, e, internamente, no âmbito de cada ente, as contratações podem ser centralizadas ou descentralizadas. A União as realiza de forma descentralizada, assim como a maioria dos Estados, o que significa que cada órgão ou entidade pública possui o seu próprio setor de compras. Esta diversidade e quantidade implicam na necessidade de conscientização e de capacitação dos compradores públicos, no sentido de se demonstrar a importância desta política para o segmento em que está direcionada e capacitá-los para a sua operacionalização. Devido a esta pulverização de agentes, o governo federal tem optado pelo uso maciço do pregão eletrônico, conforme as várias orientações neste sentido contidas no sítio www.comprasnet.gov.br, além de ter se tornado obrigatório no âmbito da União em virtude do Decreto nº. 5.450/05.

Particularmente em relação às MPE's, o levantamento de PRATES e OSPINA (2004), ainda que superficial, demonstra a necessidade e o despreparo deste segmento quando o assunto é tecnologia da informação. Assim, há também a necessidade de se desenvolver ações de capacitação e inclusão digital para este segmento, com o objetivo de se ampliar a sua participação, principalmente no âmbito federal. Neste sentido observe-se os dados da Tabela 01 abaixo:

Tabela 01

Tipo de Empresa	Pessoa Física	Micro Empresa	Pequena Empresa	Total (A)	Inscritas no SIMPLES (Receita Federal -2008) (B)	Relação percentual % A/B
Quantidade Cadastrada no SICAF até 2008	52.600	80.446	66.869	199.915	3.199.056	6,25

Fonte: www.comprasnet.gov.br / Base de dados do SIASG em 07/02/2008.

Uma rápida análise dos dados acima mostra que, comparando-se a quantidade de MPE's optantes pelo SIMPLES junto à Receita Federal, já obedecendo aos limites e as exceções previstas pela Lei Geral, e o n.º de MPE's cadastradas junto ao Sistema de Cadastramento de Fornecedores do Governo Federal/ SICAF, chega-se a uma relação aproximada em torno de 6,25% que transacionam com o governo federal, implicando que mais de 90% delas pode estar se relacionando com os outros níveis de governo, o que desloca um grande potencial para estes níveis.

Segundo MOREIRA e MORAIS (2003), as aquisições de bens e serviços pelos Estados é um instrumento de política pública conhecido e utilizado por vários países, destacando-se os Estados Unidos da América que o utiliza desde 1933, tornando-se referência mundial em sua utilização, principalmente para o segmento das MPE's, e que, juntamente com outros

exemplos internacionais, tem ajudado no resgate desta modalidade aqui no Brasil. Os autores afirmam também que:

[...] ao decidir pela utilização do poder de compra do Estado como instrumento de desenvolvimento ou estímulo à produção de determinados bens e serviços, produzidos por empresas de determinado porte ou grupo social, a sociedade está manifestando sua concordância em, eventualmente, pagar algum sobrepreço em favor da economia nacional. (MOREIRA e MORAIS, 2003, p. 110)

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.

A possibilidade de o Estado utilizar-se deste potencial, que não somente sob a ótica do paradigma da eficiência estrita, que é o atualmente utilizado, traduzindo-se por comprar mais, mais rápido e por um menor preço, mas também para alcançar outros resultados que, vistos globalmente, possam ser mais vantajosos para a Administração Pública e, indiretamente, para a sociedade, coloca-se como uma questão de grande complexidade a ser enfrentada. No momento, este instrumento se volta para as MPE's, segmento complexo, diversificado e que possui características específicas que condicionam as ações de implementação. As implicações para a sua utilização, de uma forma geral, decorrem das diversas possibilidades que esta capacidade proporciona, do grande número de variáveis a serem consideradas e da

inclusão de diversos segmentos sociais que devem se envolver no processo, o que faz com que aspectos econômicos, sociais, políticos e jurídicos ganhem relevância e se transformem em elementos essenciais à sua perfeita elaboração ou implementação.

Embora se mantenha a preocupação com a eficiência das compras públicas, com a adoção do Uso do poder de compra do Estado há uma ponderação entre redistribuição e eficiência, o que é um ponto central no debate econômico, deste modo, o processo de adaptação de um sistema de compra, seja do nacional ou de seus entes, antes de tornar-se um instrumento redistributivo enfrenta o desafio de provar que os benefícios desta política são maiores do que os seus custos. A carência de estudos no Brasil sobre este assunto específico não permite uma análise mais aprofundada sobre os impactos econômicos na concessão de preferências para as MPE's nas contratações públicas.

A utilização das compras públicas como forma de incentivo e estímulo a determinado setor da economia nacional já foi utilizada no âmbito da Administração Pública, principalmente por meio das empresas estatais, que durante algum tempo passaram a capitanear os investimentos e ações do governo ligadas às políticas de natureza científico-tecnológicas. Estas ações são analisadas em dois momentos distintos por SARAVIA (1987) e SARAVIA (2005). Na primeira, feita ainda sob forte presença estatal na economia, o autor destaca a importância das empresas estatais na condução do processo endógeno de criação de tecnologia, conforme se observa no seguinte comentário, SARAVIA (1987, p. 19):

Se é ao Estado que tem sido reservado, portanto, o principal papel dos esforços tecnológicos, seja diretamente, seja apoiando o setor privado nacional, as suas empresas são os instrumentos mais adequados para levar adiante a execução de políticas voltadas para implementar tais esforços.

Esta política, apoiada à época pelas estatais, se constitui de várias linhas de ação, desde o apoio ao desenvolvimento de seus fornecedores, até ao apoio e associação com os produtores privados que desempenhavam o mesmo esforço. Em relação ao Uso do poder de

compra por parte das estatais, já havia o entendimento de que estas deviam ser utilizadas, colocando-se a obrigatoriedade legal de comprar produtos nacionais no caso se serem similares aos importados e, fazendo-se também uma divisão de mercado entre os fornecedores locais, conforme pode ser observado no comentário de SARAIVA (1987, p. 20):

As empresas estatais, especialmente as de maior porte, possuem um considerável poder de compra. Das suas aquisições pode depender a sorte dos fornecedores. Daí por que, em anos recentes, têm sido analisadas as possibilidades de orientar o poder de compra das estatais para promover a indústria nacional. Além disso, esse poder de compra facilita os esforços de modernização tecnológica: demanda assegurada e demanda exigente de qualidade levam infalivelmente ao desenvolvimento tecnológico.

No segundo estudo realizado pelo autor, ele, de certa forma, ratifica o sucesso do uso das estatais para a geração de tecnologia, destacando que a orientação dada para que as empresas direcionassem o seu poder de compra mostrou-se satisfatória. Interessante comentário faz o autor quando destaca os fatores que estiveram presentes à época da formulação desta política (SARAIVA, 2005, p. 7), os quais devem se repetir agora por ocasião do seu resgate pelo governo federal. São eles: 1) a ideologia dos que detêm o poder; 2) as idéias e a capacidade de articulação da burocracia; 3) “l’air du temps”: os discursos e valores que prevalecem circunstancialmente no âmbito nacional e internacional; 4) o eleitorado e os processos eleitorais; 5) as influências e as pressões internacionais canalizadas através dos governos estrangeiros, as instituições financeiras públicas e privadas e outros conglomerados sociais como igrejas, organizações não-governamentais etc; e, 6) os grupos locais de pressão (interesses econômicos, meios de comunicação, intelectuais e outros formadores de opinião).

O poder de compra do Estado também já foi utilizado para o setor de informática e capacitação, em que, inicialmente por meio da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, determinava que os órgãos da administração pública, direta e indireta, bem como suas fundações e demais entidades mantidas com recursos públicos, dessem preferências nas

aquisições de bens e serviços de informática e automação para as empresas brasileiras de capital nacional constituída e com sede no país. Esta lei, devido à inconstitucionalidade de alguns de seus artigos, foi alterada pela Lei n.º 10.176, de 11 de janeiro de 2001, que modifica o conceito de empresa nacional e introduz a idéia de processo produtivo básico, mas mantém a preferência para este tipo de aquisição, desde que obedecidas determinadas condições.

A ação brasileira pela eficiência nas compras públicas, principalmente a partir da Lei 8.666/93, tem ênfase na disseminação de procedimentos, normas e tecnologias que visam a transparência, redução de custos, inclusão digital, racionalidade e democratização do acesso aos procedimentos licitatórios. A sua utilização fora deste contexto, nas vezes em que foi realizada, acontece ou por meio das estatais ou por um direcionamento para o setor de informática, o que acarretou sérias discussões jurídicas. Cabe ressaltar também, que se foi feita uma análise em que se observe apenas a destinação da contratação, o Estado busca realizar outros fins, e não quando esta for norteadada pelo critério da vantagem econômica. A Lei 8.666/93 tem nos incisos VI, IX, X, XIII, XV, XVI, XIX, XX, XXI E XXIV, do artigo 24, uma possibilidade para isto. Diante disto, o resgate que acontece atualmente passa, e deve ser visto dentro de um quadro de inovação.

Estas inovações estruturais na área pública abrangem as suas políticas, vistas em sua dimensão democrática e substancial, em que a primeira se caracteriza pelo aumento da participação e/ou a inclusão de setores que se encontravam fora do processo; e a segunda, pela sua gestão administrativa, passando-se a adotar o seguinte entendimento:

inovar implica em introduzir mudanças dentro de uma ordem existente ou planejada e, portanto, alterar elementos e introduzir aspectos valorativos, sejam em instituições, em métodos, em técnicas, em formas organizacionais, em avaliações, em atitudes, em relações sociais, em componentes materiais etc. (JACOBI e PINHO, 2006, p. 08)

Mais adiante se analisa o processo pelo qual o Estado brasileiro adquire os bens e serviços de que se necessita e do qual ele não poder dispor, tendo em vista a imposição constitucional a que está submetido. Esta forma difere radicalmente das empresas que se situam no setor privado ou operam sob uma ótica de mercado, o que lhes proporciona uma grande flexibilidade para elaborar e implementar a sua política de compras, adequando-a à estratégia adotada. Diante disto, o Uso do poder de compra pelo Estado envolve uma dimensão essencial que é a jurídica. Este fator passa a ser relevante, pois a utilização deste instrumento de política pública fica marcada pelo constante confronto entre o que o Estado deseja fazer e o que está legalmente autorizado por lei. Demonstra-se também, que modificações neste campo não foram e não serão simples, pois em sua evolução histórica o processo de compras públicas se fez marcar por avanços e retrocessos, intermediados em sua maioria por diversos grupos de interesses.

2.3.2 Breve análise do contexto internacional

O Uso do poder de compra do Estado para o fomento das MPE's é prática reconhecida e legitimada internacionalmente. Os EUA, como já mencionado, utilizam largamente o poder de compra do Estado como política de desenvolvimento industrial. As Diretrizes para as compras e contratações de bens, serviços, construções e obras públicas dos EUA estão previstas na *Federal Acquisition Regulation* – FAR – e adota o seguinte princípio: disponibilizar em tempo hábil o bem ou serviço com o melhor preço para o comprador, mantendo a confiança do público e alcançando os objetivos das políticas públicas. Segundo MOREIRA e MORAIS (2003, p. 87): “As compras reservadas para pequenas empresas constituem, assim, exceção geral nos acordos comerciais dos EUA – exceção ao tratamento nacional previsto nos acordos

comerciais sobre compras governamentais”, o que reflete a importância das políticas de uso do poder de compra para o fomento das MPE’s.

Especialmente para este segmento, as principais formas de incentivo adotadas pelos EUA, são: a concessão de uma preferência no preço (6% nas obras federais); reserva das contratações até US\$ 100 mil (*small business set aside*), podendo-se ainda reservar contratações de maior valor, desde que haja expectativa razoável de que duas ou mais MPE’s ofereçam preços justos; possibilidade de reserva de parcela das contratações de maior vulto; exigência de que as agências compradoras possuam um setor específico de apoio nas licitações; previsão de reserva de parcela das grandes contratações para as MPE’s classificadas como *HUB Zone Small Business* (localizadas em áreas de menor desenvolvimento dos EUA); participação nos contratos das empresas vencedoras (subcontratações, parcerias, *joint venture*) de valor superior a US\$ 500.000, por meio de plano de subcontratação; e a definição de metas de participação nas contratações públicas, com a possibilidade de destinação de subsídios para o fornecedor principal de até 10% do valor que superar a meta de subcontratação.

Segundo MOREIRA e MORAES (2003, p. 92) a Legislação norte-americana indica ainda uma série de ações para o incentivo das MPE’s, como o planejamento das compras, divisão das grandes contratações em pequenos lotes, programação das entregas para comportar a capacidade logística das MPE’s etc. Embora as disposições de uso do poder de compra nos EUA tenham grande amplitude, alcançando outros setores que não as MPE’s, essas preferências podem ser derogadas por tratados e acordos internacionais que confirmam tratamento nacional, com exceção do tratamento preferencial para as pequenas e médias empresas, conforme determina o *Trade Agreements Act*.

No âmbito da Organização Mundial de Comércio, o *Acuerdo sobre Contratación Pública*, inserido nas negociações para a liberalização e expansão do comércio mundial, tem entre seus focos as compras públicas, em que prevê a possibilidade dos países signatários adotarem o Uso do poder de compra do Estado, em especial para as MPE's e para favorecer a economia local. Essa permissão destina-se aos países em desenvolvimento, estando prevista nas normas do TED – Tratamento Especial e Diferenciado para Países em Desenvolvimento, mais especificamente no artigo V. Ressalte-se que o Brasil não é signatário desse acordo, mas em uma eventual adesão, ele prevê a possibilidade de negociar com os países signatários exceções às regras do tratamento nacional, possibilitando a preferência para as MPE's nacionais (OMC, 1996).

Quando se analisam as normas sobre compras governamentais no âmbito da União Européia, constata-se que só recentemente, a partir de 2004, com a aprovação de um novo pacote de diretrizes, ocorre a previsão específica de que seus Estados membros devem adotar disposições nas compras públicas com o objetivo de aumentar a participação das MPE's, ainda que tal previsão seja restrita e se refira apenas ao incentivo à subcontratação (COMISSÃO EUROPÉIA, 2004). As antigas diretrizes não previam expressamente a possibilidade do Uso do Poder de Compra por parte dos Estados membros para o incentivo às MPE's, já que a principal preocupação no momento era com integração regional pela liberalização e transparência das compras públicas, tendo em vista a formação de um mercado comum de compras públicas.

O Livro Verde das Compras Públicas na União Européia (COMISSÃO EUROPÉIA, 1996) trás todo um capítulo dedicado às MPE's, apresentando as principais dificuldades enfrentadas por esse segmento nas licitações públicas, trazendo sugestões de ações a serem implementadas para o incentivo à participação das MPE nas compras públicas. O Relatório

final do “*The access of SME’s to public procurement contracts*”, divulgado pela Comissão Européia em março de 2004, indica que as MPE’s conseguem contratos de menor valor em comparação com as grandes empresas, e em menor número, e ainda constata que, embora a participação das MPE’s nas contratações públicas alcance 78% do total, elas representam 99,8% do total de empresas existentes, o que indica um grande potencial de crescimento (COMISSÃO EUROPÉIA, 2004-b).

O estudo demonstra ainda que diversos países da União Européia já praticam alguma forma de incentivo à participação da MPE’s nas compras públicas, como: fracionamento das grandes compras; assessoria técnica na elaboração das propostas; planejamento das compras públicas; financiamento bancário no caso de atraso nos pagamentos das contratações públicas (França); disponibilização de um “guia” durante todo o processo licitatório (Dinamarca); padronização e simplificação dos procedimentos para as MPE’s (Luxemburgo); disponibilização *on-line* de um banco de negócios para a subcontratação de MPE’s (Grécia), etc. O Relatório sugere ainda que os países membros adotem medidas efetivas de direcionamento das compras públicas para as MPE’s nas contratações de valores inferiores aos limites em que se aplicam as diretrizes da União Européia, além de sugerir a adoção de treinamento, uso de licitações eletrônicas, simplificação, padronização dos procedimentos etc.

Verifica-se que a importância da adoção de uma política sobre o uso do poder de compra do governo, principalmente quando se volta para as MPE’s, podendo, entretanto, ser outro segmento econômico, se acentua quando a sua análise passa a incluir os acordos econômicos internacionais, pois quando este assunto envolve a relação entre países, determinados princípios ganham relevância e se tornam fundamentais para decidir a entrada no Acordo Econômico e uma provável alteração da legislação interna. Princípios básicos como a transparência dos processos realizados, tratamento nacional não-discriminatório e a cláusula

da nação mais favorecida devem ser considerados como aqueles tidos por essenciais neste contexto.

2.3.3 Evolução histórica das contratações governamentais

Como afirmado e entendido, o assunto licitação liga-se diretamente a este estudo, pois é por meio desta atividade que ocorre a ligação entre aquela intenção inicial do Estado, observada neste caso sob a forma de uma política pública, traduzida pelo uso do seu poder de compra, que a análise desta se faz necessária. Estes conceitos se interligam e se mesclam a tal ponto, que o estudo daquele nos obriga a explicar melhor este, pois somente assim se pode ressaltar alguns aspectos, principalmente os legais, que possibilita entender o processo licitatório e identificar seus óbices e mecanismos internos, para, ao final, concluir-se que estes podem dificultar ou até mesmo impedir que esta política seja implementada a contento.

2.3.3.1 Do liberalismo ao intervencionismo estatal

O processo normativo das licitações incorpora, a partir de uma ótica liberal, os elementos que hoje permitem, de uma forma seletiva e direcionada, utilizá-lo para alcançar determinados fins, sejam eles econômicos, políticos ou sociais, permitindo verificar que não só a normatização legal, mas também que o processo regulatório das licitações passa a responder à complexa interação de grupos de interesses, beneficiando, em algum momento de sua história, alguns deles de maneira especial. No caso das licitações, os efeitos de sua regulamentação dependem de vários fatores, dentre os quais pode-se destacar, conforme JOSKOW e ROSE (1989, p. 31): a motivação para a regulação; a natureza dos instrumentos

regulatórios e sua estrutura; as características de determinado setor econômico e o ambiente político e legal no qual a regulamentação acontece.

O conceito de licitação e a evolução histórica de sua regulamentação legal são colocados, neste tópico, na perspectiva de concluir que: partindo de uma visão estritamente liberal, onde as liberdades individuais prevalecem sobre os interesses do Estado, impedindo-o de tomar ações discricionárias e permitindo o acesso universal às contratações públicas exclusivamente por meio das licitações, chegue-se aos dias atuais, em que, depois de idas e vindas, o processo licitatório passe a possibilitar um tratamento diferenciado para aqueles que desejam contratar com o Estado, o qual, não se utilizando de critérios arbitrários, de modo a ferir os princípios basilares da licitação, possa ampliar os resultados advindos desta sua necessidade de bens e serviços, que não seja somente o de garantir o seu funcionamento regular e a execução de suas políticas públicas.

O assunto licitação remete à questão da universalização do acesso aos contratos da administração pública, que se torna de extrema relevância neste contexto. Historicamente, as hastas públicas ou pregões para a celebração de negócios públicos já se verificavam no Império Romano e continuaram a existir durante a Idade Média, como providência que, se no início não estava vinculada a uma preocupação de ser assegurado o direito individual de disputa entre os particulares pelos contratos públicos, acabava de alguma forma por permitir em determinada medida tal disputa.

Foi somente com o advento do ideário liberal, nos séculos XVII e XVIII, com a afirmação dos direitos naturais do indivíduo à vida, à liberdade e à propriedade, que a licitação tornou-se um princípio geral. O liberalismo, ao mesmo tempo em que reconhecia ao indivíduo total liberdade para contratar, em aparente contradição, negava igual liberdade ao

Estado quando este fosse o contratante. Explicando melhor esta aparente contradição, BARROS (1999, p. 81-82) cita Roberto Dromi:

O regime político liberal supõe uma oposição absoluta entre o indivíduo e o Estado. Nega a existência de organismos intermédios e desconfia da autoridade pública, o que provoca uma necessária posição abstencionista e neutra do Estado, constituído em um mero instrumento de segurança e garantia dos direitos individuais. [...] A missão do direito consiste em garantir um campo de ação amplo e definido para a vontade do homem, com a conseqüente limitação das competências públicas [...] assim, no período clássico do estado liberal, o mecanismo de contratação se caracteriza pela preferência pela licitação pública com procedimento rígido e rigorosamente regrado, e, certamente, restritivo dos poderes discricionários dos agentes estatais. Por essa razão se prefere um procedimento baseado na competência da lei, que o regulamenta em forma rigorosa, e substitui por antecipação, com a 'vontade legislativa', a vontade administrativa [...] Pela mesma razão é sempre considerando um regime liberal teórico e abstrato, o domínio da licitação é absoluto, genérico e sem limites, como técnica de contratação. A Administração não pode eleger livremente seu contratante, nem tampouco o procedimento de licitação a percorrer, mas é a lei que determina as categorias de contratos, nos quais será obrigatoriamente empregado tal ou qual modo de contratação.

Surge a licitação clássica para, no que diz respeito às contratações administrativas, garantir o fim precípua do Estado, que é, no caso, a preservação da liberdade individual, conforme afirma BARROS (1999, p. 85): “a mecânica da concorrência, neutra e automática, por inibir o subjetivismo faccioso, chegaria à proposta mais vantajosa: a de menor preço, obtida do mercado por concorrência”.

No período seguinte, visto como Pós-Revolução Industrial (século XIX), reconhece-se que as ameaças à liberdade individual não provêm apenas do Estado, mas que além do despotismo estatal, poderia haver também o da sociedade. Logo, o Estado passa progressivamente a intervir na ordem econômica. Neste momento, as licitações passam a ser um pouco mais flexível, permitindo que o Estado contratasse não só pelo preço, mas também com base em uma espécie de pré-escolha discricionária de alguns competidores, considerados capazes de cumprir o contrato. Essa pré-escolha de potenciais contratados (a contratação sem licitação) não significou que o princípio da licitação tenha sido abandonado, ao contrário, passa a acontecer de forma conjunta ao processo, ou seja, há um acréscimo nas possibilidades

de procedimentos a serem utilizados pelo Estado, conforme pode se depreender do texto que se segue, BARROS (1999, p. 95-96):

[...] essa ‘eleição direta’ parece sugerir que o Estado intervencionista – ao mesmo tempo em que incrementava sua função de contratar, dando alento ao dirigismo pré-contratual – renegava essa tendência, revigorando no direito administrativo o princípio da livre eleição. Repetido engano. Outra vez, contradição aparente. A livre eleição não foi restaurada pelo Estado intervencionista [...] Ainda que a livre eleição interessasse ao estado intervencionista para a consecução de seus fins sociais, ainda foi maior do que esse interesse a falta de confiança nos administradores públicos. Essa desconfiança é um dos fundamentos, nem sempre confesso, da manutenção da licitação como princípio geral. Mantido o princípio da licitação, a conclusão que inevitável: a eleição direta não passa de exceção a ele. Em suma: a contratação direta insere-se no sistema de restrição encimado pela licitação e não no sistema da livre eleição.

Pelas observações transcritas, pode-se afirmar que a licitação, indiretamente em seus primórdios e diretamente mais tarde, na passagem do Estado Absolutista para o Estado Liberal, coloca-se como instrumento de garantia individual, ou seja, todos teriam o direito de contratar com o Estado, que, em consequência, não poderia escolher livremente seus contratados, mas deveria fazê-lo por meio da licitação, que é o processo no qual todos têm igual oportunidade de disputar os negócios públicos, abrindo-se posteriormente a possibilidade de uma livre contratação, porém, esta se insere como uma das primeiras, de muitas, exceções à regra geral de licitar.

Feitas as considerações anteriores, passa-se a analisar o histórico da regulamentação legal do assunto licitação no cenário nacional, pois se considera importante focalizar esta evolução das normas legais, no sentido de que se entende que qualquer regulamentação é sempre o resultado de um processo político. Como ponto de partida para esta análise, será tomado o período do Brasil Colônia, em que eram observadas aqui as Ordenações e Leis do Reino de Portugal, que se inicia com as Ordenações Manuelinas, em 1521, e vai até 1603, quando se promulga as Ordenações Filipinas, que se constitui em um código completo,

dispondo sobre quase todas as matérias da administração do Estado, inclusive sobre licitações.

Segundo CASTRO (1994, p. 16), o tratamento da matéria àquela época, tinha o seguinte teor:

E não se fará obra alguma sem primeiro andar em pregão, para se dar de empreitada a quem houver de fazer melhor e por menor preço: porém as que não passarem de mil-réis, se poderão mandar fazer por jornais, e, umas e outras, se lançarão em livro, em que se declare a forma de cada uma, lugar em há de fazer, preço e condições de contrato.

Mesmo após a Proclamação da Independência, as Ordenações Filipinas continuam a vigorar por deliberação da Assembléia Constituinte, passada por lei de 20 de outubro de 1823 (CASTRO, 1994). Percebe-se assim, que já prevalecia o princípio da concorrência pública com o fim de obter-se o melhor negócio pelo menor preço, com exceção apenas para as obras de pequeno valor, aquelas de até mil réis.

Saindo um pouco do contexto legal e analisando-se sobre a ótica da Administração Pública, observa-se que existe no Brasil uma tendência de ser colocada a lei como um instrumento de subordinação dos interesses públicos aos de determinados grupos, conforme se observa no comentário feito por CAVALCANTI (2005, p. 45), em sua análise sobre a estrutura administrativa brasileira:

Não é exagero afirmar que, no Brasil, as estruturas administrativas precederam a própria sociedade, por não terem fluído originalmente da evolução do jogo social, mas sim de um transplante concebido sob medida para garantir lealdade, ordem e exploração econômica, em benefício da Coroa portuguesa.

Retornando à análise histórica, a Constituição de 1824 previu a criação de Câmaras nas cidades e vilas, às quais uma lei de 1828 dá forma e atribuições, incluindo as licitações, que ganha novos contornos, principalmente os que estabelecem uma maior formalidade, conforme pode se notar em seus art. 5º e 47 abaixo transcritos. Nestes dispositivos legais, a adjudicação se formalizava por contrato e era registrado, em livro próprio da Câmara Municipal (CASTRO, 1994, p.25):

Art. 5º. Aprovado o plano de algumas referidas obras, imediatamente será a sua construção oferecida a Empresários por via de Editais Públicos, e havendo concorrentes, se dará a preferência a quem oferecer maiores vantagens.

Art. 47. No que toca aos ajustes de empreitada, as obras menores deveriam ser objetos de pregão com vistas à obtenção de menor preço; no que se refere às obras de grande importância, propostas seriam enviadas para exame e decisão dos Conselhos Gerais de Província.

Ainda durante o Império, o assunto mereceu mais uma vez a atenção do Poder Legislativo, que introduziu o Decreto n.º 2.926, de 14 de maio de 1862, o qual regulamentou as “Arrematações dos serviços a cargo do então Ministério da Agricultura, Commercio e Obras Públicas”, que para FILHO (2005) e JÚNIOR (2003), coloca-se como marco principal da introdução no positivismo normativo da administração central do Brasil no que se refere ao assunto licitação. CASTRO (1994, p. 28-29), ao comentar este Decreto, coloca o seguinte esclarecimento:

[...] o ato de arrematação era feito toda vez que o governo resolvesse contratar qualquer fornecimento, construção ou conserto de obras. O procedimento iniciava-se com a publicação de anúncios, convidando concorrentes para que oferecessem suas propostas em prazos que variavam entre quinze dias e seis meses, conforme estimativa da despesa. Exigia-se a apresentação de fiador idôneo ou prestação de caução, para assegurar a fiel execução do contrato. Findo o prazo dos anúncios, os concorrentes sorteavam o número que designava o lugar em que eram colocados para apresentar, de viva voz, suas propostas, as quais eram anotadas em livro próprio. Finda a praça, a comissão de julgamento examinava todas as propostas e documentos e exarava parecer, indicando a mais vantajosa.

Diante das normas vigentes àquela época, sob forte influência do espírito liberal, a questão do acesso às contratações públicas se resolvia com o mero anúncio do futuro contrato, o qual levaria os interessados a apresentarem suas propostas, o que garantiria a identificação e obtenção da melhor oferta. Trata-se, portanto, de um momento de submissão aos mecanismos de mercado por meio do emprego dos métodos do *laissez-faire* e do livre comércio.

Analisando este momento, ALESSIO (1998) comenta que uma política de acesso às contratações públicas que se assentasse na idéia da “mão invisível”, ou seja, na crença de que bastava fazer o pregão ou a publicação para que as forças de mercado trouxessem os

concorrentes e suas respectivas propostas, dentre as quais se destacaria a melhor, estaria condenada à ineficiência. Ilustrando a sua afirmação, ele faz relatos sobre o então Visconde de Mauá, que mediante “troca de favores” conseguiu com autoridades da época, diversas obras, burlando toda essa idéia de livre concorrência. Essa observação passa a ser bastante pertinente, pois essa prática é uma constante na vida pública brasileira, marcando a sua identidade.

Cabe ressaltar, entretanto, que é somente após a Proclamação da República que o princípio da licitação clássica, aquela em que se enfatiza o menor preço, é consagrado aqui no Brasil. Essa condição é estabelecida pela Lei orçamentária n.º 2.221, de 30 de dezembro de 1909, que em seu art. 54, fixa as regras a serem observadas no processo das “concorrências”. Esta Lei merece um destaque especial, pois além desta característica, ela também introduz diversos outros aspectos a serem considerados e que, salvo algumas poucas modificações, vinculam-se a alguns princípios que são utilizados nos dias atuais, são eles:

- a) a questão da idoneidade dos proponentes;
- b) a necessidade do estabelecimento de um preço limite pela administração (economicidade);
- c) a imposição de que o resultado seja publicado (publicidade);
- d) necessidade de que o edital seja o mais minucioso possível nas suas especificações e que quando o objeto não o permitisse, que seja feita a entrega de uma amostra (vinculação ao instrumento convocatório);
- e) a imposição de que as propostas apresentadas se subordine exclusivamente às cláusulas contidas no edital e que não ofereça nenhuma outra vantagem além do preço (vinculação ao instrumento convocatório);

- f) a possibilidade de que o governo estipule uma segunda condição que, em caso de absoluta igualdade de preço entre duas propostas, sirva para decidir a quem caberia a contratação (critério de desempate).

No tocante a esta ultima condição, será visto mais adiante que ela se transforma, por ocasião da vigência dos Decretos-Lei 200/67 e 2.300/86, no chamado desempate por nota técnica. Destaque-se também, que esta Lei introduz a questão da necessidade de averiguação sobre a idoneidade do contratante, que na perspectiva que está sendo dada a este estudo é bastante importante, porque normas análogas passaram a ser feitas, reforçando a idéia de que passam a ser resultado do interesse de certos grupos, constituindo-se no mecanismo pelos quais os interesses destes são preservados, principalmente quando, futuramente, se tratar da fase de habilitação dos interessados.

O principio da licitação obrigatória se consolida assim definitivamente no Brasil, que teve neste período outras normas que merecem destaque, as quais, segundo JÚNIOR (2003), são: a Lei n.º 3.232, de 05 de janeiro de 1917 (art. 94); Lei n.º 3.454, de 06 de janeiro de 1918 (art. 170); Lei n.º 3.991, de 05 de janeiro de 1920 (art. 73); Decreto Federal n. 4.555, de 10 de agosto de 1922 (art. 87), e também o Decreto Federal n.º 4.536, de 28 de janeiro de 1922, explicitado minuciosamente pelo seu Regulamento-Geral o Decreto n.º 15.783, de 08 de dezembro de 1922, que organiza o Código de Contabilidade da União, que em seus artigos 49 ao 53, trata do assunto licitação. Cabe observar, que já existe nesse momento certo abrandamento em relação à licitação clássica, pois havia a previsão de hipóteses para a contratação direta, destaque seja feito para o art. 53 deste Decreto, que àquela época, dá preferência aos proponentes nacionais nos fornecimentos feitos às repartições públicas federais, quando estes estivessem em igualdade de condições.

Nessa sequência histórica, alterações normativas referentes ao assunto licitação somente acontecem durante os primeiros meses do regime militar, pela Lei n.º 4.401, de 10 de setembro de 1964. Sobre esta norma, TUPINAMBÁ (1995, p. 141) assim observa:

A Lei de 1964, porém, trouxe algumas inovações na matéria, entre as quais enfatiza a relativa ao critério para considerar uma proposta vencedora. Em seu art. 5º, passou a normatizar que, na regra geral, era a que oferecesse menor preço, ‘salvo se a comissão julgadora, por motivos técnicos, considerar outra proposta como mais conveniente.

Estava assim consagrada a possibilidade de se decidir por razões técnicas, que não somente com base única e exclusivamente no menor preço. O intervencionismo estatal supera definitivamente o liberalismo, deixa este critério de ser o preferencial e, ao mesmo tempo, abre-se maior espaço para as manobras dos interessados nas contratações públicas, não havendo mais a necessidade de estabelecimento prévio dos critérios técnicos a serem considerados em cada caso concreto.

2.3.3.2 Os grandes marcos normativos

A partir deste ponto abre-se outra abordagem neste tópico, onde o assunto licitação passa a ser analisado sob a ótica dos grandes marcos normativos. Tal enfoque visa, além de uma melhor referenciação histórica, pontuar as grandes transformações pelas quais este assunto passou, principalmente em se tratando da sua acomodação aos interesses de alguns setores, que ou buscavam benefícios, em virtude de suas estreitas relações com o Estado, ou tinham, neste, a fonte principal de suas atividades em decorrência das diversas políticas públicas implementadas.

A análise das próximas normas requer, além dos aspectos normativos à licitação, a adoção de uma premissa também muito importante e que, de certa forma, baliza as outras

análises subseqüentes, que é a de que as mudanças que ocorreram no assunto licitação têm por pano de fundo a idéia central de reforma do Estado. Este entendimento decorre de que, fruto do processo político, as idéias de reformas passam a colocar o aparato administrativo em cheque, responsabilizando-o por algumas mazelas existentes na sociedade e também por impedir que se alcançasse o que CAVALCANTI (2005, p. 51) chama de “congruências”, classificando estas reformas em geral como “avanços e recuos”, mas tendo sempre em vista a: “...capacitação da máquina administrativa do Estado na tarefa de implementar as políticas públicas conducentes ao desenvolvimento econômico e social”.

No contexto do Decreto-lei 200/67, passa a existir a convivência de dois mecanismos, ou melhor, de duas tradições no aparato administrativo brasileiro. A primeira, representada de um lado, por uma Administração burocrática, de inspiração norte-americana, nos moldes do Departamento do Serviço Público – DASP, e do outro, aquela representada por uma administração de cunho mais patrimonialista, que prevaleceu no Brasil até a década de trinta. CAVALCANTI (2005, p. 59) ao comentar este assunto, coloca que passa a ocorrer na administração pública brasileira uma espécie de contra-senso, em que os ideais do DASP, ao mesmo tempo em que busca eliminar mecanismos perniciosos da nossa administração como o favoritismo, nepotismo, corrupção e o acesso privilegiado aos recursos públicos, acaba por engendrar essa mesma administração em uma “camisa-de-força centralista e padronizadora”, que vai marcar os avanços e recuos característicos das políticas de centralização e descentralização adotadas pelos governos subseqüentes.

2.3.3.2.1 O Período Militar: o Decreto – Lei n.º 200/67

Passados mais de quarenta anos após a sua codificação federal, o assunto licitação tem no Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, a retomada no tocante às modificações das regras do processo. Em seu Título XII (art. 125 a 144) ele dispõe sobre as normas de licitação para compras, obras e alienações, dando uma sistematização de abrangência nacional a este assunto, o que foi posteriormente estendido às administrações dos Estados e Municípios por meio da Lei nº. 5.456, de 20 de junho de 1968. Como já destacado, essas normas inserem-se no contexto de reforma do Estado, cuja linha mestra é a de descentralização das suas atividades, contratando o setor privado para executar as políticas públicas e cabendo aos órgãos administrativos, de preferência, as funções normativas e de supervisão.

Ao comentar este Decreto, ALESSIO (1998, p. 36) destaca quatro pontos importantes da política de licitações públicas introduzidos por ele, que são:

- a) o de ter sido o primeiro regulamento de âmbito nacional, abrangendo os órgãos da Administração Direta e as autarquias, sobre licitações;
- b) a preocupação em transferir, tanto quanto possível, ao setor privado as funções executivas e operacionais das políticas públicas;
- c) a exigência de demonstração pelas empresas concorrentes de sua capacidade técnica e financeira para a execução do contrato;
- d) a possibilidades de julgarem as propostas com base em outros critérios, que não exclusivamente o do menor preço.

Diante da premissa de colocar as licitações como um instrumento de acomodação do interesse público aos de certos grupos, o estudo de ACCORSI (1996, p. 104-107) faz

importantes comentários acerca das normas de habilitação (fase de demonstração da idoneidade do licitante) e critérios de julgamento que passam a ser adotados, ele observa que:

[...] o regulamento previa a demonstração da capacidade técnica e financeira das empresas participantes do processo licitatório, porém, estranhamente, não definia quaisquer critérios limite para aferição da referida capacitação. Ao mesmo tempo, para os processos licitatórios de obras e serviços de grande vulto e valores expressivos, processos estes que iriam dominar o cenário de obras públicas do país a partir do final dos anos 60[...] exigia-se, obrigatoriamente, uma fase de habilitação preliminar destinada a comprovar a plena qualificação dos interessados para a realização do fornecimento ou execução da obra ou serviços programados.

[...] Tendo em vista os objetivos do setor privado da construção, quais sejam, os de assegurar um mercado de obras e, portanto, de fluxo de recursos, seguro, programado e contínuo, assim como de privilegiar o aprimoramento técnico e executivo das empresas atuantes no setor para que as mesmas viessem a alcançar um nível de atividade e organização do tipo industrial, assim, era natural que os critérios de habilitação e julgamento dos processos licitatórios fossem dirigidos para a consecução de tais objetivos.

[...] A fase de habilitação ou da pré-qualificação para obras que exigiam a modalidade concorrência pública transformou-se num instrumento deliberado de segmentação do mercado [...] Definia-se assim, previamente, um pequeno, seletivo e invariável rol de empreiteiras do ponto de capacidades para a execução das obras de grande porte. Este processo de filtragem, porém, não se detinha aí. O dirigismo, que, de maneira geral, sempre grassou nos processos licitatórios no Brasil, estendia-se e tornava-se mais refinado na fase seguinte da licitação, durante o julgamento e classificação das propostas das empresas que haviam conseguido se habilitar.

[...] Em resumo, salvo ligeiras variações que não modificavam em substância o dirigismo evidente nas licitações, o regulamento possibilitava: a) a seleção discricionária de determinado tipo de empresa; e b) dentre este seletivo grupo, uma determinada empresa específica.

Estes comentários, referentes na verdade às grandes obras públicas e aos grandes grupos econômicos, aplicam-se igualmente a outros tipos de contratações e a todas as empresas que haviam obtido uma reserva de mercado para si. Guardadas as devidas proporções, as normas do Decreto-lei 200/67 atendem aos interesses de todos aqueles que tinham estabelecido uma relação privilegiada com órgãos governamentais.

Para ALESSIO (1998), essas medidas passaram a possibilitar ao menos duas formas concretas de se manter aquilo que está se considerando como uma “reserva de mercado”: a primeira se daria por meio do acesso privilegiado aos agentes públicos, conseguindo que as exigências no caso concreto, tanto de idoneidade quanto financeira, fosse suficientemente

restritas a ponto de satisfazer aos interesses daquele que tivesse a necessária influência e também eliminar possíveis concorrentes; e a segunda, por uma tendência dos agentes públicos em exigir que as empresas interessadas demonstrassem já ter realizado no passado objeto semelhante ao licitado. Uma ou outra destas alternativas acabava por afastar novos fornecedores em potencial.

Neste ponto, ratificando entendimento anterior, o processo político passa a determinar o processo regulatório. Assim, ao se analisar o Decreto-lei 200/67, pelos seus reflexos na Administração Pública, pode-se concluir que para a nova visão administrativa que surgia, também se associaram outros interesses que, fruto de uma herança patrimonialista, se beneficiaram em muito desta forma descentralizada que estava sendo implantada. Ao analisar estes aspectos políticos, MOTTA (1987, p. 32-34) aponta cinco fatores importantes, com três deles muito pertinentes a este enfoque:

- a) a política assistencialista, capaz de preservar, através de concessões paternalistas de serviços e benefícios, os valores vigentes;
- b) a restrição à livre-iniciativa (dos *outsiders*) associada à necessária defesa da propriedade privada (dos *insiders*);
- c) o controle das estruturas burocráticas do governo com o fito de se ter acesso a grandes fatias do orçamento público.

Para melhor entender o Decreto-lei 200/67, em relação às idéias por ele representadas, dois comentários de CAVALCANTI (2005, p. 68-69) esclarecem bem esse contexto:

Em relação ao Decreto-lei n.º 200, pode-se afirmar que todas as suas premissas básicas – ou seja, planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle – tiveram sérias e, muitas vezes, intransponíveis dificuldades de implementação.

[...] Pode-se dizer que o modelo organizacional adotado pelo regime militar foi coerente com os projetos econômico e político a que serviu. Foi capaz de gerar resultados significativos de curto e médio prazo, alcançando seu clímax nos anos setenta, porém ficou sujeito a algo mais do que um desgaste precoce – a uma verdadeira degeneração –, com o esgotamento daqueles projetos e de sua sustentação política.

Assim, com os interesses dominantes em jogo e sendo os governos militares não muito favoráveis a alterações legislativas que permitissem ampliar o acesso às contratações públicas, os artigos 125 ao 144, do Decreto-lei 200/67, vigoraram por dezessete anos até serem revogados pelo Decreto-lei 2.300, de 21 de novembro de 1986. Neste período, conforme SARAVIA (2003), as ações governamentais mais relevantes sobre o assunto são interpretadas como um esforço inicial do Estado com vista à redução de sua atuação e melhoria dos seus processos, com destaque para a criação da Secretaria de Controle das Empresas Estatais - SEST -, e a instituição do Programa Nacional de Desburocratização, por meio do Decreto nº. 83.740, de 18 de julho de 1979.

2.3.3.2.2 A Redemocratização e o Decreto – Lei n.º 2300/86

O Decreto-Lei 2.300/86 não traz qualquer mudança significativa em termos de oportunidades de competição pelas contratações do Estado, tanto que houve protestos daqueles que se sentem lesados. Porém, estavam na verdade descontentes por não fazerem parte do seleto grupo de empresas ligadas ao setor de engenharia e construção. Sobre este momento, BARROS (1999, p. 145) mostra trechos de uma publicação de 1989, do Sindicato da Indústria da Construção de Estradas, Pavimentação e Obras de terraplenagem em Geral do Estado de São Paulo, em que se lê:

As empresas filiadas ao Sinicesp desenvolvem as suas atividades quase que exclusivamente voltadas para a execução de obras e serviços públicos, o que as submete, diuturnamente, a licitações. Exatamente por isso, tem este Sindicato procurado buscar, junto aos órgãos públicos contratantes, um tratamento igualitário às empresas, de modo a não permitir que sejam algumas beneficiadas em detrimento de outras.

[...] A verdade, entretanto, é que o número de editais passíveis de impugnação, que por facciosos, quer por omissos ou mal elaborados e quase sempre ao arrepio da lei, é substancial, reclamando, dessa forma, permanente atenção deste Sindicato, cujo propósito maior, como entidade de classe, é ver ensejado o estabelecimento da igualdade entre os licitantes.

O autor destaca que este comentário fora feito por um dono de empreiteira, cuja empresa não fazia parte do seleto grupo privilegiado por grandes obras públicas. Tem-se, assim, a manutenção de um processo que pode ser chamado de preferencial implícito, pois ao não trazer esta preferência de uma maneira clara na norma de licitação, possibilitava que esta passasse a funcionar de modo a permitir estreitas e escusas relações do poder público com a iniciativa privada, possibilitando este dirigismo.

Um dos principais mecanismos utilizados, presentes tanto no Decreto-lei 200/67 e no Decreto-lei 2.300/86, que possibilitava o dirigismo nas licitações era a associação dos mecanismos de preço-base e desempate por nota técnica, que foi na verdade, a evolução de uma das condições introduzidas pela Lei orçamentária nº. 2.221, de 30 de dezembro de 1909. Esse mecanismo pode ser assim explicado: o órgão público elaborava uma planilha de custos, em sua maioria, superior aos reais custos de mercado, e estabelecia que as propostas não podiam ter preços inferiores ao da planilha constante do edital, sob pena de desclassificação, lembrando que neste contexto o menor preço não era critério preferencial. Assim, ocorria o empate, uma vez que várias empresas, quando não todas, formulavam sua proposta com preços idênticos ao do preço-base. Diante do empate, a pontuação previamente obtida no julgamento das propostas técnicas definia o vencedor. Pode-se considerar também como coadjuvantes desse processo, o caótico cenário econômico da época, com uma inflação

elevada, dívida interna e externa crescente e irresponsabilidade fiscal por parte dos governos não favoreceu uma gestão mais eficiente, tanto dos setores governamentais como empresariais e, conseqüentemente, também não permitia a elaboração de custos reais para as contratações públicas.

A essência desse mecanismo era a grande dose de subjetivismo embutida neste julgamento preliminar, o qual acabava por permitir que se escolhesse uma determinada empresa de um seletto grupo, que tinha um acesso privilegiado aos responsáveis pelas contratações.

2.2.3.2.3 A Constituição Federal de 1988 e a Lei 8.666/93: o retorno ao liberalismo clássico?

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e, anos mais tarde, com a publicação da Lei 8.666/93, que substitui o Decreto-lei 2.300/86, profundas alterações no assunto licitações são introduzidas, tanto na esfera legal quanto na esfera política. Dentro da premissa deste tópico, passa a existir então uma confirmação, observando-se este momento em particular no qual as alterações são feitas: a idéia central da necessidade de reformas passa a conduzir o processo mais uma vez. No que se refere à Administração Pública neste período, CAVALCANTI (2005, p. 72) coloca que esta havia perdido o controle de suas atividades, tanto como consequência de um período autoritário como também pela grande flexibilidade obtida através da descentralização introduzida pelo Decreto-lei 200/67. Esta afirmação pode ser mais bem entendida pelo seguinte comentário:

O predomínio da administração indireta e da contratação de funcionários celetistas, a que a administração pública brasileira assistiu no decorrer dos anos 1960 aos de 1980, sofre um processo de inflexão com o início da Nova República, em 1985; contudo, esse processo se consolida realmente na Constituição Federal promulgada em 1988.

Analisando também este período, PIMENTA (1993) identifica uma tendência histórica a um ciclo de centralização, em termos de configuração da área administrativa, afirmando que esta tendência foi decisiva como influência para alguns dos direcionamentos mais padronizadores da Constituição de 1988, dentre os quais ele cita os controles colocados sobre a administração indireta, especialmente aqueles decorrentes da Lei de licitações.

A Lei 8.666/93, de alguma forma, recua ao liberalismo clássico, anteriormente comentado, na medida em que torna a eleger como critério preferencial de julgamento o menor preço, ficando o critério da melhor técnica a ser admitido apenas em caráter excepcional. A nova Lei que surgiu, foi e tem sido alvo de muitas controvérsias e estudos (FILHO, 2005), tanto em seu aspecto normativo quanto no de intervenção do Estado. Em seus cento e vinte e seis artigos, que procuram deixar um pequeno grau de liberdade ao agente público, a licitação prévia a qualquer contratação do Estado é praticamente imposição absoluta, excepcionada apenas nos casos de dispensa (hipóteses legalmente definidas) ou de inexigibilidade (quando verificada a inviabilidade de competição).

Um aspecto importante a ser analisado é aquele referente às condições que antecederam ou mesmo que induziram a elaboração da Lei 8.666/93. Este aspecto representa bem as idéias aqui colocadas, que são: a existência de uma grande influência de grupos específicos sobre o processo de aquisição de bens e serviços pelo Estado; e também que as grandes alterações neste mecanismo passam a acontecer sob a égide da necessidade de reformas, principalmente em seu âmbito administrativo.

ALESSIO (1998), ao analisar as discussões que antecederam a promulgação da Lei 8.666/93, faz um diagnóstico preciso da situação, ao estabelecer as relações que passaram a existir juntamente com o conflito de interesses que este tema suscitava, tanto por aqueles que disputavam a manutenção ou o acesso privilegiado aos recursos públicos, principalmente o

setor da construção civil, como também por aqueles que buscavam moralizar a administração pública, combatendo a corrupção e motivados principalmente pela força desse discurso no momento de pós-impeachment do presidente Fernando Collor e também pelo escândalo da Comissão de Orçamento do Congresso Nacional.

Destacando bem esse momento, a imprensa da época dava ênfase a este aspecto, salientando tanto os interesses envolvidos quanto a importância que o projeto assumiu junto às lideranças políticas, conforme pode observar-se em matérias publicadas à época:

Por meio de um amplo acordo, costurado pelo relator da matéria, deputado Tidei de Lima (PMDB-SP), os quase quinhentos destaques feitos ao substitutivo foram reduzidos a pouco mais de quarenta emendas de redação. (Jornal Gazeta Mercantil, de 17/06/92.)

A tramitação desse projeto de lei contou com a participação de diversos atores, com destaque para o seu mentor, o deputado federal Luiz Roberto Ponte, oriundo do segmento da construção civil, e para a Câmara dos Deputados e Senado Federal, ambos com interesses antagônicos, pois enquanto o primeiro apresentou um projeto representando os interesses de grandes empreiteiras, o segundo, por meio de substitutivo, buscava combater a corrupção, que pelo momento que se vivia, apontava para um extremado rigor legal. Associados a estes atores também se incluem o Tribunal de Contas da União, a Comissão Parlamentar de Inquérito que apurou os desvios no Orçamento e a corrupção em obras públicas e outros políticos de destaque, como o próprio relator da matéria Senador Pedro Simon. Percebia-se assim, naquele momento, um grande entrelaçamento de interesses, onde a posição do Senado fica bem definida diante de declarações assim:

É um projeto tão duro que as penalidades imprescritíveis e inafiançáveis se igualam às previstas para crimes hediondos', disse o senador Júlio Campos (PFL-MT). Simon argumentou que só uma legislação rígida poderá impedir a corrupção nas transações públicas. 'Nós sempre tivemos projetos moles, com saídas irregulares para todos os lados 'disse. 'Agora vamos votar um projeto duro para ver se dá certo'. (Jornal O Estado de São Paulo, 22/01/93)

No entanto, na confrontação de forças entre o Senado e a Câmara, prevaleceu o texto da Câmara que, mesmo tendo acabado com mecanismos como o preço-base e o desempate por nota técnica, ainda significou a prevalência de certos grupos de interesses, tanto que após a sua entrada em vigência, o governo editou diversas medidas provisórias alterando o seu texto. Algumas dessas medidas introduziram novas hipóteses de dispensa e também flexibilizaram o critério de julgamento pelo menor preço, passando-se a admitir que outros fatores de avaliação fossem adotados quando obras, serviços ou compras contassem com financiamento de agência oficial ou organismo financeiro internacional, como o Banco Mundial ou o Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Estes debates continuaram na esfera política do governo, tanto que em menos de um ano após a publicação da lei 8.666, foi sancionada a Lei n.º 8.883, de 08 de junho de 1994, alterando alguns de seus dispositivos, e que ALESSIO (1998, p. 47) coloca como sendo resultado do esforço de um grupo de parlamentares, liderados pelo deputado Walter Nory, representante declarado dos interesses dos grandes grupos da construção civil. Este autor destaca também que um dos grandes perdedores haviam sido as micro e pequenas empresas, uma vez que foram eliminados os dispositivos constantes do projeto do Senado que facilitavam a participação deste segmento, dentre os quais ele cita:

- a) a previsão de que as pequenas empresas pudessem consorciar-se para participar de licitações cujos objetos não fossem fracionáveis e, portanto, não fossem condizentes com a capacidade técnica de cada uma delas isoladamente;
- b) a determinação de que as pequenas empresas tivessem preferência quando a modalidade de licitação fosse o convite;
- c) a previsão de que, em caso de empate, a preferência fosse dada às empresas de pequeno porte.

Conforme já foi analisado, a Lei Geral das MPE's resgata essas proposições, que se naquela época não contaram com o apoio político necessário para sua introdução, hoje, diante de um cenário bem mais favorável, passam a ser um instrumento de política pública, o que ratifica o entendimento de que o processo político define o regulatório.

Na análise específica da Lei 8.666/93, e para os propósitos deste trabalho, devem ser destacados alguns conceitos e entendimentos sobre ela. Como ponto de partida, observe-se algumas disposições da nossa atual Constituição, que lhe dispensou especial atenção, conferindo-lhe três referências diretas (arts. 22, XXVII; 37, XXI; e 175) e uma indireta (art. 195, § 3º), sendo que no art. 37, estabelece :

Art. 37. [...]

XXI - 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.

Este artigo foi regulamentado pela Lei 8.666/93, que como já foi dito, substituiu o Decreto – Lei 2.300/86 e instituiu as normas para licitações e contratos da administração pública, inserindo-se no conjunto das normas infraconstitucionais que tratam do assunto, a qual lhe é reservada posição de destaque. Em seu art. 3º, observa-se uma referência direta à licitação:

Art. 3º 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.

Da leitura deste artigo 3º, podemos dizer que a licitação:

- a) é um processo administrativo;

- b) garante a todos os interessados, que preencherem as condições exigidas no edital, a possibilidade de celebrar contratos com a administração pública;
- c) assegura, por meio da competição entre os interessados, a melhor contratação à administração pública.

De fato, os juristas tendem a adotar tais elementos como essenciais à definição de licitação, em que: “Licitação [...] é o procedimento administrativo formal, nominado, que tem por objetivo a seleção do melhor contratante, que deverá prestar ao Estado serviços, construir obras, fornecer ou adquirir-lhe bens.” (FIGUEIREDO, 1994, p.23).

MELLO (2000, p. 18) reforça a concepção de licitação como processo destinado aos fins específicos de obter o melhor negócio e de garantir a isonomia, quando afirma que:

A licitação visa garantir duplo objetivo proporcionar as entidades governamentais possibilidades de realizarem o negócio mais vantajoso e assegurar aos administrados o ensejo de disputarem a participação nos negócios que as pessoas administrativas entendam de realizar com os particulares.

Identificado todos estes incidentes, alterações, os diversos projetos que ainda hoje tramitam pelo Congresso Nacional, Assembleias Estaduais e Câmaras Municipais, definições conceituais e posicionamentos jurídicos, tem-se que estes passam a ser indicadores concretos de que o assunto licitação, com a sua atual complexidade normativa, tem embutido como uma de suas causas, outros interesses, que não apenas aqueles decorrentes de uma maior gama de atividades assumidas pelo Estado moderno, nem tampouco pelas questões técnicas envolvidas nas contratações públicas. Logo, como uma melhor explicitação e também para um melhor entendimento deste trabalho, passa-se a entender, no que concerne à normatização legal das licitações, como, de resto também em relação à outras políticas públicas, que o empenho na defesa da inclusão de certas regras nem sempre tem relação com o interesse maior da sociedade, mas também com os interesses particulares de determinados grupos.

Diante destes entendimentos, surge outra problematização, que apesar de não ser o objetivo central deste trabalho lhe é bastante pertinente, que é a de confluir os objetivos visados pela Lei 8.666/93 e os introduzidos recentemente pela Lei Geral das MPE's sob a ótica de uma política pública, que, voltada para um segmento específico, introduz a real possibilidade de utilizar o poder de compra do Estado para a promoção do desenvolvimento econômico, atuando como um instrumento indutor de qualidade, produtividade e capacitação tecnológica, tudo voltado para as micro e pequenas empresas. Ressalta-se mais uma vez, que este embate não será parte deste trabalho, mas certamente possui a consistência e a importância necessária para ser objeto de estudos futuros.

2.3.3.3 A influência da Administração Pública Gerencial

Nesta análise, a discussão sobre a reforma do Estado, com ênfase na perspectiva gerencial, coloca-se mais uma vez como elemento central pelas modificações, que, se não foram introduzidas, ao menos se colocam como propostas sobre o assunto licitação. Esta discussão se desenvolve nos anos de 1990, principalmente a partir do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, tendo por principal articulador o então ministro Bresser-Pereira, do extinto Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE, que lança as bases teóricas das formulações pretendidas, tornando-se responsável por uma proposta de modernização gerencial, onde, por meio do Plano Diretor de Reforma do Aparelho Estado, busca alcançar formas que supere os limites da administração burocrática, que é assim colocada, MARE (1995, p. 19):

[...] pretende-se reforçar a governança - a capacidade de governo do Estado – através da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento da cidadania. O governo brasileiro (...) enfrenta (...) um problema de governança, na medida em que sua capacidade de implementar políticas públicas é limitada pela rigidez e ineficiência da máquina administrativa.

Ao estudar este período, diversos autores colocam que se trata de dotar a administração pública de flexibilidade e capacidade de adaptação à mudança, buscando superar a rigidez e padronização da estrutura burocrática, fazendo uma transição do modelo burocrático para um modelo de administração gerencial aos moldes da iniciativa privada, privilegiando a inovação na administração pública na qual a desestatização e a flexibilização da gestão eram tidas como componentes principais.

No que se refere diretamente à licitação, esta reforma deve ser analisada sob a ótica de suas proposições iniciais, pois a partir delas é possível estabelecer e analisar aquelas que vieram a se concretizar e que provocam alterações nos procedimentos licitatórios. CAVALCANTI (2005), ao estudar este assunto, coloca que a reforma administrativa gerencial divide as ações estatais em quatro setores, cada qual situado dentro de três possibilidades de propriedade, os quais serão analisados a seguir:

a) núcleo estratégico (propriedade pública estatal) – definido como o governo em si, que passa a ser o espaço onde são formuladas as leis e as políticas públicas, devendo ser um setor reduzido, constituindo-se na essência do Estado. Os órgãos integrantes deste setor continuam se subordinando à Lei 8.666/93, devendo, no entanto, buscar agilidade e eficiência nos seus processos de aquisição de bens e serviços. Este último conceito assume tamanha importância no cenário público-administrativo brasileiro que se consagra constitucionalmente, sendo inserido por meio da Emenda Constitucional nº. 19, de 04 de julho de 1998, e passa a ser conhecido como Princípio da eficiência.

b) atividades exclusivas de Estado (propriedade pública estatal) – são aquelas onde o “poder do Estado” é exercido, e que somente este pode atuar a fim de regulamentar, fiscalizar e fomentar. Aparece neste setor a figura das agências executivas, que detentoras do poder de polícia do Estado passam a ser responsáveis por regular e controlar a prestação dos serviços

privatizados. Em relação às licitações ocorre a introdução, por meio da Lei n.º 9.742/97 que cria a Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL, de duas possibilidades de atuar quanto à contratação de bens e serviços, que são os instrumentos de consulta e pregão, em que este último passa a se constituir, como será visto mais adiante, na principal ferramenta de atuação e de aposta da administração pública nesta área;

c) serviços competitivos ou não exclusivos (propriedade pública não estatal) – são aquelas atividades em que o Estado não exerce o seu “poder”, constituindo-se em serviços que envolvem direitos humanos fundamentais, não podendo ser associados ao lucro, pois seus benefícios se distribuem por toda a sociedade. Neste setor, as atividades são transferidas mediante o processo de publicização, ou seja, a adoção, pela sociedade, de formas de produção não lucrativas de bens e serviços, as chamadas Organizações Sociais. O importante nesta transformação é que a antiga instituição pública passa a ser gerida sob os preceitos da administração privada, deixando de atuar segundo as regras da Lei 8.666/93, livrando-se de uma série de dificuldades e limitadores legais. O controle de suas atividades passa a ser feito por meio dos Contratos de Gestão, que passam a priorizar os resultados em substituição aos processos;

d) produção de bens e serviços para o mercado (propriedade privada) - é o setor que envolve as atividades econômicas tipicamente produtivas, com geração de lucros. Neste caso, a transferência destas atividades do âmbito governamental para o do mercado se deu pelo processo de privatização, e a consequência imediata para as licitações públicas foi, em tese, uma diminuição de seus processos.

Conforme se pode observar, estas proposições, de acordo a idéia aqui colocada, buscam inovar as ações governamentais, tendo por consequências um reflexo nas licitações públicas, quer sejam reduzindo-as ou flexibilizando-as, mas sempre no sentido de se alcançar a

eficiência, a agilidade e o controle, que passam a se colocar como instrumentos essenciais para o modelo gerencial que se pretende alcançar.

2.3.3.4 A Inovação Introduzida pelas Agências Reguladoras e as novas modalidades de licitação: a consulta e o pregão

A análise deste aspecto leva às principais idéias que nortearam a reforma gerencial proposta, que são a desestatização e flexibilização da ação pública, em que se destaca a criação e implantação das agências executivas, posteriormente chamadas de reguladoras. Nas propostas de saída de um modelo de Estado intervencionista, que tem na atuação direta a sua principal forma de ação, para um modelo gerencial, pautado pela agilidade, capacidade de mudanças e descentralização, traduzindo-se no termo flexibilização, pode-se dizer que dentre as formas de desestatização propostas, que são a privatização, publicização e regulação, esta última é a que melhor possibilita que se alcance a flexibilidade pretendida, constituindo-se, dentro deste quadro, em uma importante mudança estrutural alcançada por meio da criação das agências reguladoras, conforme entendimento de PECI (2006).

Neste sentido, as agências reguladoras se tornam mecanismos que possibilitam ao Estado atuar dentro de um meio termo, que tem em um dos extremos o liberalismo clássico e, no outro, o intervencionismo direto. De acordo com NETO (2003) e PECI (2006), regular é intervir, é restrição de escolhas com base em interesses particulares, é estabelecer as regras do jogo, constituindo-se assim em uma função do Estado. A necessidade de regular o mercado decorre principalmente como resultado das privatizações realizadas, em que grande parte dos serviços públicos e de infra-estrutura foi transferida para o setor privado, ficando o Estado com a responsabilidade pela regulação dessas atividades. Não será feita aqui uma análise

detalhada deste processo, pois foge ao escopo deste trabalho, o que merece destaque é a introdução de dois instrumentos ligados às licitações, os quais decorreram diretamente da criação das agências, que são a Consulta e o Pregão.

Estes instrumentos buscam, em um primeiro momento, dotar estas novas instituições com mecanismos mais ágeis e eficientes, tratando-se das licitações, ou seja, vinculam-se à idéia de que para a nova forma e função que surge, decorre também a necessidade de novas práticas de gestão, de modo a permitir que a atividade de regular seja capaz de acompanhar e cumprir as exigências impostas pela transferência das atividades privatizadas, agora totalmente subordinadas a uma ótica de mercado.

A Lei n.º 9.472, de 16 de julho de 1997, que cria a Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, trouxe, em seu art. 54, a figura do Pregão e da Consulta, instrumentos destinados aos procedimentos próprios de contratação. O que inicialmente foi desenvolvido para esta agência acabou sendo estendido para as demais, principalmente em função da eficiência, em potencial, que a sua adoção viria a proporcionar, o que na realidade acabou acontecendo apenas para o Pregão, pois a figura da Consulta foi pouco utilizada e não obteve o mesmo sucesso. Cabe aqui uma breve análise da íntegra deste artigo:

Art. 54. A contratação de obras e serviços de engenharia civil está sujeita ao procedimento das licitações previsto em lei geral para a Administração Pública.

Parágrafo único. Para os casos não previstos no caput, a Agência poderá utilizar procedimentos próprios de contratação, nas modalidades de consulta e pregão.

Pode-se observar que, em princípio, a figura do Pregão e da Consulta surge como uma exceção, não para a Lei 8.666/93, que é a geral, mas sim para a contratação de obras e serviços de engenharia. Esta exceção também foi colocada na Lei n.º 9.986, de 18 de julho de 2000, que trata da gestão de recursos humanos nas agências e, em seu artigo 37, estende às demais agências a possibilidade de realizar contratações, utilizando-se desta modalidade.

Os benefícios trazidos pelo pregão, tanto de forma direta, quando se observa a redução dos preços finais praticados, quanto indiretamente, ao analisar a eficiência introduzida no processo em si, fizeram com que esta modalidade ganhasse força e prestígio, sendo rapidamente transportada para o âmbito da União, inicialmente por meio da Medida Provisória nº. 2.026, de 4 de maio de 2000, posteriormente transformada na Medida Provisória nº. 2.182, sendo que apenas a partir da conversão desta Medida na Lei Federal nº. 10.520/2002, é que esta nova modalidade de licitação passa a ser aplicável aos demais entes federativos.

Como processo evolutivo desta modalidade, foi criado por meio do Decreto nº. 5.450, de 31 de maio de 2005, a modalidade chamada Pregão Eletrônico, que é uma variação do Pregão, agora chamado de presencial em contraposição a este criado. Esta nova forma, que por utilizar-se maciçamente dos recursos da tecnologia da informação, passa a dispensar a presença física dos licitantes, sendo realizada pela página eletrônica www.comprasnet.gov.br, proporcionando uma considerável redução nos custos deste processo, principalmente quando se observa os custos de deslocamento e aqueles causados pelas disfunções burocráticas. Associe-se também, o aspecto positivo principal, que foi o aumento da universalização dos participantes, enormemente ampliado devido ao grande incremento que a *internet* veio a proporcionar para as compras públicas em todos os seus aspectos (BNDES, 2002a).

3.0 METODOLOGIA

Um trabalho deve ter consistência e coerência. A discussão de ambigüidades, contradições e incoerências são válidas em um objeto de estudo. Mas, para que um trabalho seja considerado científico, pela comunidade científica, ele deve ser coerente e obedecer a certa lógica. A metodologia da pesquisa aparece para suprir essas características, lidando com a subjetividade do pesquisador e buscando legitimar o trabalho (VERGARA, 2006).

VIEIRA (2007, p. 19) ao abordar o assunto, coloca: “A metodologia é uma parte extremamente importante, pois é a partir dela que os tópicos gerais de cientificidade (validade, confiabilidade e aplicação) poderão ser devidamente avaliados”.

Assim, apresenta-se a metodologia a ser aplicada nesta dissertação, em que se estabelece o delineamento da pesquisa, a forma de coleta e tratamento dos dados, a seleção dos sujeitos da pesquisa e os argumentos quanto à sua limitação.

3.1 Delineamento da pesquisa

Esta pesquisa se caracteriza pela sua abordagem eminentemente qualitativa. Aspectos como a complexidade do assunto abordado, sua amplitude e características, que associados ao problema suscitado, conduzem, de certa forma, a sua análise para uma ótica integrada, na qual o fenômeno estudado deve ser compreendido no contexto em que ocorre e do qual ele é parte. GODOY (1995, p. 21), ao referir-se sobre a abordagem qualitativa, coloca que: “... o pesquisador vai a campo buscando “captar” o fenômeno em estudo a partir das perspectivas das pessoas nele envolvidas, considerando todos os pontos de vista relevantes”.

O pesquisador, na abordagem qualitativa, parte de questões ou focos de interesses amplos, que vão se definindo a medida que o estudo se desenvolve. Segundo GODOY (1995a), ela envolve a obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos pelo contato direto do pesquisador com a situação estudada, na qual procura compreender os fenômenos segundo a perspectiva dos sujeitos, ou seja, dos participantes da situação. Coloca também, que sob esta denominação de “pesquisa qualitativa” encontram-se vários tipos de investigação, apoiados em diferentes quadros de orientação teórica e metodológica, citando o interacionismo simbólico, a etnometodologia e a fenomenologia, dentre outros.

VIEIRA (2004, p. 18), coloca que alguns procedimentos metodológicos garantem a objetividade e a cientificidade da pesquisa qualitativa, destacando:

A definição explícita das perguntas de pesquisa, dos conceitos e das variáveis, bem como uma descrição detalhada dos procedimentos de campo garantem à pesquisa qualitativa uma certa ‘objetivação’ do fenômeno estudado, permitindo, até mesmo, replicação.

O autor ressalta também a importância da utilização da abordagem qualitativa na análise de processos sociais, pois oferece descrições ricas, possibilitando o conhecimento aprofundado sobre um fenômeno sem separá-lo de seu contexto, além de permitir maior flexibilidade ao pesquisador na adequação do referencial teórico ao fenômeno em estudo. GODOY (1995, p. 21) fornece um bom entendimento sobre a relação que surge neste tipo de pesquisa quando coloca:

Considerando, no entanto, que a abordagem qualitativa, enquanto exercício de pesquisa, não se apresenta como uma proposta rigidamente estruturada, ela permite que a imaginação e a criatividade levem os investigadores a propor trabalhos que explorem novos enfoques”.

Essa flexibilidade dada ao pesquisador decorre em grande parte das características básicas da própria pesquisa qualitativa. As quais, segundo GODOY (1995 a), são:

- a) a dimensão escrita – que se traduz pela relevância da descrição de dados e resultados, o que propicia a adoção de várias fontes de dados, como fotos, vídeos, entrevistas , etc.;
- b) relação ambiente/pesquisador – nesta, o ambiente natural se coloca como fonte de dados e o pesquisador como instrumento fundamental, devendo aquele, ser analisado por este de uma forma holística;
- c) o significado que as pessoas dão às coisas;
- d) o enfoque indutivo utilizado pelo pesquisador na análise dos dados.

Entende-se assim, que este trabalho se coloca como uma pesquisa qualitativa principalmente pela natureza das questões que cercam o problema, e também por este possuir um cunho exploratório, não quando os assuntos são vistos isoladamente, ou seja, como políticas para as MPE's, como política de compras públicas ou para determinado segmento social, mas sim quando estes são colocados em um processo de interação ocasionado por esta política pública, que ao se operacionalizar, coloca em interação vários órgãos e segmentos sociais sob a dinâmica do processo licitatório que é conflituoso e normatizado por essência, o que faz surgir um fenômeno novo, a depender do tempo, do espaço, dos atores e dos objetivos específicos que se almeja.

Este trabalho também pode ser classificado como sendo de caráter descritivo, pois, conforme VERGARA (2006), esse tipo de pesquisa expõe as características de determinada população ou de determinado fenômeno, podendo também estabelecer relações entre variáveis e definir sua natureza.

3.2 Forma de coleta e tratamento dos dados

VERGARA (2006), classifica os dados em: primários, que são aqueles obtidos na interação direta do pesquisador com os sujeitos, seja por meio de entrevistas, observações ou aplicações de questionários; e secundários, que são os obtidos a partir de acervos já existentes. A coleta dos dados para este trabalho se utiliza da pesquisa bibliográfica e de entrevistas. Logo, os dados obtidos passam a ser considerados como secundários e primários, respectivamente.

Para a primeira, ou seja, a pesquisa bibliográfica, o autor faz uma leitura geral sobre os diversos assuntos que envolvem a questão, tendo por base os objetivos inicialmente estabelecidos. Considerando-se a perspectiva qualitativa desta pesquisa, a visão inicial e os itens definidos *a priori* são altamente flexíveis, sendo esta leitura chamada de “flutuante”, e que se caracteriza pelo seu aspecto de generalidade, onde o pesquisador “... se deixa invadir por impressões e orientações” (DELLAGNELO e SILVA, 2007). Após esta fase, se define os materiais a serem utilizados e procede-se uma leitura mais aprofundada e de cunho reflexivo sobre o material selecionado, o que além de servir como uma pré-fase para a técnica seguinte, possibilita a compreensão do processo como um todo, o que permite ao autor: obter uma visão completa das variáveis que atuam no processo; identificar as teorias que marcam estas variáveis, tanto de forma isolada quanto em conjunto, e identificar os elementos-chave no processo.

Esta fase serve também, no contexto deste trabalho, para uma preparação e melhor utilização da entrevista, em que ela é conduzida e direcionada para os atores identificados como sendo capazes de influenciar e atuar de maneira decisiva, por meio de suas ações, o processo de implementação da política, tanto quando ela se destina a um segmento específico,

no caso as MPE's, como quando se observa o Uso do poder de compra do Estado como uma política geral.

Tendo em vista os objetivos do trabalho, a opção pela entrevista do tipo focalizada como forma de coleta de dados apresenta-se mais adequada, pois se pretende que o entrevistado não fique preso a respostas e possa assim interagir melhor com o pesquisador, o que de fato aconteceu. Este tipo de entrevista, embora livre, enfoca tema bem específico, em que cabe ao entrevistador esforçar-se para que o entrevistado retorne ao assunto após alguma digressão (GIL, 2002, p. 117), podendo ser ou não guiada por um roteiro de perguntas. Assim, o entrevistado tem a possibilidade de abordar o tema proposto de uma forma ampla, sem respostas ou condições pré-definidas pelo pesquisador.

O roteiro de perguntas que guia a entrevista, Anexo "E", é feito com base em dois aspectos: o primeiro decorre da leitura e do entendimento que o autor faz do assunto, em que passa a considerar que a análise de algumas dimensões se torna importante para o alcance dos objetivos estabelecidos; e o segundo, que pode ser tido como uma decorrência do primeiro, é a de que a interpretação dos dados obtidos com as respostas dos entrevistados ocorra dentro destas dimensões, possibilitando um tratamento interpretativo das mesmas. Sobre a criação e adoção destas categorias, procura-se evitar uma quantidade excessiva, de modo a abranger quase tudo, ou pelo contrário, um número restrito que comprometa o entendimento, cabe ressaltar que, seguindo a dinâmica de uma pesquisa qualitativa, as categorias se adequaram à medida que os conhecimentos surgiam.

Sobre o critério de representatividade do material utilizado, inclusive sobre os atores escolhidos, DELLAGNELO e SILVA (2007, p. 106) colocam que esta é uma preocupação coerente quando se objetiva alcançar a generalização das conclusões obtidas, não sendo este o caso de uma pesquisa eminentemente qualitativa, devendo-se entretanto, buscar uma clara

coerência entre os objetivos propostos, os dados obtidos por meio de documentos ou entrevistas e as conclusões alcançadas.

Para o tratamento das entrevistas, a abordagem fenomenológica passa a ser utilizada. Sobre isso, VIEIRA (2006) ressalta que a utilização de múltiplos métodos é muito bem vinda na avaliação de fenômenos administrativos e organizacionais, podendo conferir novos horizontes a sua compreensão. VERGARA (2005, p. 85-86) ao estabelecer algumas das características deste método, coloca:

[...] permite explorar situações, valores e práticas com base na visão de mundo dos próprios sujeitos [...] permite descobrir conhecimentos, ao invés de verificar o saber já conceituado [...] exige do pesquisador habilidade no interagir com os pesquisado conduzindo a entrevista sob a forma de diálogo, reconduzindo a exploração de temas no decorrer da entrevista e mantendo-se atento a possíveis desvios relacionados à autenticidade do relato.

O reforço ao uso desta abordagem decorre do tratamento que ela possibilita que seja dado às respostas da entrevista. Sobre isto, VERGARA (2006, p. 87) coloca o seguinte:

No que se refere ao tratamento dos dados, a formação de *clusters* ou grupos de análise pode ser realizada com base em termos utilizados pelos próprios sujeitos da pesquisa, em padrões que emergem de coincidências observadas nos relatos ou em padrões previamente estabelecidos. Trechos dos relatos são, em geral, utilizados para a apresentação dos resultados da pesquisa.

3.3 Seleção dos sujeitos da pesquisa

Pesquisar todos os atores, individualmente, envolvidos neste processo extrapolaria o tempo disponível para esta pesquisa, uma vez que esta política alcança o segmento das MPE's, todos os órgãos da União, dos Estados, Distrito Federal e os Municípios que possuem os encargos de aquisição de bens e serviços, além daqueles envolvidos diretamente ou indiretamente com a sua implementação.

Dessa forma, limitamos o universo da pesquisa aos atores mais relevantes, tomando-se por base o artigo 2º, inciso II e § 5º da Lei Complementar 123/06, Anexo “D”, que atribui ao Fórum Permanente das MPE’s a responsabilidade das ações destinadas à implementação dos aspectos não tributários da Lei Geral, o qual é presidido e coordenado pelo Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, e executado pelo Departamento de Micro, Pequenas e Médias Empresas, integrante da Secretaria de Desenvolvimento da Produção, que integra o Ministério. O Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte tem as atribuições estabelecidas pelo Decreto n.º 6.174, de 1º de agosto de 2007, e também pelo seu Regimento Interno, instituído pela Portaria MDIC n.º 226, de 27 de novembro de 2007, Anexos “F” e “G”, que dividem em três categorias os atores que fazem parte de sua composição, que são:

- a) Órgãos Governamentais;
- b) Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE;
- c) Fóruns Regionais das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte; **(ainda não implantados)**
- d) Entidades de Apoio e de Representação do Segmento de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.

Assim, a escolha dos atores, além de observar uma determinação legal, adota também o critério de acessibilidade (GIL, 2002), em que a seleção dos elementos ocorre pela facilidade de acesso a eles, não se observando qualquer procedimento estatístico. Diante disso, as seguintes instituições são definidas para a coleta dos dados, mediante entrevista:

- Departamento de Micro, Pequena e Média Empresa/DEPME - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior;
- Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP;

- Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE
- Associação Brasileira dos Municípios – ABM – (a escolha deste ator, decorre de dois motivos, a entender relevantes: o primeiro decorre de sua participação em diversos projetos com o SEBRAE, que atua também com a Confederação Nacional de Municípios / CNM, e também pelo fato da grande importância dada ao aspecto local pela literatura referenciada);
- Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação / SLTI – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

A entrevista passa a ser direcionada então, para um determinado ator, integrante de um destes órgãos, que possua amplo conhecimento sobre a política e que seja capaz de estabelecer a posição atual do referido órgão, de preferência que ocupe uma posição relevante na sua estrutura ou que esteja diretamente ligado ao seu processo de elaboração e implementação. Na tabela abaixo se encontra a relação dos órgãos e os respectivos representantes entrevistados, bem como a função desempenhada e local/data da entrevista.

Tabela 02: Órgãos/ Atores entrevistados

ÓRGÃO	ENTREVISTADO	FUNÇÃO	LOCAL	DATA
DEPME (1)	Cândida Maria Cervieri	Diretora	Brasília	21 Fev 08
FINEP (2)	Carlos Ganem	Superintendente da Área de Articulação Institucional	Rio de Janeiro	15 Fev 08
SEBRAE (3)	Paulo César Resende de Carvalho Alvim	Gerente da Unidade Nacional de Acesso à Inovação e Tecnologia	Brasília	22 Fev 08
ABM (4)	José Carlos Rassier	Secretário Executivo	Brasília	22 Fev 08
SLTI (5)	Rafael Setúbal Arantes	Coordenador do Setor de Elaboração e Orientação Normativa	Brasília	21 Fev 08

Cabe ressaltar que todas as entrevistas foram gravadas, mediante prévia autorização dos entrevistados, e posteriormente transcritas em sua totalidade. Durante as entrevistas opta-se por uma abordagem preliminar, na qual o autor fala do seu interesse, relata sobre a função que desempenha como servidor público ligado à área de compras e sobre o grande interesse nesta área. Ressalto que não foram feitas quaisquer restrições quanto à reprodução de suas opiniões ou entendimento acerca das perguntas feitas. Por ocasião das análises dos relatos, as referências aos entrevistados passam a ser feitas pelo órgão a que estão vinculados, quando for necessário, no entendimento do autor, qualquer referência à sua importância funcional no processo será destacada.

3.4 Limitações da pesquisa

A opção por colocar as limitações da pesquisa decorre do entendimento do seu caráter mais abrangente, comportando tanto as advindas das técnicas utilizadas quanto aquilo que o autor entende ser limitações do tema em si. As entrevistas e a abordagem fenomenológica adotada contribuem com grande parcela de subjetividade para o trabalho, em que, apesar da preocupação constante do autor em verificar que isto não ocorra, não se assegura que isto não existiu por ocasião dos trabalhos.

As outras limitações são intrínsecas ao assunto, e que de certa forma contribuem para que este estudo assuma um caráter introdutório e não generalizante. Elas são colocadas abaixo, com breves explicações a respeito:

√ Inexistência de um ator que represente as MPE's, como destinatária – a diversidade e quantidade existente neste segmento dificultaram a identificação de algum ator que pudessem

sintetizar este segmento. Porém, tentou-se a Federação das Indústrias do Rio de Janeiro – FIRJAN e a Confederação Nacional do Comércio – CNC, sem sucesso;

√ A existência de vários critérios para o enquadramento das MPE's – os diversos critérios existentes dificultam, ou mesmo impedem, que os estudos já realizados possam ser considerados em sua totalidade e generalizados para esta política, acrescente-se a isto que os próprios atores utilizam, em seus estudos e ações, critérios diferentes do que é estabelecido pela Lei Geral;

√ Pouco tempo de vigência da Lei Geral – Cabe destacar que a Lei Geral entrou em vigência em janeiro de 2006 de forma parcial, teve vários prazos para as ações de implementação adiados, e que somente em outubro de 2007 teve o seu capítulo V regulamentado em âmbito federal.

4.0 ANÁLISE INTERPRETATIVA DAS ENTREVISTAS: A IMPLEMENTAÇÃO PELAS PRÁTICAS DOS ATORES

Esta análise se procede de forma categorizada, em que se busca avaliar a implementação desta política tanto com base no referencial teórico colocado nesta dissertação quanto pela análise interpretativa das ações desempenhadas pelos atores identificados e que possuem, conforme entendimento, estreita ligação com este processo.

Durante a realização das entrevistas alguns assuntos saíram um pouco do rumo pretendido, assumindo certa relevância e destaque por parte dos entrevistados. Por não se constituir em objeto direto desta análise, tendo sido inclusive colocado como uma limitação da pesquisa, constata-se que o critério de enquadramento para as MPE's passa a merecer uma atenção especial, a qual não estava inicialmente prevista, mas que se considera importante, pois vários posicionamentos dos atores, com reflexo em suas práticas, têm origens na determinação e entendimento deste critério.

4.1 A questão dos limites de enquadramento

Este aspecto demonstra a existência de posicionamentos e entendimentos distintos sobre a política, em especial no que se refere às MPE's. O foco tributário aparece de forma relevante no sentido de ter sido o critério determinante para a definição dos limites de enquadramento, com a conseqüente utilização dos benefícios introduzidos pela Lei Geral. Este entendimento fica bem caracterizado nas respostas dos atores que participaram da fase de elaboração, que são a SLTI, o SEBRAE e o DEPME, conforme abaixo:

O valor é que é um problema, não é o que a gente quer... o que a gente gostaria de ter, o valor foi criado, a receita fez os cálculos das perdas, isso até porque os benefícios da Lei complementar 123 estão atrelados, também a um faturamento, [...] então nesse sentido, a Receita Federal teve que fazer uma análise, teve uma análise das perdas, de quanto o governo perderia, ou iria perder de arrecadação. Com base nisso, eles acabaram admitindo estes limites, não aceitaram qualquer outro limite que fosse superior, então foi uma negociação que teve um final, foi esse, a Receita só aprovava, só aceitava, só chega-se se os valores não ultrapassassem, o que foi estabelecido, que é R\$ 2.400.000,00, e R\$ 240.000,00, reais. (SLTI)

A proposta do SEBRAE foi no sentido de que deveria ter um enquadramento. Essa foi a proposta que o SEBRAE apresentou nas discussões gerais. Só que a gente não ganha todas e houve um avanço. Hoje você não tem mais a do Simples, mas tem o Estatuto. Você tem uma única. Então você conseguiu harmonizar uma única tributária e legal. (SEBRAE)

Esse limite ele, na verdade, ele é flexível, de acordo com a participação dos estados no PIB nacional, ele pode ser diminuído ou atingir o teto que é 2.400. Como esse limite foi definido pela Receita Federal em conjunto com a Secretaria de Fazenda do Estado, esse limite prioritariamente diz respeito à parte tributária, então nós do Fórum não nos sentimos a vontade para nos pronunciarmos sobre se esse limite é adequado ou não. Entendemos que sim, porque é uma posição de governo, respeitando Pacto Federativo, super negociado, com a Secretaria de Fazenda... Então a gente entende que foi o limite possível e que é adequado sim à realidade das micros e pequenas empresas do país. Esse é o nosso entendimento. (DEPME)

Então este limite na verdade ele é mais pra fins de tributação. Mas o que passar disso é muito bem-vindo, porque ele atinge um número maior de empresas. (DEPME)

Outros fatores também foram ressaltados, como os critérios utilizados para esse enquadramento, o conceito do MERCOSUL e a questão do risco bancário, que se ligam diretamente à definição de políticas de financiamento este segmento. Porém, no tocante à implementação e os seus objetivos, as colocações da FINEP demonstram claramente as divergências quanto à sua operacionalização e a relevância dos interesses dos atores neste processo:

A FINEP trabalha com o conceito de micro e pequena empresa do MERCOSUL. A micro e pequena empresa, para a FINEP, eu premio a micro e pequena empresa com faturamento bruto/ano de 10,5 milhões de reais. Para todos os efeitos, isso não é uma empresa do Simples, eu fico completamente à vontade em dizer isso porque eu sou a pessoa que em 1969/1970 estudei as políticas da “*Small Business Administration*” americana e japonesa, para lançar, em 72, as bases do programa SEBRAE no Brasil, com C. (FINEP)

O conceito que tínhamos para referenciar a micro, pequena e média empresa no Brasil sempre foi postos de trabalho e valor faturado. O *blade* dessa mistura, ao longo dos últimos, sei lá, 20/30/36 anos, os conceitos mudaram sempre. O conceito

do SEBRAE é um, o conceito da Federação das Indústrias é outro, o conceito do Congresso é outro, o conceito do BNDS é outro, mas a gente tem usado o conceito do BNDS e do MERCOSUL que é o conceito do faturamento, até 10,5 milhões você tem pequena empresa. (FINEP)

Engraçado falar disso com você, mas eu diria a você o seguinte: o Simples foge dos patamares daquilo que a gente estabeleceu como sendo, por quê? Porque o Simples está muito interessado em tentar regularizar para efeitos fiscais, para efeitos de estatísticas, os tais estabelecimentos que vivem à margem da chamada economia do piso terreno. São as chamadas economias do subsolo, são as chamadas economias informais, é o maldito do sujeito que é chamado de empreendedor porque ele é um camelô da feira do Paraguai em Brasília, ou do contrabando indiscriminado feito pela Rodoviária Novo Rio, em um ônibus que a gente sabe as condições, e o cara vai ali para a Rua Uruguaiana ou atrapalhar a Praça Saeñs Penã ou atrapalhar a Avenida Nossa Senhora de Copacabana! Eu não posso chamar essa gente de empreendedor, nem de inovador de porra nenhuma. Isso é uma ofensa à minha inteligência, isso é uma subcondição social humana, essas pessoas não tem nenhuma certeza do amanhã, e o rapa é o seu aliado, o seu inimigo, o seu fornecedor, muitas vezes a mercadoria retorna às suas mãos mediante propinas conhecidas. (FINEP)

A FINEP não lida com CPF,s, a FINEP lida com CNPJ's, empresas regularizáveis, regularizadas, empresas que pertencem a um conjunto de situações nas quais o seu portfólio de produtos e a sua natureza de empreendedora está reconhecida, quase sempre com uma atividade de inovação, produzindo atividades inovadoras. (FINEP)

Do ponto de vista da FINEP, torna-se muito difícil encarar as indústrias do Simples, eu diria que as empresas do Simples, para a FINEP, não esta na FINEP, está no SEBRAE. (FINEP)

Essas afirmações mostram a importância da definição de um critério único para o estabelecimento de políticas para este segmento, conforme salienta LEONE (1991), além de marcar posições quanto às possibilidades de se alcançar a inovação tecnológica para novos produtos, o que se alinha às teorias econômicas que colocam a inovação tecnológica associada diretamente à capacidade gestora da empresa. A ABM se pronunciou pouco sobre o assunto, mas também destaca a importância do aspecto tributário neste contexto, conforme se observa quando da análise de suas ações pra a implementação da política.

4.2 Percepção dos problemas e sua relação com a implementação

Esta análise revela vários problemas que foram identificados e pontuados pelos atores de uma maneira diferente e com uma relevância que se associa, em muito, à função que órgão representado desempenha. Porém, um ponto em comum se mostra presente nas suas declarações, que é a consciência de que a Lei Geral não é perfeita e que possui pontos controversos, principalmente os legais, e que, em virtude disto, durante a implementação, devem ocorrer os ajustes necessários, implicando na necessidade de um tempo maior para esta fase e também para o alcance dos resultados. Foi destacada também a questão da participação no Fórum Permanente das MPE's, em que se ressalta a sua forma de deliberação e a sua localização, conforme se observa:

Mas foi a Lei possível de ser feita num espaço de tempo muito curto e uma lei que foi discutida em pouco tempo e aprovada e está sendo implementada, regulamentada. Há apenas ainda algumas pendências com respeito a outros capítulos, especificamente este capítulo de compras governamentais já foi regulamentado e está sendo implementado. (DEPME)

Nós no governo temos que assumir que não é a lei não é perfeita. Ela merece aperfeiçoamento e isso vai ser feito no decorrer do tempo, num processo democrático, num Estado de Direito Democrático. Esse aperfeiçoamento, ele deve ocorrer sempre, a partir de legislação [...] apesar de ter uma série de críticas, de juristas, de advogados, mas a gente apóia integralmente, o Fórum apóia integralmente o assunto do capítulo V. (DEPME)

Por outro lado, eu acho importante, mas acho complicado, porque a manutenção dos encontros por instituições que não estejam em Brasília ou não possam se fazer representar em Brasília por alguém que venha do Rio de Janeiro ou São Paulo para uma reunião no meio da tarde em Brasília, pode significar gastos de mais de 1.000 reais por viagem por vez. (FINEP)

O problema todo é que o foro tem algumas características não-executivas, ele é muito mais de deliberação, de sugestão e de recomendação. Isso muitas vezes atrasa muito dos procedimentos, mas o SEBRAE tem sido parceiro. (SEBRAE)

Então o SEBRAE mais prega nesse momento é que a, o termo que vou usar é que a gente rode a lei geral, que ela faça, que ela funcione, e ao longo do processo que a gente incorpore melhorias, que essas melhorias só poderão ser incorporadas a partir da prática, então acho que o maior desafio é fazer acontecer e implementar mesmo que os instrumentos ainda não estejam adequados. (SEBRAE)

Nós temos clareza que não será um índice absoluto, 100% dos municípios do Brasil não farão a sua adesão. Quer porque alguns tem dificuldade de natureza tecnológica, não conseguem implementar, por exemplo, um portal de compras de que 30% dos municípios têm dificuldade de acesso à Internet – Rede Mundial de computadores, não estão servidos por sistema de banda larga, o que impede e gera custos elevados para o acesso a um portal de compras. (ABM)

[...] é necessário que se prorrogue, inclusive prazos, certamente isso poderá ser objeto de uma nova medida para que possa elevar o número de municípios porque a implementação da lei requer ajuste na estrutura administrativa dos municípios e muitos deles não estão devidamente preparados para isso. (ABM)

E da lei geral, e acabou também que ela foi totalmente alterada também. Então na hora em que juntaram a forma que ela alterada mais ou menos e também pelo próprio congresso, o Ministério da Fazenda, com corte de quorum, que tirou daqui, colocou lá, modificou a ordem dos artigos, transformou vários artigos em um só, e a verdade que todos esses recortes, todas essas mexidas acabaram trazendo uma série de problemas nessa implementação, mais é isso que nós estamos agora resolvendo, encaminhando sugestões para alterar sobre o simples para tentar melhorar e com isso corrigir alguns problemas que nós estamos identificando, encaminhamos isso agora para o Deputado Haully que é o parlamentar que está à frente da comissão que tem um Projeto de Lei que está para alterar a Lei 123, então nós encaminhamos algumas sugestões de alteração. (SLTI)

O que ressalta nestas respostas é o papel desempenhado pela SLTI, que se assemelha em muito ao do burocrata, conforme já destacado por MONTEIRO (1982). A necessidade de ajustes durante a implementação e o tempo que para isto ocorra, caracterizam por um lado a flexibilidade que os atores possuem neste processo, e por outro, as características intrínsecas desta política, pois conforme colocado, os relatórios da União Européia dão ênfase na questão temporal, principalmente para o alcance dos resultados para este tipo de política destinada às MPE's. Referente também a flexibilidade, observa-se também que esta decorre, em grande parte, das características dos objetivos constantes do capítulo V, que se assemelham às políticas simbólicas abordadas por HILL (2004).

4.3 Relevância para o segmento das MPEs

Este aspecto se mostra com bastante consenso de entendimento, salvo algumas observações colocadas no sentido da observância da corrupção e sobre a questão ambiental.

Aparece aqui um objetivo mais “quantificável”, que, na verdade é uma meta estabelecida pela SLTI, que passa a servir de balizamento para o acompanhamento da política. Trata-se em alcançar, principalmente em nível federal, um percentual em torno de 30% das compras públicas para as MPE’s, como a exemplo internacional. Ressalte-se que este parâmetro está a nível federal, não sendo ainda seguido pelos outros níveis de governo. Estes posicionamentos se alinham com as teorias econômicas atuais, que ressaltam a importância das MPE’s para a economia, devido à sua capacidade de gerar emprego e renda e reduzir as desigualdades regionais.

Atualmente as compras governamentais em nível federal, situam em torno de 13 a 14% em termo de valor das compras federais. Espera-se, no mundo inteiro, esse percentual tem situado em torno de 30%. Então, aumentar esse percentual, praticamente dobrar esse percentual significa um aporte de recursos da ordem de 60 bilhões de reais, simplesmente pela alocação de recursos na economia, direcionando para as micros e pequenas empresas, sem gastar um centavo a mais de orçamento público. (DEPME)

Em primeiro lugar quero dizer a você o seguinte: a lei da pequena empresa é um avanço extraordinário. Não importa a natureza, o alcance, não importa. A existência dela é um avanço extraordinário para o país. Essa modalidade quando aplicada no país inteiro, ela pode responder por um conjunto de operações em desenvolvimento tecnológico, realizado pela micro e pequena empresa a estratégia das compras governamentais, se praticadas com isenção, se praticada com decência é um dos maiores mecanismos à disposição dos governos para incremento das pequenas empresas. (FINEP)

A Lei Geral da micro e pequena empresa, ela tem uma diferença, ela trata de um conjunto de instrumentos que são importantes para o desenvolvimento para implementação de pequenos negócios no país, a relevância do pequeno negócio no Brasil não é apenas econômica, em função da sua participação no PIB de sua participação do número de postos de trabalhos, na sua participação no número de empreendimentos, ela também é social porque a pequena empresa ela tem uma forte componente de base familiar, ela tem uma forte componente da relação uma duas pessoas, ela tem um impacto social uma pequena empresa quando fecha ela tem um impacto nas pessoas, tem um impacto na família muito forte. (SEBRAE)

Fortalecer as pequenas e micro-empresas, valorizar os empregos formais, democratizar o tecido econômico e produtivo, permitindo que empresas com regularidades fiscal e jurídica estejam presentes no mercado e por outro lado incentivar o desenvolvimento econômico e social das comunidades, mediante a geração de novos empregos. As diretrizes gerais da lei buscam efetivamente não apenas incentivar a continuidade das atividades das micro e pequenas empresas como também abrir o mercado público para que haja uma condição maior de competitividade. (ABM)

Favorecendo as Micro e Pequenas Empresas, também diretamente a gente está distribuindo empregos, distribuindo renda, a pequena acaba ganhando *now how*, com isso ela acaba melhorando seu processo produtivo, adequando seu processo produtivo, ao da grande empresa, e com isso ela acaba ganhando competitividade a ponto interno e a ponto externo, ela aprende exportar ela aprende a crescer. (SLTI)

4.4 Inovação administrativa: a introdução de novas práticas

Esta análise busca verificar a concepção dos atores no tocante à idéia de inovação introduzida por esta política, tanto ao nível de novas práticas quanto no de algo realmente novo, ou seja, busca analisar como os atores vêem esta política no que se refere ao conceito de inovação trabalhado nesta dissertação.

A lei geral, ela na verdade é um divisor de água no segmento de pequenas e micro empresas. [...] Então, com o advento da lei complementar 123, que aí sim, foi uma lei que inovou, trouxe uma série de instrumentos de políticas públicas em favor dessas empresas. (DEPME)

O governo federal ele está dando o exemplo: a política tem de ser feita nesta direção. Só que nós temos o pacto federativo, não temos como interferir nas políticas estaduais e municipais. Nós só temos como induzir e isso foi feito com a Lei Complementar 123. Tem sido feito uma mudança de paradigma, uma mudança cultura, é de fundamental importância a descentralização das políticas públicas para atingir maior eficiência, atingir as necessidades na ponta mesmo. (DEPME)

Hoje os instrumentos estão à disposição do poder público, resta à sociedade exercer um papel de pressão, exigindo que se cumpra essa determinação legal. (DEPME)

A adequação dos municípios com a Lei do Super Simples fica em uma mudança na postura gerencial e administrativa não somente na área de compras dos municípios, mas também com relação ao uso de novas tecnologias como, por exemplo, a certificação digital. (ABM)

O objetivo não é que uma prefeitura compre exclusivamente de pequenas e micro empresas que estão na sua cidade ou região, mas que essas empresas possam se inserir numa economia e possa oferecer os seus bens, produtos e serviços para todo o país. (ABM)

Uma prefeitura bem gestada, bem administrada, completa de preocupações sócio-ambientais, sócio-políticas, cria homens mais saudáveis e melhores que os homens de prefeituras vizinhas, acostumados a receber esmolas. (FINEP)

Estas respostas representam bem o aspecto de descentralização dessa política, tanto na sua dimensão democrática quanto de novas práticas administrativas, conforme as que são colocadas por FARAH (1987) e PINHO (2006). Outras respostas também são relevantes

neste contexto, pois abordam agora a política com um foco maior nos resultados ou em seu aspecto mais amplo, inserida em uma visão de economia globalizada.

Eu posso ver isso em políticas de remédios, em que 90% da geração dos remédios feitos na base de genéricos resolveriam 99% dos casos do atendimento básico do posto de saúde, básico do posto de saúde. (FINEP)

Você ao trazer para o fórum das pequenas e micro empresas as experiências das cooperativas e dos conjuntos de créditos cooperativos trazidos por gestores, autogestores do interior de Caruaru, do interior de Valente, do interior da Bahia, do interior de cooperativados do Valinho Gaúcho, você está criando um mecanismo de troca de informações oportuníssimas. (FINEP)

Então isso é um papel estratégico e o que nós estamos fazendo aqui não é nada inventado por brasileiros, países desenvolvidos protegem o seu mercado sociais e com forma muito mais rigorosa inclusive exigindo várias situações essa questão que tem de ser tratado local, tem de ser utilizada mão de obra local, para pagar salários localmente e infelizmente a gente não tem com o esforço de compras governamentais previsto na lei geral é um primeiro esforço nesse sentido. (SEBRAE)

Assim como no século XIX tivemos um impacto na revolução industrial, em que a economia artesanal foi substituída pela economia industrial, um novo perfil de estado, um novo perfil de economia surgiu. Nós estamos assistindo o começo de uma nova economia, que é a economia baseada em serviços. Uma economia que esta fortemente ligada aos recursos tecnológicos e as possibilidades que essa tecnologia permita que pelo mundo virtual, em tempo real, compradores, vendedores e ofertantes que interessados estejam, dialogando entre si para obterem a satisfação de seus interesses, das suas necessidades. (ABM)

Quando você aplica uma política de favorecimento, nas Micro e Pequenas Empresas nas compras públicas, acaba que você esta também, primando pela eficiência das demais políticas públicas. Porque a eficiência nas políticas públicas, as políticas públicas de modo geral, buscam o desenvolvimento, é desenvolvimento econômico social, essa é a função das políticas públicas, a maioria das políticas públicas é maioria de desenvolvimento econômico social, que traz a distribuição de renda, a questão da geração de empregos, a questão da melhoria da competitividade das indústrias. (SLTI)

4.5 Necessidade de associações

As teorias e os estudos citados neste trabalho demonstram claramente que pelas características desta política, principalmente por envolver as MPE's, e também pelos objetivos visados, a sua vinculação às diversas formas de associação se coloca quase que imperativa para o sucesso da implementação, vista de uma forma geral. Esta necessidade se coloca tanto

para facilitar o seu desenvolvimento enquanto uma ação voltada para as MPE's quanto para que se alcancem os objetivos estabelecidos, mesmo que indiretamente.

Precisa ser feito um trabalho de mudança cultural, principalmente nos municípios, é um trabalho que o SEBRAE tem uma importância muito grande, uma mudança cultural nos municípios. O SEBRAE praticamente atua em todo o território nacional e pode ser um instrumento de pressão, pode exercer um papel de pressão, de liderança com relação à implementação desse capítulo 5º nos municípios. (DEPME)

O terceiro ponto fundamental, e isso para as pequenas prefeituras é importante, é permitir consórcios e que pequenas empresas consorciando, criando lotes mínimos que viabilizam a participação. Então esse é um instrumento que foi previsto na Lei Geral que é o uso e o associativismo de pequenos negócios para que eles venham a participar dos processos, alguns pontos ainda precisam de regulamentação, mas tem alguns Municípios nesse país já praticando isso, e a gente acredita que breve, num horizonte relativamente de médio prazo isso vai ser uma prática comum no âmbito federal, estadual e municipal. (SEBRAE)

Por essa razão, a Associação Brasileira de Municípios manteve com a Caixa Econômica Federal dois convênios para disponibilizar assessoria, consultoria, orientações aos municípios, com relação à certificação digital e ao portal de compras eletrônica. (ABM)

Estas declarações colocam também a importância dos Municípios neste processo, tanto pela sua relação com as MPE's, quanto pela sua importância para os arranjos produtivos locais, mesmo quando se aceita que estas formas de associações produtivas não são vinculadas à noção de território fisicamente delimitado. Demonstra também que outras associações visando à capacitação dos municípios também se fazem necessárias, além da possibilidade de que estes atuem em conjunto, mediante a criação de consórcios. Estas formas de interações, guardadas as devidas proporções, se comparadas à idéia de rede aqui colocada, seja como redes de políticas públicas ou como forma de atuação para as MPE's, conforme colocado por SARAIVA (2002), MARSSADIER (2006) e BALESTRIM (2004).

Os arranjos produtivos aparecem como uma extensão necessária para a implementação e para o sucesso desta política. A sua percepção segue-se à luz das teorias colocadas por LEMOS (2003), DINIZ (2000), LASTRES (2004) e outros, que colocam estas formas

produtivas diretamente ligadas às MPE's, possuindo inclusive alguns objetivos em comuns, principalmente com os estabelecidos no Capítulo V, da Lei Geral.

Então esses arranjos produtivos locais podem se articular de uma forma mais bem concebida, de forma a exercer um papel junto aos governos locais, solicitando a implementação desse capítulo V, de compras governamentais, até porque eles têm vantagens comparativas, vantagens competitivas importantes e que podem fechar essas compras governamentais de uma forma que seus concorrentes de outras localidades não possa fazê-lo. (DEPME)

Além dos arranjos produtivos locais também existe muitos municípios que estão estimulando a formação de cooperativas, existem outros municípios que estão estimulando a formação de associações de produtores, todos com a função da ativarem a capacidade do empreendedorismo local. (ABM)

Com relação ao que você me pergunta, a estratégia das compras governamentais se praticadas com isenção, se praticada com decência é um dos maiores mecanismos à disposição dos governos e a favor das aglomerações produtivas locais, para a produção de determinados artigos e para a produção de determinados instrumentos de política de desenvolvimento local e regional, respeitadas as condições ambientais. Eu acho que a natureza dos arranjos produtivos locais é a confirmação e que algo de bom pode acontecer com os processos de descentralização. De que forma? Produção no local, concentração e cooperação no local, políticas de interesse comum do local, fazendo com, que você possa ter, entre outras coisas, insumos comuns, demandas comuns, soluções de problemas comuns e mais do que solução de problema comum, é conquista de mercado comum. Eles não abrem mão da competição entre si. Veja bem, eles competem entre elas, mas eles fazem junto o processo para a competição acontecer. (FINEP)

Quando eu penso um arranjo produtivo local, e eu analiso o conjunto de atores que fazem parte dessa diversidade de arranjos que a gente tem no país, não tem como excluir pequenas empresas. Alguns desses arranjos, inclusive, são só de pequenos negócios, setor de confecções, setor de móveis, setor de calçados, tem um predomínio de pequenas empresas e alguns são específicos de pequenas empresas. Eu acho que essa interação é fundamental e esses arranjos tendem a estar localizados ou em determinados municípios ou em associações, então é uma nova estratégia de geopolítica da produção. (SEBRAE)

O capítulo V tem instrumentos, que é favorecer esse tipo de parceria, a questão dos arranjos produtivos locais realmente é muito importante, a lei complementar 123 de modo geral tem a questão do consórcio com grandes empresas, então a idéia é que a gente possa, com as compras públicas, no meio das compras públicas incentivar, no âmbito de parceria, por isso que a gente no Decreto, a gente pensou, a gente colocou uma série de diretrizes, como diretrizes que incentivam a formação de consórcio, [...] permitir com isso arranjos produtivos locais, que possam entrar, e se constituir, então eu acho que as compras públicas, elas tem essa função de poder, [...], é muito bom para o arranjo produtivo local, você acaba quase que criando uma cadeia, as vezes aquela Micro e Pequena Empresa, ela acaba sendo uma porta de entrada para as demais. (SLTI)

4.6 Justificativas para utilização do poder de compra

A análise deste aspecto também apresenta respostas e entendimentos diferentes por parte dos atores, o que decorre, em grande parte, da posição que o ator ocupa no desenho desta política e do próprio entendimento que ele faz do Uso do poder de compra como instrumento ou do seu uso específico para o segmento das MPE's. Neste caso, para o primeiro, destaca-se a sua potencialidade pra a indução do desenvolvimento e geração de tecnologia, e para o segundo, a importância deste instrumento é colocada como forma de redução da informalidade e de relacionamento entre o poder público e o setor privado.

Tem um papel fundamental na indução do desenvolvimento. E aí, também não é algo novo. O desenvolvimento americano, em várias áreas, sempre foi puxado pelo poder de compras públicas. O Ministério da Defesa Americano, que é o grande comprador americano, seja por uma questão de armamento seja para fornecimento de roupa, fornecimento de materiais, fornecimento de alimentos, foi o grande indutor do processo, no primeiro momento de qualidade, as normas de qualidade no mundo surgiram nos anos 60/70, no pós-guerra, no mercado americano, que depois foi levado pelo japonês, que depois se multiplicou como exemplos de qualidade para o mundo. (SEBRAE)

O governo, nas diversas instâncias, tem um papel fundamental no processo de compra. Então é fundamental que o pequeno empresário não tenha apenas o privilégio, mas não seja excluído dos processos de comercialização (SEBRAE)

A mentalidade brasileira que a gente teve nas compras públicas, uma mentalidade de controle, uma mentalidade de que a lei ela tem ter um procedimento extremamente burocrático e fixo rígido, que as compras públicas elas não tinham outra serventia, a não ser comprar os serviços que administração precisam, [...] entender as compras públicas como um instrumento de implementação de políticas públicas, é uma nova visão, é uma nova mentalidade, eu diria que uma quebra de paradigma, então nos estamos com um novo paradigma aqui, as compras públicas deixaram de ser uma área meio, uma área que a gente vê algo que algo administração precisa, e passaram a ser uma nova função, função de implementar a política pública, função de gerar desenvolvimento econômico social (SLTI)

São aproximadamente cinco milhões de empresas formais e estima-se que para cada formal exista duas informais. Então a gente está falando num universo de 15 milhões de empresas aproximadamente em todo o país. Então é de fundamental importância a descentralização das políticas públicas para atingir maior eficiência, atingir as necessidades na ponta mesmo. (DEPME)

Veja bem: o poder de compra estadual ele não se torna uma alavanca para oprimir fornecedores, ao contrário. Ele pode ser uma alavanca que cria as oportunidades para permitir aos empresários um preço justo, gerar impostos como ICMS para o estado e o ISS e outros, territorial rural, IPTU, e todos os ISS de toda a plêiade de consultores que vão estar no entorno desse negócio. (FINEP)

Se nós apanharmos o volume das contas públicas, há um dado da secretaria do tesouro nacional de 2005, em que cerca de aproximadamente 150 bilhões de reais poderiam ser gastos pelo poder público com a aquisição de bens, produtos e serviços. (ABM)

Dados do próprio SEBRAE e do próprio Ministério do Trabalho que computaram os dados da Previdência demonstram que primeiro há uma grande visão fiscal, em segundo lugar, há uma grande sonegação pela não formalização das empresas, isso estima em que para cada 5 empresas formais no Brasil, exista 3 informais. Desde os pequenos prestadores de serviço até empresas que atuam normalmente no mercado, porém não foram formalizadas, porque não se relacionam com o poder público. (ABM)

4.7 Usos e potencialidades: a tecnologia da informação e a possibilidade de se obter inovação tecnológica

Estes fatores também não apresentam um consenso de entendimento, principalmente quando se trata da possibilidade de gerar inovação tecnológica por meio das MPE's, via compras públicas. Na maioria dos entendimentos, ela pode e deve ocorrer nos processos, ou seja, por meio da adequação às necessidades da Administração Pública, se colocando como uma forma de diferenciar-se, o que proporciona um aumento de competitividade.

Inovação é tão importante que ela é um capítulo, é o capítulo dez da Lei Geral. Ela trata das questões de apoio tecnológico e inovação. Primeiro que ele tem de pensar no sentido mais amplo. Eu não estou falando de Inovação tecnológica, estou falando de inovação como uma estratégia de alguém se diferenciar no mercado. (SEBRAE)

Esse ciclo evolutivo da atividade produtiva que envolveu também pequenas empresas, mas sempre foi puxado pelas grandes empresas, que são as empresa líderes, que a gente chama que é o clico da produtividade, da competitividade, e isso é a marca do século XX, ele passou a ser o parâmetro básico, qualquer empresa para entrar no mercado, tem de ter produtividade e não pode ter desperdício, e não pode ter baixa capacidade de produção, ele não pode ter ineficiência no processo produtivo, ele tem de ter padrão de qualidade, não que ele decida, mas que o mercado exige, e ele tem de ser competitivo. (SEBRAE)

Uma coisa é você fazer tecnologia, buscar tecnologia, é um processo longo, demorado e caro. A outra é você comprar equipamentos, importar soluções que muitas vezes resolve um processo imediatista, mas não te ensina a proceder em igual natureza quando você precisar replicar a operação, as vezes a gente usa técnica para lograr ou de ter apenas um produto um pouco melhor, a gente não está necessariamente criando a roda todos os dias. você pode estar fazendo uma boa cópia, uma boa absorção tecnológica, você pode estar parametrizando o produto a determinadas regras e *standard* de uma legislação americana ou européia, e eu não

estou criando necessariamente novos processos, novos produtos, novos serviços, estou otimizando resultados conhecidos e adequando-os ao meu mercado.”(FINEP)

É fundamental o poder de compra do estado para induzir a inovação. Um exemplo concreto: se o Ministério da Saúde compra vacinas da febre amarela, ela está induzindo a inovação na empresa de farmácia. O Ministério dos Esportes induz, agora nós vamos lançar o Brasil vai fazer uma grande investida em basquetebol, nós vamos comprar camisetas, vamos comprar, e você vai começar melhorar o equipamento de esportes. Tem toda uma lógica que o poder de compra tem de ser forte, isso para não citar o ambiente militar que é a pesquisa de vanguarda (SEBRAE)

Então a pergunta é: a lei pode contribuir para que ocorram avanços de pequenas e micro empresas no setor público, nos postulados dessa nova economia baseada em novas tecnologias e serviços? No nosso entendimento sim ! (ABM)

A possibilidade de inovar em produtos é colocada como sendo possível desde que provenha de MPE's de base tecnológica, ou seja, que já possuam uma predisposição para isto ou que estejam inseridas em cadeias produtivas, alinhando-se às teorias que associam este processo às diversas formas de parcerias, tanto de forma vertical quanto horizontal.

Preciso reafirmar tudo isso a toda hora. Eu falei, dei exemplos, mas não falei com a ênfase que to dando agora. É um segmento que aposta na inovação e que sonha com a inovação, sobretudo quando ela se dá em empresas de base tecnológica, nascidas ou não em incubadoras de base. (FINEP)

Bom a inovação tecnológica, a gente espera, que também é um efeito indireto, porque como assim indireto, porque a idéia é que, cada vez mais, a gente possa ter as MPE's, participando de licitações, e com isso elas vão acabar tendo que melhorar, nesse processo competitivo, e com isso vão ter que buscar, novas inovações, então a idéia é que, a idéia da inovação tecnológica é que viria muito das parceiras, que é a questão da subcontratação, que cada vez mais elas conseguiriam melhorar esse processo, com isso crescer, e também, a partir daí, que elas também pudessem buscar inovações tecnológicas, que é para melhorar ainda mais a sua competitividade, é algo indireto, a inovação tecnológica, não é também algo que busca, a gente acredita que as compras públicas, e a inovação tecnológica, elas são instrumentos, de injeção de recursos públicos, de uma maneira geral, por meio indireto, a prova de que elas ganhem as licitações, elas vão crescer ter que cada vez mais, crescer sua produção, e hoje para você competir, cada vez mais você vai ter buscar a inovação tecnológica, e acaba que a inovação tecnológica acaba se tornando uma coisa real, e as parcerias também, incentivam as empresas a buscarem novas tecnologias, porque elas entram em contato com grandes empresas que, cada vez mais estão buscando novas tecnologias, inovando logicamente, então com isso a gente acredita que aos poucos indiretamente também, vamos poder ajudar a inovação tecnológica, não existe nenhum instrumento direto, para apoio a inovação tecnológica na lei, é um princípio que norteia. (SLTI)

Por estas declarações verifica-se que enquanto a FINEP, órgão realmente de apoio, voltado para a geração de inovação no ambiente produtivo, defende e coloca que para uma

inovação de produtos deve haver toda uma vocação tecnológica por parte das MPE's, sendo possível que ocorra somente nos processos. Entretanto, a SLTI, que participou ativamente da elaboração da Lei, coloca que isto é desejável e acredita ser possível a inovação de produtos por meio da utilização das compras públicas, não descartando também aquela decorrente dos processos. Conforme foi colocado aqui neste trabalho, SARAVIA (1987 e 2004), a inovação, de uma forma geral, pode ser alcançada por meio das MPE's, pois no setor público, o órgão que se utiliza das compras públicas passa a ter um papel fundamental neste processo, a exemplo das estatais.

Quanto à questão da importância da tecnologia da informação neste processo, observa-se que ela se liga diretamente ao pregão eletrônico e às facilidades introduzidas por ele, ficando bem claros nas respostas que a sua utilização é necessária, em que se ressalta, principalmente, a possibilidade de ampliação da competitividade e alcance que esta modalidade proporciona, o que ratifica o entendimento aqui colocado. Outro detalhe a ser destacado é a relação feita pela SLTI entre o uso do pregão eletrônico e o desenvolvimento local, em que este seria decorrente do benefício às MPE's vistas localmente, ou seja, as licitações feitas localmente alcançariam um público também local. Isto não acontece com o uso do pregão, pois uma de suas características principais é o grande alcance proporcionado, mitigando em parte o aspecto do desenvolvimento local, passando a não ter uma relação tão direta e reforça também a participação dos arranjos neste aspecto da localidade.

A não menção explícita por parte da FINEP e da DEPME deve ser entendida como uma questão de operacionalização. No caso da DEPME, isto deve ser considerado uma falha, pois em suas ações, mesmo não tendo participado diretamente da elaboração, deveria ter sido destacada algumas ações a respeito.

O pregão eletrônico ele ajuda tremendamente, tem esse problemas mas pequena empresa pode ganhar em qualquer lugar esse é o mundo da Internet, mas é preferível que no lógico do pregão eletrônico que a pequena empresa na primeira ganhe uma compra no Brasil do que uma grande empresa acabe ganhando uma licitação então colocando produto chinês, produto de outras origens. (SEBRAE)

As compras reais realizadas por pregão demonstram que em relação a determinado segmento holigopolizados da economia, como por exemplo, a área de medicamentos, é possível que se chegue a uma redução superior a 50%. (ABM)

Mas essa realidade mudou um pouco com o pregão eletrônico, o pregão eletrônico permite que qualquer empresa de qualquer lugar do Brasil participe, sem a necessidade da presença física, isso faz com que empresas de outros estados, consigam participar de licitações de menor valor, que vençam e possam fornecer. Isso acabou tirando um pouco da questão do desenvolvimento local regional, a idéia que tinha era que simplesmente com o favorecimento das MPE's, que automaticamente favoreceria o desenvolvimento local regional, que pra grande ficaria mais difícil dela participar de uma licitação, mais difícil para ela participar então, custo para ela participar licitação aumentaria, e com certeza estaria desenvolvendo a localidade. (SLTI)

4.8 As ações executadas ou planejadas e visão global da implementação

Esta análise possibilita uma visão geral da implementação e a ação integrada ou não dos atores. As suas ações demonstram um papel bem específico neste processo, onde cada um estabelece as suas estratégias e pouco considera as atividades desenvolvidas ou a desenvolver por parte dos outros. Cabe ressaltar, conforme já foi colocado nas limitações da pesquisa, o pouco tempo de implementação da Lei Geral e a importância disto para a avaliação desta fase.

No caso da DEPME, órgão responsável direto, verifica-se que a maioria de suas ações está em fase de implantação e possuem um caráter eminentemente descentralizador, colocando como provável uma futura ação conjunta do Fórum das MPE's com o Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais, que se encontra também sob a responsabilidade deste órgão.

O Departamento atua na parte de coordenação dessa política pública. Ele atua nessa política pública, ela é exercida de forma descentralizada pelos núcleos estaduais, em consonância com os governos estaduais e atores locais. Então nosso papel na verdade é basicamente de articulação, de coordenação e de direcionar o rumo da política. Nós nos deixamos basicamente a esse papel. A execução, de fato, é na ponta, com os governos estaduais, núcleos estaduais e atores locais. Participam do

foro 57 entidades de representação de todo o país; então o que nós fazemos é coordenar essas entidades para que elas sim exerçam o papel de liderança e até pedagógico junto aos municípios e exerçam um papel de liderança para que essa lei seja efetivamente cumprida. (DEPME)

Na reunião plenária do foro, realizada em dezembro foi firmando um protocolo de intenções entre o Ministério do Desenvolvimento e o Ministério do Planejamento para capacitação de gestores públicos federais e representantes de entidades, de micro empresa e empresa de pequeno porte em todo o país, nessa área de compras governamentais. Então nós vamos realizar alguns encontros no país para capacitação de gestores públicos federais, nessa área de compras governamentais. (DEPME)

Outro ponto importante que eu tinha mencionado é que nós estamos implementando o artigo 76 dos foros regionais. Então cada Estado poderá ter o seu próprio foro permanente de micro empresa e empresa de pequeno porte. (DEPME)

Não tem sido feito um trabalho desse GTP/APL direcionado às compras governamentais, porque ainda o grupo de trabalho esta se mobilizando, está organizando os planos de movimentos, são os PDP's, em que serão filmados planos de desenvolvimento em todos os arranjos produtivos locais, com metas de custos, a médio e longo prazo, serão feitas agendas de compromisso para o desenvolvimento local. Ainda não estamos na parte de cumprimento das agendas de compromissos, mas essa questão de compras governamentais pode ser sim um item importante que deve constar nos planos de desenvolvimento dos arranjos produtivos locais. (DEPME)

A FINEP deixa bem clara a sua participação neste processo quando ratifica a postura adotada desde o início, que decorre diretamente da importância que o conceito de MPE's tem para os atores envolvidos. No geral, as ações mais destacadas se referem as suas atividades normalmente desenvolvidas e que alcançam em algum momento as MPE's. Tratando-se especificamente ao processo de implementação do capítulo V, as suas ações podem ser entendidas pela declaração abaixo:

A FINEP precisa estar aonde ela possa fazer a diferença. O segmento do fórum das pequenas e micro empresas, sem a FINEP talvez fossem mais cáusticos de que lhe o é. Eu estou fora de minha praia, aprendendo a me queimar e olhando para o sol para ver se amanhã ele me dá uma chance de pegar um bronzado igualmente oportuno e igualmente justo para estar ali. (FINEP)

Para o SEBRAE, o processo de implementação marca bem que os problemas identificados não podem transformar-se em motivo para não agir, pois apesar de a Lei Geral não ser perfeita, não ser a ideal, ela se constitui em um avanço. A identificação de que a

implementação está aquém das expectativas está sendo resolvida de forma interna, não havendo nenhum trabalho conjunto neste sentido.

O SEBRAE não cruzou os braços com a lei geral, acho que a lei geral aumentou o nosso trabalho, primeiro que aumentou o número de clientes, mais que isso é o rebatimento. O esforço do SEBRAE nos dias de hoje é que tenhamos leis gerais de pequenos empresários, a nível estadual e municipal e esse é o movimento que está acontecendo. (SEBRAE)

Agora só ouço vem-se avançando, vem-se acelerando, mas o desafio de fazer acontecer a lei geral é maior talvez que a aprovar a lei e aí é um trabalho diuturno que envolve com certeza uma boa hora de nós, técnicos do SEBRAE, dos SEBRAE estaduais, um trabalho intenso juntos, junto ao legislativo, junto ao executivo que muitas dessas medidas são decorrentes de iniciativa do executivo, então é um trabalho nós, que desde a sanção dele, em dezembro de 2006, nós temos uma programação de trabalho. (SEBRAE)

A gente não pode perder tempo discutindo vendo qual o melhor, o momento é ter o possível e depois vai melhorando. (SEBRAE)

Ela está aquém ainda das expectativas do SEBRAE, isso inclusive tem criado desde o ano passado, liderados pela nossa unidade de políticas públicas, aqui eu tenho uma tela que cuida só de implementação da Lei Geral, que se refere às questões que nós trabalhamos e o que a agente vê é que tem muito que se fazer. (SEBRAE)

As ações da ABM se colocam mais voltadas para o aspecto tributário da Lei Geral, apesar de deixar claro o seu apoio no geral e a sua disposição em participar de futuros debates. Reforça também a questão da necessidade de capacitação por parte dos envolvidos e as ações desenvolvidas e implantadas neste aspecto.

A Associação Brasileira de Municípios participou do debate, da discursiva, com relação às Diretrizes, dos postulados da Lei que trata do super simples como também mantém com a Caixa Econômica Federal uma importante parceria para disponibilizar um sistema de compras eletrônicas aos municípios. Na verdade desde que o Ministério do Planejamento, em parceria com o SEBRAE, começou a conduzir a questão relativa à lei complementar, a ABM sempre participou ativamente. (ABM)

Na realidade há uma perspectiva de que todo e qualquer passo que seja dado na regulamentação, implementação, na própria viabilização da lei do ponto de vista dos municípios, já que muitos deles ainda não se cadastraram efetivamente ao sistema, não se adequaram às exigências iniciais para a implementação do super simples, deverá contar com a participação da Associação Brasileira de Municípios. (ABM)

O próprio Ministério do Planejamento está efetuando no seu banco de dados, um levantamento para informar, por intermédio da Receita Federal, do conjunto de 5.552 municípios, quantos precisamente aderiram ao sistema. (ABM)

Nós estamos trabalhando muito, em função da melhoria da qualidade gerencial e administrativa dos municípios. Criamos inclusive uma escola de gestão pública voltada para a capacitação, formação de servidores. Dados do próprio IBGE revelam que cerca de 70% das gerências brasileiras têm nível de escolaridade até o nível do segundo grau. Então isso põe grande desafio ao nível de escolaridade à gestão pública no Brasil com aperfeiçoamento gerencial e administrativo, a capacitação e a formação de técnicos, gestores e servidores. (ABM)

As ações da SLTI reforçam a necessidade de capacitação, bem como para correção dos problemas identificados e que se referem à algumas distorções identificadas, em especial a de que existe a possibilidade de que uma MPE ganhe uma licitação com um valor acima do seu faturamento anual, pois não existe, na Lei Geral, nenhum impedimento para isto. Especificamente em relação à participação no Fórum, há a condição de que sua participação ocorra quando o assunto for compras públicas, o que faz destacar o interesse específico deste ator para este assunto, ou seja, o seu interesse não se liga às MPE's e sim à política elaborada por ela, o que, de certa forma, faz ressaltar a questão dos interesses dos atores envolvidos e o seu papel no processo.

Outro aspecto que merece destaque é o que se refere à implementação em si, pois enquanto para SEBRAE ela está aquém do previsto, para este órgão os resultados já são satisfatórios, ou seja, em nível federal as compras públicas realizadas envolvendo o segmento das MPE's estão em torno de 30%, tido como meta a ser alcançada. Porém, apesar de se ter sido alcançada, a sua relação com os objetivos não é imediata, pois estes serão alcançados de forma indireta e à médio prazo. Observa-se nesta assertiva, um total alinhamento com os exemplos internacionais.

Nós já fizemos praticamente toda a nossa parte no termo de cooperação, nos já capacitamos os multiplicadores, e a idéia nossa era capacitar os multiplicadores, e os multiplicadores fariam cursos para capacitar outros compradores, então a nossa parte que era capacitar os multiplicadores públicos, nós praticamente já cumprimos, toda parte que nós assumimos no termo de cooperação. Nós estamos aguardando o cumprimento por parte do SEBRAE, para que nós possamos até fazer um novo aditamento, e prorrogar, e mesmo incluindo novas metas, novo programa de capacitação, para que a gente possa dar continuidade, a idéia nossa e que a gente possa expandir para Estados e Municípios, que a gente possa também capacitar compradores Estaduais e Municipais. (SLTI)

Na verdade, nós não temos nenhum representante efetivo, a gente vai dentro da possibilidade, que de um modo geral que os termos tratados são muito mais abrangentes, sempre quando tem o assunto for compras públicas envolvidas, que esse assunto é um assunto nosso, a efetivamente há uma convocação formal, a gente comparece etc. Então a gente aqui fica sempre mais aguardando, quando vão tratar de compras governamentais ai sim a gente comparece ao fórum. (SLTI)

Então hoje nós já chegamos 30% as participações das Micros e Pequenas nas compras públicas, que é mais ou menos o patamar dos países desenvolvidos, como o Estados Unidos, tem países que chegam á 50%, como Itália, mas a média no modo geral é torno de 30% nos países desenvolvidos. (SLTI)

A gente vai ter como principal critério para avaliar o impacto, é o critério mesmo da participação, o número de empresas que participaram, o número de empresas que deixaram de participar, dentro de um prazo de uma ou dois anos, e a parte por meio das contas públicas, que deixaram de ganhar ganhos contábeis, por meio da formalização, aumento da quantidade de empregados, este é o critério básico que a gente pode, no futuro, à concluir que estes objetivos foram alcançados, e também, existem pesquisas que podem verificar, o crescimento do investimento, em pesquisa e desenvolvimento em P&D, existem pesquisas nessa linha que vão poder verificar que as empresas que cresceram se desenvolveram, aumentaram seu marketing, conseguiram grandes contratos, estão investindo mais em pesquisa de desenvolvimento. A partir dessas duas lógicas, dessas duas óticas, você vai poder perceber que efetivamente as compras públicas também estão servindo como fator de indução à inovação tecnológica, que efetivamente os objetivos e os princípios estão sendo obedecidos com base na prestação da lei. (SLTI)

A análise destas ações também permite verificar que os *policy-makers*, no caso, a SLTI, o SEBRAE e o DEPME, estão dentro do conceito de divisão do trabalho tratado por MONTEIRO (1982), em que prevê inclusive a adoção de determinada forma de atuação por com base nas preferências individuais destes.

5.0 CONCLUSÕES E PROPOSIÇÕES DE PESQUISAS FUTURAS

A elaboração desta dissertação tem por objetivo principal avaliar a fase de implementação da Lei Geral, em seu estágio atual, no que se refere às compras públicas. Para isto foi feita uma pesquisa bibliográfica e uma análise das principais ações desempenhadas pelos atores considerados relevantes neste processo.

A opção inicialmente feita pela abordagem deste tema, sob a ótica de uma política pública, não excluiu totalmente uma análise também jurídica, pelo contrário, verifica-se no decorrer deste trabalho que o Uso do poder de compra pelo Estado, quando direcionado para a efetivação de determinadas políticas públicas se reveste fortemente de um caráter jurídico, o qual, além de ter uma importância e presença forte na Administração Pública em geral, passa a ser reforçado pelas características intrínsecas dos procedimentos licitatórios, o que, conforme foi verificado, além da sua complexidade jurídica, acrescenta a esta política toda uma dinâmica própria, a qual se liga diretamente aos mais diversos interesses de grupos sociais e às práticas administrativas típicas do modelo patrimonialista que ainda permeiam a esfera pública nacional.

Logo, como uma ação primeira e necessária, existe a necessidade de alterar a legislação de compras públicas, o que já está sendo meio do projeto de lei nº 7.709, de 2007, que propõe alterações na Lei de Licitações e que atualmente tramita no Congresso Nacional. Este entendimento pode ser ratificado pela simples análise do art. 3º da Lei 8.666/93, que veda qualquer tratamento diferenciado em função do porte ou localização da empresa. Acrescente-se a isto o seu viés manualístico, fruto da tentativa que fez o legislador, durante a sua elaboração, de tentar prevê e regulamentar todas as situações possíveis, o que lhe retira a flexibilidade tão necessária neste novo contexto de Estado que surge.

Assim, passa-se a considerar como um fator de extrema importância nas futuras análises a serem desenvolvidas sobre o Uso do poder de compra do Estado, principalmente na sua utilização como meio para efetivação de outras políticas, que uma possível apreciação da norma autorizadora, a ser feita pelo poder judiciário em relação à sua constitucionalidade, torna-se um fator de extrema importância e que deve ser levado em consideração por todos os atores envolvidos na sua elaboração e implementação. Estas análises, ao considerarem todas as peculiaridades desta política, poderão ser feitas com base nos pressupostos da representação de interesses (LOBATO, 1997), que se coloca dentro de um modelo político de avaliação de políticas públicas e possibilita que se levem em consideração todos estes aspectos.

Duas linhas de entendimento são necessárias para as conclusões acerca da política de Uso do poder de compra do Estado: a primeira se refere à ação que se desenvolve no âmbito do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão que, por meio da sua Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação/SLTI, faz o resgate deste instrumento como uma política pública, agora não mais voltada para um setor ou área específica, mas sim como uma nova visão para as compras públicas, na qual novas características passam a estar intimamente associadas, principalmente as que se referem ao uso da tecnologia da informação, universalização, facilidade de acesso, flexibilidade e a busca por outros resultados que não somente aqueles advindos do conceito estrito de eficiência contido na Lei 8.666/93, que se traduz por comprar pelo menor preço.

As ações desenvolvidas no âmbito daquela Secretaria devem ser entendidas e analisadas dentro de um eixo de inovação no setor público, a qual passa a incidir sobre processos políticos e administrativos, afetando procedimentos; envolvendo atores na formulação e na implementação das políticas; novos processos decisórios; novas formas de gestão e de

provisão de serviços públicos. Com este entendimento, toda a idéia de descentralização contida na Lei Geral e explicitada pelos atores entrevistados, tida como necessária para a implementação do Capítulo V, constitui-se em uma ampliação da eficiência das políticas públicas em geral, principalmente quando observadas as potencialidades do seu uso no âmbito municipal.

Diante das várias possibilidades de aplicação desta política, um campo de pesquisa bastante promissor que se descortina é o que se refere à questão de se relacionar o “quanto” o Estado está disposto a perder para alcançar determinado resultado, ou seja, a utilização deste instrumento requer uma “perda” financeira em um primeiro momento, a qual deverá retornar em termos de resultados indiretos, caracterizando, assim, de certa forma, a natureza redistributiva que esta política possui.

O segundo entendimento conclusivo decorre da adoção deste instrumento para a efetivação de políticas para a promoção das MPE's, que se alinha a toda uma tendência internacional, seguindo portanto, o Brasil, em ações similares às que são executadas em outros países. Contudo, a multiplicidade de formas e características deste segmento, associada aos vários critérios de enquadramento que servem para definir as políticas destinadas a ele, se por um lado evidencia a relevância que passa a ser dada àquelas, por outro, revela certa fragilidade, que é a ausência de políticas mais consistentes, sejam elas industriais, tecnológicas ou sociais.

Quando se acrescenta a este universo, já complexo por essência, os óbices de um processo licitatório, seja por parte de quem executa ou de quem participa como licitante, as dificuldades aumentam em muito, fazendo com que os órgãos formuladores e implementadores tenham problemas de articulação, ocasionando uma pulverização e duplicação de esforços.

Os objetivos do capítulo estudado podem ser considerados de natureza principiológica, tal é a abrangência de suas concepções. Assim, quando analisados no contexto das MPE's, eles colocam dois aspectos não necessariamente divergentes, porém necessários de distinção quando se considera a formulação de políticas para este segmento, que são as possibilidades de geração de emprego e renda, desenvolvimento local e as oportunidades a serem criadas pela utilização das compras públicas como estímulo à inovação de tais empresas.

Estes dois aspectos retomam a questão da heterogeneidade deste segmento empresarial, onde convive um grupo altamente inovador, cuja representação acontece por meio das empresas relacionadas às áreas de informática, telecomunicações, biotecnologia etc, muito ligadas às atividades de pesquisa e desenvolvimento, estando inseridas na concepção da FINEP, e que podem sim beneficiar-se das compras públicas se a demanda partir principalmente das estatais ou de algum setor público específico, que desenvolva ou esteja ligado às pesquisas de ponta, seja ele de natureza civil ou militar.

O outro grupo deste segmento se traduz por aquelas empresas de pequeno porte, por vezes até informais, atuantes em atividades pouco complexas e que se ligam à produção de bens de consumo em geral, as quais podem atender a demanda do setor público na grande maioria, principalmente no atendimento das necessidades de suas atividades rotineiras. As empresas deste grupo se ligam à concepção do SEBRAE e da SLTI, e principalmente, alcançam o objetivo tido como pano de fundo desta política que é a busca pela redução da informalidade neste setor, ratificada pelo foco tributário da Lei Geral, seja de forma explícita, pois realmente se trata de uma lei essencialmente fiscal, como também de maneira implícita, identificada pela percepção dos atores envolvidos no que se refere a importância deste aspecto.

Na consideração dos aspectos acima colocados, se conclui que estes grupos de empresas possuem, em geral, dificuldades de manutenção de mercado e uma capacidade gerencial também limitada, mas que as possibilidades de inovação, seja de processo ou de produto, existem para ambos, mesmo que em graus diferentes e a depender das relações que se estabeleçam com as fontes externas, as quais podem ser dinamizadas se as MPE's estiverem inseridas em algum tipo de associação.

Este entendimento permite então que se trabalhe este segmento de duas maneiras: o primeiro, de uma forma coletiva, em conjuntos, seja por afinidades de relações ou setor, como redes ou cadeias produtivas, respectivamente. Preferencialmente se for por intermédio dos arranjos produtivos, conforme ressaltado pelos diversos estudos e ratificado pelos entendimentos dos atores entrevistados; a segunda possibilidade é o tratamento dado para a dimensão gerencial, em especial aqueles voltados para o financiamento, comercialização dos seus produtos e capacitação tecnológica.

De uma forma geral, no que se refere diretamente às atividades atualmente desenvolvidas e aos objetivos constantes do Capítulo V, algumas conclusões devem ser aqui colocadas, tanto como explicação para o fenômeno quanto como sugestões para a melhoria do processo de implementação:

✓ os objetivos são amplos e o seu alcance sempre vai ocorrer de forma indireta, ou seja, parte-se do pressuposto que com o fortalecimento das MPE's passa a ocorrer um efeito em cascata que vai gerar um desenvolvimento local ou regional e a inovação tecnológica, em que este efeito secundário passa a ser considerado como um aumento na eficiência da política pública;

✓ conforme já destacado, a inserção da política de Uso do poder de compra do Estado no escopo de uma lei essencialmente tributária, além de dificultar a sua apreensão por parte dos atores envolvidos, ocasiona sérios óbices para a sua implementação;

✓ a não obrigatoriedade de sua adoção completa, tanto para os demais entes como de forma parcial para a União, se coloca como uma deficiência para o sucesso da política, pois os dispositivos legais tidos por obrigatórios possuem pequeno poder de mudança, o qual também fica debilitado pela pouca articulação e mobilização que ele desperta nas MPE's;

✓ verifica-se que existe uma necessidade de padronização de conceitos e definição de uma política específica para este segmento, a qual tenha uma maior consistência e exigibilidade;

✓ a inovação tecnológica se torna possível desde que observada as necessidades do comprador e as características específicas das MPE's envolvidas;

✓ deve haver uma maior promoção das redes cooperativas, visando a divulgação dos benefícios da adoção desta política, principalmente para os Municípios, entendidos aqui como um ator de grande potencial para que se alcance bons resultados;

✓ existe a necessidade de uma melhor coordenação e condução do processo, a qual deve ter no SEBRAE o ator principal, podendo atuar em conjunto o DEPME de uma forma mais direta e mais articulada;

✓ a falta de articulação na condução da implementação do capítulo V, em especial, concorre para reforçar as ações individualizadas e não destaca a política em si (Uso do poder de compra);

✓ deve-se reforçar a promoção das MPE's em arranjos produtivos e desses com as prefeituras locais, a fim de possibilitar ações integradas e localizadas;

✓ deve-se priorizar a criação de um programa especial voltado para os Municípios e que se destine a fomentar a regulamentação do capítulo V, constituindo-se em uma ação necessária e que envolva obrigatoriamente os órgãos de representação municipal em nível nacional, com a ABM;

6.0 BIBLIOGRAFIA

ALBERTIN, Alberto Luiz. **Comércio Eletrônico: modelo, aspectos e contribuições de sua aplicação**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2001.

ACCORSI, Antonio Carlos. **Estado e grupos econômicos: a política de expansão rodoviária no Brasil a partir de 1930**. Dissertação (Mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 1996.

ALÉM, A. C. **As Novas Políticas de Competitividade da OCDE: Lições para o Brasil e a Ação do BNDES**. Disponível em: <<http://unb.br/pub/download/ipr/rel/parcerias/2000/1766.pdf>> Acesso em: 22 fev 2008.

ALESSIO, Nelson Luiz Nouvel. **A política de licitações no Município de São Paulo entre 1991 e 1994: mecanismo de facilitação ou de restrição da competição entre potenciais fornecedores do poder público municipal?** Dissertação (Mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 1998.

AMATO NETO, J. **Redes de cooperação produtiva e clusters regionais: oportunidades para as pequenas e médias empresas**. São Paulo: Atlas, 2000.

BALESTRIN, Alsones, VARGAS, Lilia Maria. **A dimensão estratégica das redes horizontais de PMEs: Teorizações e vidências**. Revista de Administração Contemporânea. Edição Especial, 2004.

BANDEIRA, Pedro. **Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional**. Texto para discussão n.º 630, IPEA, Brasília, fev. 1999.

BARROS, Sérgio Resende de. **Liberdade e Contrato: a crise da licitação**. 2 ed. Piracicaba: UNIMEP, 1999.

BIDERMAN, R. et al. **Guia de compras públicas sustentáveis: Uso do poder de compra do governo para promoção de desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

BORBA, José Alonso e PICCOLI, Carolina Edom. **A produção científica sobre pequenas e médias empresas no Brasil**. Anais do VIII Seminários em Administração – FEA/USP. Disponível em <www.ead.fea.usp.br>. Acesso em 10 de janeiro de 2008.

BNDES. **Compras governamentais (B2B e B2G/G2B): Alguns conceitos básicos e exemplos**. Boletim “informe-se” n.º 34(dezembro), 2001.

_____. **Compras governamentais pela Internet: Vantagens e desafios**. Boletim “informe-se” n.º 35 (janeiro), 2002a.

_____. **Compras governamentais eletrônicas no Brasil: Como funcionam os principais sistemas em operação**. Boletim “informe-se” n.º 39 (abril), 2002.

_____. **Seminário do BNDES sobre Arranjos Produtivos Locais.** Setembro de 2004. Disponível em <<http://www.bndes.gov.br>> Acesso em 15 de dezembro de 2007.

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

_____. Emenda Constitucional n.º 19, de 04 de junho de 1998. **Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 05 de junho de 1998.

_____. Decreto n.º 15.783, de 08 de novembro de 1922. **Aprova o regulamento para execução do código de contabilidade pública.** Imprensa Nacional, Coleção de Leis do Brasil.

_____. Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967. **Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 27 de fevereiro de 1967.

_____. Decreto-Lei n.º 2.300, de 21 de novembro de 1986. **Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 24 de março de 1994.

_____. Decreto n.º 1.904, de 23 de março de 1994. **Dispõe o sistema de Serviços Gerais (SISG) dos órgãos civis da Administração Federal direta, das autarquias federais e fundações públicas, e dá outras providências.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 24 de março de 1994.

_____. Decreto n.º 3.722, de 09 de janeiro de 2001. **Regulamenta o artigo 34 da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, e dispõe sobre o Sistema de Cadastramento de Fornecedores – SICAF.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 10 de janeiro de 2001.

_____. Decreto n.º 5.450, de 31 de maio de 2005. **Regulamenta o Pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 01 de junho de 2005.

_____. Decreto n.º 6.204, de 05 de setembro de 2007. **Regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras, no âmbito da administração pública federal.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 06 de setembro de 2007.

_____. Decreto n.º 83.740, de 18 de julho de 1979. **Institui o Programa Nacional de Desburocratização e dá outras providências.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 19 de julho de 1979.

_____. 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, 15 de dezembro de 2006.

_____. Lei n.º 5.456, de 20 de junho de 1968. **Dispõe sobre a aplicação aos Estados e Municípios das Normas Relativas às Licitações previstas no Decreto-Lei 200 de 1967.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 21 de junho de 1968.

_____. Lei n.º 7.256, de 27 de novembro de 1984. **Estabelece normas integrantes do Estatuto da Microempresa, relativas ao tratamento diferenciado, simplificado e favorecido, nos campos administrativo, tributário, previdenciário, trabalhista, crédito e de desenvolvimento empresarial.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 28 de novembro de 1984.

_____. Lei n.º 8.248, de 23 de outubro de 1991. **Dispõe sobre a capacitação e competitividade do setor de informática e automação, e dá outras providências.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 24 de outubro de 1991.

_____. Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. **Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, e dá outras providências.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 22 de junho de 1993.

_____. Lei n.º 8.864, de 28 de março de 1994. **Estabelece normas para as microempresas (ME), e Empresas de Pequeno Porte (EPP), relativas ao tratamento diferenciado e simplificado, nos campos administrativo, fiscal, previdenciário, trabalhista; crédito e de desenvolvimento empresarial (art. 179 da Constituição Federal).** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 29 de março de 1994.

_____. Lei n.º 9.317, de 05 de dezembro de 1996. **Dispõe sobre o regime tributário das microempresas e das empresas de pequeno porte, institui o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte - SIMPLES e dá outras providências.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 06 de dezembro de 1996.

_____. Lei n.º 9.472, de 16 de julho de 1997. **Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 17 de julho de 1997.

_____. Lei n.º 9.841, de 05 de outubro de 1999. **Institui o Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, dispondo sobre o tratamento jurídico diferenciado, simplificado e favorecido previsto nos arts. 170 e 179 da Constituição Federal.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 06 de outubro de 1999.

_____. Lei n.º 10.176, de 11 de janeiro de 2001. **Altera a Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, a Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991, e o Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, dispondo sobre a capacitação e competitividade do setor de tecnologia da informação.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 12 de janeiro de 2001.

_____. Lei n.º 10.520, de 17 de julho de 2002. **Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 18 de julho de 2002.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania: A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional.** São Paulo: Ed. 34, 1998.

CASSIOLATO, José E., LASTRES, Helena M., LEMOS, C., MALDONADO, J. M. e VARGAS, M. A., 1999, Inovação, globalização e as novas políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico. In: CASSIOLATO, José E., LASTRES, Helena M. **Globalização e inovação localizada: Experiências de sistemas locais no Mercosul.**, Brasília, IBICT/IEL.

CASSIOLATO, José E., LASTRES, Helena M. O foco em arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas. In: CASSIOLATO, José E., LASTRES, Helena M. e MACIEL, M. Lúcia .(organizadores).**Pequena empresa: cooperação e desenvolvimento local.** Rio de Janeiro: Relume Drumará, 2003.

CASTANHAR, José César. A focalização das políticas públicas de fomento à atividade empresarial no Brasil. In: MARTINS, Paulo Emílio Matos e PIERANTI, Octávio Penna. **Estado e gestão pública: Visões de um Brasil contemporâneo.** 2 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

CASTRO, Carlos Borges. **Desvios na licitação.** São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 1994.

CAVALCANTI, Bianor Scelza. **O gerente equalizador: estratégias de gestão no setor público.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

COHEN, Ernesto e FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais.** 2 ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

COMISSÃO EUROPÉIA. **The Green Book on Public Procurement in the European Union: The Single Market Review Series – Subseries III – Dismantling Barriers: Public Procurement, 1996.** Disponível em < http://europa.eu.int/comm/internal_market/publicprocurement/docs/report-dismantling-ofbarriers_en.pdf. > Acesso em 20 jan 2008.

_____. **Craft and Small Business, 2003.** Disponível em: <<http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/craft/>> Acesso em: 28 jan 2008.

_____. **The access of SME's to public procurement contracts, 2004-b.** Disponível em: <<http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/craft/craftstudies/documents/publicprocurement-finalreport.pdf>> Acesso em: 28 jan 2008.

_____. **Directive 2004/18/EC, 2004.** Disponível em < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0018:EN:HTML>> Acesso em :28 jan 2008.

COSTA, Frederico Lustosa da, CASTANHAR, José Cezar. **Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos.** Revista de Administração Publica 37(5), set-out. 2003.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado.** 19 ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

DELLAGNELO, Eloise Helena Livramento, SILVA, Rosimeri Carvalho. Análise de conteúdo e sua aplicação em pesquisa na administração. In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão e ZOUAIN, Deborah Moraes. **Pesquisa Qualitativa em administração: teoria e pratica.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

DIAZ, Angel E. A. **Análisis de políticas públicas.** Série Temas de Coyuntura em Gestion Pública. CLAD, 1992, p. 9-39.

DINIZ C. C., 2000. Global local: Interdependências e desigualdade ou Notas para uma política tecnológica e industrial regionalizada no Brasil. In: **Projetos arranjos e sistemas produtivos locais e as novas políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico.** RedeSist/IE/UFRJ, BNDES, Finep, Rio de Janeiro.

DLSG/SLTI/MP,2008. **Comprasnet – Portal de compras do Governo Federal.** Brasília: Departamento de Logística e Serviços Gerais, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em <www.comprasnet.gov.br>. Acesso em 10 de fevereiro de 2008.

DOWBOR, Ladislau. **Políticas nacionais de apoio ao desenvolvimento local: empreendedorismo local e tecnologias sociais.** Revista de Administração Pública, v. 39 (2), mar-abr. 2005.

DUNN, William N. **Public policy analysis: an introduction.** 2 ed. New Jersey: Prentice Hall, 1994.

ETZIONI, Amitai. **Organizações modernas.** 3 ed.- São Paulo: Pioneira, 1973. Tradução de: Modern organizations.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Gestão pública e cidadania: iniciativas inovadoras na administração subnacional no Brasil.** Revista de Administração Publica, Rio de Janeiro,v. 31(4), jul-ago, 1997.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **"Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes"**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.18, 2003.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **O Estatuto Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte, a Lei de Licitações e Contratos e a Lei do Pregão**. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 6, n.º 65, maio de 2007.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Direitos dos licitantes**. 4 ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 1994.

FILHO, Marçal Justen. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 11 ed. – São Paulo: Dialética, 2005.

_____. **O Estatuto da microempresa e as licitações públicas**. – São Paulo: Dialética, 2007.

GAZETA MERCANTIL. Edição de 17 de junho de 1992: **“Câmara aprova substitutivo que altera normas para licitações”**, por Adriana Vasconcelos.

GODOY, Arilda Schmidt. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades**. Revista de Administração de Empresas. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 35(2), mar-abr. 1995a.

_____. **Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais**. Revista de Administração de Empresas. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 35(3), mai-jun. 1995.

GIL, Antonio Carlos. **Método e técnicas de pesquisa social**. 5ª edição. São Paulo: Atlas, 1999.

HILL, Michael. Implementação: uma visão geral. In: SARAVIA, Enrique J. e FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas**. Coletânea. Brasília: ENAP, 2006. 2 v.

JACOBI, Pedro Roberto, PINHO, José Antonio Gomes de. **Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

JOSKOW, Paul L. e NANCY L. Rose. **The effects of economic regulation, in: Handbook of Organization**, Vol. II, editado por Schmalensee e R. D. Willig. Elsevier Science Publishers, 1989.

JÚNIOR, Jessé Torres Pereira. **Comentários à lei das licitações e contratações da administração pública**. 6 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

KAPLAN, Abraham Dwight e LASSWELL, Harold Dwight. **Poder e sociedade**. Brasília: Ed. Univ. de Brasília, 1979. Tradução de Power and society : a framework for political inquiry.

KLERING, Luis Roque, ANDRADE, Jackeline Amantino de. Inovação na gestão pública: compreensão do conceito a partir da prática. *In*: JACOBI, Pedro Roberto, PINHO, José Antonio Gomes de. **Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

LASTRES, Helena M. M. Políticas para a promoção de arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas: vantagens e restrições do conceito e equívocos usuais. *In*: **Relatório de Atividades de Divulgação do Referencial Conceitual, Analítico e propositivo**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

LEONE, Nilda Guerra. **A dimensão física das pequenas e medias empresas (P.M.E'S) : à procura de um critério homogeneizador**. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 31 (2), abr-jun. 1991.

LEMONS, Cristina. **Micro, pequenas e médias empresas no Brasil: novos requerimentos de políticas para a promoção de sistemas produtivos locais**. Tese (Doutorado) – IE/UFRJ/COPPE. Rio de Janeiro, 2003.

LIMA JR., Olavo B. de, SANTOS, Wanderley G. dos. **Esquema geral para a análise de políticas públicas: uma proposta preliminar**. Revista de Administração Pública v.10, abr-jun. 1976.

LOBATO, Lenaura de Vasconcellos C. **Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 31(1), jan.-fev. 1997.

MARE. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

MASSARDIER, Gilles. Redes de política pública. *In*: SARAVIA, Enrique J. e FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas**. Coletânea. Brasília: ENAP, 2006. 2 v.

MELO, Marcus André. **Interesses, atores e a construção histórica da agenda social do Estado no Brasil, 1930-90**. *In*: ANPOCS. (Org.). Anuário Ciências Sociais Hoje. São Paulo: Vértice, 1991.

_____. **Explicando a formação de políticas interesses, atores, agendas e a análise da questão habitacional**. Trabalho apresentado no XIV Encontro anual da ANPOCS, 1990.

MEDINA, Ana Maria. **Modelos e lentes: uma discussão sobre a análise da implementação de políticas públicas**. Análises & Conjuntura, Belo Horizonte, 1987.

MELO, Sidnei Pacheco de. **Licitações e Contratos na Administração Pública**. Rio de Janeiro: América Jurídica Ltda, 2000.

MDIC. **Política de desenvolvimento produtivo, 2007**. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br>> Acesso em 14 de dezembro de 2007.

MONTEIRO, Jorge Vianna. **Fundamentos da política pública**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1982.

MOREIRA, H. C. e MORAIS, J. M. **Compras Governamentais: Políticas e Procedimentos na Organização Mundial de Comércio, União Européia, Nafta, Estados Unidos e Brasil**, Série estudios y perspectivas, Brasília, 2003.

MOTTA, Paulo Roberto. **O controle das empresas estatais no Brasil**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro: FGV, v.21 (4),1987.

MPOG/SLTI. **Congresso Internacional de Compras Governamental**, Brasília, 02 e 03 de abril de 2007.

NASCIMENTO, Tupinambá Miguel de Castro do. **Licitação: noções gerais**. Revista Jurídica, ano XLIII, n.º 207, jan. 1995.

NETO, F. A. Marques. **Agências reguladoras: instrumentos de fortalecimento do Estado**. São Paulo: Abar, 2003.

O ESTADO DE SÃO PAULO. Edição de 22 de janeiro de 1993: **“Governo adia votação sobre licitações”**, por Tereza Cardoso.

OMC. **Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP), 1996**. Disponível em <http://www.wto.org/spanish/tratop_s/gproc_s/gp_gpa_s.htm> Acesso em 14 de dezembro de 2007.

PACTI/PBQP. **Poder de compra: Indutor da qualidade, produtividade e capacitação tecnológica**/Brasília: MCT. PACTI: MICT, PBQP, 1996.

PECI, Alketa. Reforma regulatória no Brasil da Pós-privatização. In: MARTINS, Paulo Emílio Matos e PIERANTI, Octávio Penna. **Estado e gestão pública: Visões de um Brasil contemporâneo**. 2 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

PIMENTA, Carlos César. **O papel da Secretaria de Administração Federal no processo de modernização da “função-administração” no Brasil, 1988-1992**. Dissertação (Mestrado) – Eaesp/FGV. São Paulo, 1993.

_____. **Desafios e oportunidades no setor de compras governamentais na América Latina e Caribe: o caso brasileiro**. Texto para discussão n.º 25, ENAP, Brasília, abr. 1998.

PINHO, José Antonio Gomes de. Inovação em contexto de múltiplas adversidades: o caso de Vitória da Conquista, Bahia. In: JACOBI, Pedro Roberto, PINHO, José Antonio Gomes de. **Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

PONDÉ, J. L. **Coordenação, Custos de Transação e Inovações Institucionais**. Texto para Discussão n.º 38, IE/UNICAMP, 1994.

PRATES, Gláucia Aparecida; OSPINA, Marco Túlio. **Tecnologia da informação em pequenas empresas: fatores de êxito, restrições e benefícios**. Revista de Administração Contemporânea, v. 8, (2), abr-jun. 2004.

PUGA, Fernando Pimentel. **Experiências de apoio às micro, pequenas e médias empresas nos Estados Unidos, na Itália e em Taiwan**. DEPEC/BNDES. Textos para Discussão nº 75. Rio de Janeiro, fev. 2000.

REIS, Elisa Pereira. **Políticas públicas na transição democrática**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 3(9), fev. 1989a.

REIS, Fábio W. **Política e políticas**. Revista de Administração Pública v.10, abr-jun. 1976.

RESENDE, Fernando Antonio. **Finanças Públicas**. 2 ed. São Paulo; Atlas, 2006.

_____. **O impacto das compras do governo**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v.12(1), jan.-mar. 1978.

REVISTA SEBRAE. Brasília: **SEBRAE**, n.º 20, jan-2007.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **O ex-leviatã brasileiro: do voto disperso ao clientelismo concentrado**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

SARAVIA, Enrique J. ; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas**. Coletâneas. Volumes 1 e 2. Brasília: ENAP, 2006.

SARAVIA, Enrique J. **Criação e transferência de tecnologia nas empresas industriais do Estado**. Revista de Administração de Empresa. 27(3), jul-set. 1987.

_____. **Redes, Organizações em rede, Organizações virtuais: as novas configurações organizacionais**. Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão. v. 1(1), Lisboa, abr-jun. 2002.

_____. **"La réforme de l'État au Brésil: l'influence du New Public Management"**, Revue Française d'Administration Publique. Paris, École Nationale d'Administration. N° 105/106, Dezembro, 2003.

_____. **As empresas estatais como instrumento da política científico-tecnológica**. Cadernos EBAPE. Edição Especial, Rio de Janeiro, mar. 2005.

SEBRAE/NA. **Plano integrado para implementação das prioridades**, Brasília, 2007.

SPINK, Peter. A inovação na perspectiva dos inovadores. In: JACOBI, Pedro Roberto, PINHO, José Antonio Gomes de. **Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos de pesquisa em administração**. 7 ed. – São Paulo: Atlas, 2006.

_____. **Métodos de pesquisa em administração.** São Paulo: Atlas, 2005.

VIANA, Ana Luiza. **Abordagens metodológicas em políticas públicas.** Revista de Administração Pública 30(2):5-43 – mar/abr 1996.

VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; ZOUAIN, Deborah Moraes. **Pesquisa Qualitativa em administração.** Rio de Janeiro: FGV, 2004.

_____, _____. **Pesquisa Qualitativa em administração: teoria e pratica.** Rio de Janeiro: FGV, 2005.

VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Por uma boa pesquisa (qualitativa) em administração. *In:* VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; ZOUAIN, Deborah Moraes (orgs.). **Pesquisa Qualitativa em Administração.** 2 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

ANEXOS

ANEXO A - ARTIGO 3º DA LEI COMPLEMENTAR Nº 123, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2006

Art. 3º Para os efeitos desta Lei Complementar, consideram-se microempresas ou empresas de pequeno porte a sociedade empresária, a sociedade simples e o empresário a que se refere o art. 966 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, devidamente registrados no Registro de Empresas Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, conforme o caso, desde que:

I – no caso das microempresas, o empresário, a pessoa jurídica, ou a ela equiparada, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$ 240.000,00 (duzentos e quarenta mil reais);

II – no caso das empresas de pequeno porte, o empresário, a pessoa jurídica, ou a ela equiparada, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 240.000,00 (duzentos e quarenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 2.400.000,00 (dois milhões e quatrocentos mil reais).

§ 1º Considera-se receita bruta, para fins do disposto no caput deste artigo, o produto da venda de bens e serviços nas operações de conta própria, o preço dos serviços prestados e o resultado nas operações em conta alheia, não incluídas as vendas canceladas e os descontos incondicionais concedidos.

§ 2º No caso de início de atividade no próprio ano-calendário, o limite a que se refere o caput deste artigo será proporcional ao número de meses em que a microempresa ou a empresa de pequeno porte houver exercido atividade, inclusive as frações de meses.

§ 3º O enquadramento do empresário ou da sociedade simples ou empresária como microempresa ou empresa de pequeno porte bem como o seu desenquadramento não implicarão alteração, denúncia ou qualquer restrição em relação a contratos por elas anteriormente firmados.

§ 4º Não se inclui no regime diferenciado e favorecido previsto nesta Lei Complementar, para nenhum efeito legal, a pessoa jurídica:

I – de cujo capital participe outra pessoa jurídica;

II – que seja filial, sucursal, agência ou representação, no País, de pessoa jurídica com sede no exterior;

III – de cujo capital participe pessoa física que seja inscrita como empresário ou seja sócia de outra empresa que receba tratamento jurídico diferenciado nos termos desta Lei Complementar, desde que a receita bruta global ultrapasse o limite de que trata o inciso II do caput deste artigo;

IV – cujo titular ou sócio participe com mais de 10% (dez por cento) do capital de outra empresa não beneficiada por esta Lei Complementar, desde que a receita bruta global ultrapasse o limite de que trata o inciso II do caput deste artigo;

V – cujo sócio ou titular seja administrador ou equiparado de outra pessoa jurídica com fins lucrativos, desde que a receita bruta global ultrapasse o limite de que trata o inciso II do caput deste artigo;

VI – constituída sob a forma de cooperativas, salvo as de consumo;

VII – que participe do capital de outra pessoa jurídica;

VIII – que exerça atividade de banco comercial, de investimentos e de desenvolvimento, de caixa econômica, de sociedade de crédito, financiamento e investimento ou de crédito imobiliário, de corretora ou de distribuidora de títulos, valores mobiliários e câmbio, de empresa de arrendamento mercantil, de seguros privados e de capitalização ou de previdência complementar;

IX – resultante ou remanescente de cisão ou qualquer outra forma de desmembramento de pessoa jurídica que tenha ocorrido em um dos 5 (cinco) anos-calendário anteriores;

X – constituída sob a forma de sociedade por ações.

§ 5º O disposto nos incisos IV e VII do § 4º deste artigo não se aplica à participação no capital de cooperativas de crédito, bem como em centrais de compras, bolsas de subcontratação, no consórcio previsto nesta Lei Complementar, e associações assemelhadas, sociedades de interesse econômico, sociedades de garantia solidária e outros tipos de sociedade, que tenham como objetivo social a defesa exclusiva dos interesses econômicos das microempresas e empresas de pequeno porte.

§ 6º Na hipótese de a microempresa ou empresa de pequeno porte incorrer em alguma das situações previstas nos incisos do § 4º deste artigo, será excluída do regime de que trata esta Lei Complementar, com efeitos a partir do mês seguinte ao que incorrida a situação impeditiva.

§ 7º Observado o disposto no § 2º deste artigo, no caso de início de atividades, a microempresa que, no ano-calendário, exceder o limite de receita bruta anual previsto no inciso I do caput deste artigo passa, no ano-calendário seguinte, à condição de empresa de pequeno porte.

§ 8º Observado o disposto no § 2º deste artigo, no caso de início de atividades, a empresa de pequeno porte que, no ano-calendário, não ultrapassar o limite de receita bruta anual previsto no inciso I do caput deste artigo passa, no ano-calendário seguinte, à condição de microempresa.

§ 9º A empresa de pequeno porte que, no ano-calendário, exceder o limite de receita bruta anual previsto no inciso II do caput deste artigo fica excluída, no ano-calendário seguinte, do regime diferenciado e favorecido previsto por esta Lei Complementar para todos os efeitos legais.

§ 10. A microempresa e a empresa de pequeno porte que no decurso do ano-calendário de início de atividade ultrapassarem o limite de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) multiplicados pelo número de meses de funcionamento nesse período estarão excluídas do regime desta Lei Complementar, com efeitos retroativos ao início de suas atividades.

§ 11. Na hipótese de o Distrito Federal, os Estados e seus respectivos Municípios adotarem o disposto nos incisos I e II do caput do art. 19 e no art. 20 desta Lei Complementar, caso a receita bruta auferida durante o ano-calendário de início de atividade ultrapasse o limite de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) ou R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), respectivamente, multiplicados pelo número de meses de funcionamento nesse período, estará excluída do regime tributário previsto nesta Lei Complementar em relação ao pagamento dos tributos estaduais e municipais, com efeitos retroativos ao início de suas atividades.

§ 12. A exclusão do regime desta Lei Complementar de que tratam os §§ 10 e 11 deste artigo não retroagirá ao início das atividades se o excesso verificado em relação à receita bruta não for superior a 20% (vinte por cento) dos respectivos limites referidos naqueles parágrafos, hipóteses em que os efeitos da exclusão dar-se-ão no ano-calendário subsequente.

ANEXO B - CAPÍTULO V DA LEI COMPLEMENTAR Nº 123, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2006

DO ACESSO AOS MERCADOS

Seção única

Das Aquisições Públicas

Art. 42. Nas licitações públicas, a comprovação de regularidade fiscal das microempresas e empresas de pequeno porte somente será exigida para efeito de assinatura do contrato.

Art. 43. As microempresas e empresas de pequeno porte, por ocasião da participação em certames licitatórios, deverão apresentar toda a documentação exigida para efeito de comprovação de regularidade fiscal, mesmo que esta apresente alguma restrição.

§ 1º Havendo alguma restrição na comprovação da regularidade fiscal, será assegurado o prazo de 2 (dois) dias úteis, cujo termo inicial corresponderá ao momento em que o proponente for declarado o vencedor do certame, prorrogáveis por igual período, a critério da Administração Pública, para a regularização da documentação, pagamento ou parcelamento do débito, e emissão de eventuais certidões negativas ou positivas com efeito de certidão negativa.

§ 2º A não-regularização da documentação, no prazo previsto no § 1º deste artigo, implicará decadência do direito à contratação, sem prejuízo das sanções previstas no art. 81 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, sendo facultado à Administração convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação, para a assinatura do contrato, ou revogar a licitação.

Art. 44. Nas licitações será assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte.

§ 1º Entende-se por empate aquelas situações em que as propostas apresentadas pelas microempresas e empresas de pequeno porte sejam iguais ou até 10% (dez por cento) superiores à proposta mais bem classificada.

§ 2º Na modalidade de pregão, o intervalo percentual estabelecido no § 1º deste artigo será de até 5% (cinco por cento) superior ao melhor preço.

Art. 45. Para efeito do disposto no art. 44 desta Lei Complementar, ocorrendo o empate, proceder-se-á da seguinte forma:

I – a microempresa ou empresa de pequeno porte mais bem classificada poderá apresentar proposta de preço inferior àquela considerada vencedora do certame, situação em que será adjudicado em seu favor o objeto licitado;

II – não ocorrendo a contratação da microempresa ou empresa de pequeno porte, na forma do inciso I do caput deste artigo, serão convocadas as remanescentes que porventura se

enquadrem na hipótese dos §§ 1º e 2º do art. 44 desta Lei Complementar, na ordem classificatória, para o exercício do mesmo direito;

III – no caso de equivalência dos valores apresentados pelas microempresas e empresas de pequeno porte que se encontrem nos intervalos estabelecidos nos §§ 1º e 2º do art. 44 desta Lei Complementar, será realizado sorteio entre elas para que se identifique aquela que primeiro poderá apresentar melhor oferta.

§ 1º Na hipótese da não-contratação nos termos previstos no caput deste artigo, o objeto licitado será adjudicado em favor da proposta originalmente vencedora do certame.

§ 2º O disposto neste artigo somente se aplicará quando a melhor oferta inicial não tiver sido apresentada por microempresa ou empresa de pequeno porte.

§ 3º No caso de pregão, a microempresa ou empresa de pequeno porte mais bem classificada será convocada para apresentar nova proposta no prazo máximo de 5 (cinco) minutos após o encerramento dos lances, sob pena de preclusão.

Art. 46. A microempresa e a empresa de pequeno porte titular de direitos creditórios decorrentes de empenhos liquidados por órgãos e entidades da União, Estados, Distrito Federal e Município não pagos em até 30 (trinta) dias contados da data de liquidação poderão emitir cédula de crédito microempresarial.

Parágrafo único. A cédula de crédito microempresarial é título de crédito regido, subsidiariamente, pela legislação prevista para as cédulas de crédito comercial, tendo como lastro o empenho do poder público, cabendo ao Poder Executivo sua regulamentação no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da publicação desta Lei Complementar.

Art. 47. Nas contratações públicas da União, dos Estados e dos Municípios, poderá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica, desde que previsto e regulamentado na legislação do respectivo ente.

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública poderá realizar processo licitatório:

I – destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);

II – em que seja exigida dos licitantes a subcontratação de microempresa ou de empresa de pequeno porte, desde que o percentual máximo do objeto a ser subcontratado não exceda a 30% (trinta por cento) do total licitado;

III – em que se estabeleça cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte, em certames para a aquisição de bens e serviços de natureza divisível.

§ 1º O valor licitado por meio do disposto neste artigo não poderá exceder a 25% (vinte e cinco por cento) do total licitado em cada ano civil.

§ 2º Na hipótese do inciso II do caput deste artigo, os empenhos e pagamentos do órgão ou entidade da administração pública poderão ser destinados diretamente às microempresas e empresas de pequeno porte subcontratadas.

Art. 49. Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando:

I – os critérios de tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não forem expressamente previstos no instrumento convocatório;

II – não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;

III – o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado;

IV – a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

ANEXO C - DECRETO Nº 6.204, DE 5 DE SETEMBRO DE 2007.

Regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras, no âmbito da administração pública federal.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto nos arts. 42, 43, 44, 45, 47, 48 e 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006,

DECRETA:

Art.1º Nas contratações públicas de bens, serviços e obras, deverá ser concedido tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte, objetivando:

- I- a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional;
- II- ampliação da eficiência das políticas públicas; e
- III- o incentivo à inovação tecnológica.

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

Art.2º Para a ampliação da participação das microempresas e empresas de pequeno porte nas licitações, os órgãos ou entidades contratantes deverão, sempre que possível:

- I- instituir cadastro próprio, de acesso livre, ou adequar os eventuais cadastros existentes, para identificar as microempresas e empresas de pequeno porte sediadas regionalmente, com as respectivas linhas de fornecimento, de modo a possibilitar a notificação das licitações e facilitar a formação de parcerias e subcontratações;
- II- estabelecer e divulgar um planejamento anual das contratações públicas a serem realizadas, com a estimativa de quantitativo e de data das contratações;
- III- padronizar e divulgar as especificações dos bens e serviços contratados, de modo a orientar as microempresas e empresas de pequeno porte para que adéquem os seus processos produtivos; e
- IV- na definição do objeto da contratação, não utilizar especificações que restrinjam, injustificadamente, a participação das microempresas e empresas de pequeno porte sediadas regionalmente.

Parágrafo único. O disposto nos incisos I e III poderá ser realizado de forma centralizada para os órgãos e entidades integrantes do SISG– Sistema de Serviços Gerais e conveniados, conforme dispõe o Decreto 1.094, de 23 de março de 1994.

Art.3º Na habilitação em licitações para o fornecimento de bens para pronta entrega ou para a locação de materiais, não será exigido da microempresa ou da empresa de pequeno porte a apresentação de balanço patrimonial do último exercício social.

Art.4º A comprovação de regularidade fiscal das microempresas e empresas de pequeno porte somente será exigida para efeito de contratação, e não como condição para participação na licitação.

§1º Na fase de habilitação, deverá ser apresentada e conferida toda a documentação e, havendo alguma restrição na comprovação da regularidade fiscal, será assegurado o prazo de dois dias úteis, cujo termo inicial corresponderá ao momento em que o proponente for declarado vencedor do certame, prorrogável por igual período, para a regularização da documentação, pagamento ou parcelamento do débito, e emissão de eventuais certidões negativas ou positivas com efeito de certidão negativa.

§2º A declaração do vencedor de que trata o § 1º acontecerá no momento imediatamente posterior à fase de habilitação, no caso do pregão, conforme estabelece o art. 4º, inciso XV, da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e no caso das demais modalidades de licitação, no momento posterior ao julgamento das propostas, aguardando-se os prazos de regularização fiscal para a abertura da fase recursal.

§3º A prorrogação do prazo previsto no § 1º deverá sempre ser concedida pela administração quando requerida pelo licitante, a não ser que exista urgência na contratação ou prazo insuficiente para o empenho, devidamente justificados.

§4º A não-regularização da documentação no prazo previsto no § 1º implicará decadência do direito à contratação, sem prejuízo das sanções previstas no art. 81 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, sendo facultado à administração convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação, ou revogar a licitação.

Art.5º Nas licitações do tipo menor preço, será assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte.

§1º Entende-se por empate aquelas situações em que as ofertas apresentadas pelas microempresas e empresas de pequeno porte sejam iguais ou até dez por cento superiores ao menor preço.

§2º Na modalidade de pregão, o intervalo percentual estabelecido no § 1º será de até cinco por cento superior ao menor preço.

§3º O disposto neste artigo somente se aplicará quando a melhor oferta válida não tiver sido apresentada por microempresa ou empresa de pequeno porte.

§4º A preferência de que trata este artigo será concedida da seguinte forma:

I- ocorrendo o empate, a microempresa ou empresa de pequeno porte melhor classificada poderá apresentar proposta de preço inferior àquela considerada vencedora do certame, situação em que será adjudicado o objeto em seu favor;

II- na hipótese da não contratação da microempresa ou empresa de pequeno porte, com base no inciso I, serão convocadas as remanescentes que porventura se enquadrem em situação de empate, na ordem classificatória, para o exercício do mesmo direito; e

III- no caso de equivalência dos valores apresentados pelas microempresas e empresas de pequeno porte que se encontrem em situação de empate, será realizado sorteio entre elas para que se identifique aquela que primeiro poderá apresentar melhor oferta.

§5º Não se aplica o sorteio disposto no inciso III do § 4º quando, por sua natureza, o procedimento não admitir o empate real, como acontece na fase de lances do pregão, em que os lances equivalentes não são considerados iguais, sendo classificados conforme a ordem de apresentação pelos licitantes.

§6º No caso do pregão, após o encerramento dos lances, a microempresa ou empresa de pequeno porte melhor classificada será convocada para apresentar nova proposta no prazo máximo de cinco minutos por item em situação de empate, sob pena de preclusão.

§7º Nas demais modalidades de licitação, o prazo para os licitantes apresentarem nova proposta deverá ser estabelecido pelo órgão ou entidade contratante, e estar previsto no instrumento convocatório.

Art.6º Os órgãos e entidades contratantes **deverão** realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

Parágrafo único. Não se aplica o disposto neste artigo quando ocorrerem as situações previstas no art. 9º, devidamente justificadas.

Art.7º Nas licitações para fornecimento de bens, serviços e obras, os órgãos e entidades contratantes **poderão** estabelecer, nos instrumentos convocatórios, a exigência de subcontratação de microempresas ou empresas de pequeno porte, sob pena de desclassificação, determinando:

I- o percentual de exigência de subcontratação, de até trinta por cento do valor total licitado, facultada à empresa a subcontratação em limites superiores, conforme o estabelecido no edital;

II- que as microempresas e empresas de pequeno porte a serem subcontratadas deverão estar indicadas e qualificadas pelos licitantes com a descrição dos bens e serviços a serem fornecidos e seus respectivos valores;

III- que, no momento da habilitação, deverá ser apresentada a documentação da regularidade fiscal e trabalhista das microempresas e empresas de pequeno porte subcontratadas, bem como ao longo da vigência contratual, sob pena de rescisão, aplicando-se o prazo para regularização previsto no § 1º do art. 4º;

IV- que a empresa contratada compromete-se a substituir a subcontratada, no prazo máximo de trinta dias, na hipótese de extinção da subcontratação, mantendo o percentual originalmente subcontratado até a sua execução total, notificando o órgão ou entidade contratante, sob pena de rescisão, sem prejuízo das sanções cabíveis, ou demonstrar a

inviabilidade da substituição, em que ficará responsável pela execução da parcela originalmente subcontratada; e

V- que a empresa contratada responsabiliza-se pela padronização, compatibilidade, gerenciamento centralizado e qualidade da subcontratação.

§1º Deverá constar ainda do instrumento convocatório que a exigência de subcontratação não será aplicável quando o licitante for:

I-microempresa ou empresa de pequeno porte;

II- consórcio composto em sua totalidade por microempresas e empresas de pequeno porte, respeitado o disposto no art. 33 da Lei nº 8.666, de 1993; e

III- consórcio composto parcialmente por microempresas ou empresas de pequeno porte com participação igual ou superior ao percentual exigido de subcontratação.

§2º Não se admite a exigência de subcontratação para o fornecimento de bens, exceto quando estiver vinculado à prestação de serviços acessórios.

§3º O disposto no inciso II do caput deste artigo deverá ser comprovado no momento da aceitação, quando a modalidade de licitação for pregão, ou no momento da habilitação nas demais modalidades.

§4º Não deverá ser exigida a subcontratação quando esta for inviável, não for vantajosa para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado, devidamente justificada.

§5º É vedada a exigência no instrumento convocatório de subcontratação de itens ou parcelas determinadas ou de empresas específicas.

§6º Os empenhos e pagamentos referentes às parcelas subcontratadas serão destinados diretamente às microempresas e empresas de pequeno porte subcontratadas.

Art. 8º Nas licitações para a aquisição de bens, serviços e obras de natureza divisível, e desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo do objeto, os órgãos e entidades contratantes poderão reservar cota de até vinte e cinco por cento do objeto, para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

§1º O disposto neste artigo não impede a contratação das microempresas ou empresas de pequeno porte na totalidade do objeto.

§2º O instrumento convocatório deverá prever que, não havendo vencedor para a cota reservada, esta poderá ser adjudicada ao vencedor da cota principal, ou, diante de sua recusa, aos licitantes remanescentes, desde que pratiquem o preço do primeiro colocado.

§3º Se a mesma empresa vencer a cota reservada e a cota principal, a contratação da cota reservada deverá ocorrer pelo preço da cota principal, caso este tenha sido menor do que o obtido na cota reservada.

Art.9º Não se aplica o disposto nos arts. 6º ao 8º quando:

I- não houver um mínimo de três fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;

II- o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado;

III- a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 1993;

IV- a soma dos valores licitados nos termos do disposto nos arts. 6º a 8º ultrapassar vinte e cinco por cento do orçamento disponível para contratações em cada ano civil; e

V- o tratamento diferenciado e simplificado não for capaz de alcançar os objetivos previstos no art. 1º, justificadamente.

Parágrafo único. Para o disposto no inciso II, considera-se não vantajosa a contratação quando resultar em preço superior ao valor estabelecido como referência.

Art. 10. Os critérios de tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte deverão estar expressamente previstos no instrumento convocatório.

Art. 11. Para fins do disposto neste Decreto, o enquadramento como microempresa ou empresa de pequeno porte dar-se-á nas condições do Estatuto Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte, instituído pela Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, em especial quanto ao seu art. 3º, devendo ser exigido dessas empresas a declaração, sob as penas da lei, de que cumprem os requisitos legais para a qualificação como microempresa ou empresa de pequeno porte, estando aptas a usufruir do tratamento favorecido estabelecido nos arts. 42 a 49 daquela Lei Complementar.

Parágrafo único. A identificação das microempresas ou empresas de pequeno porte na sessão pública do pregão eletrônico só deve ocorrer após o encerramento dos lances, de modo a dificultar a possibilidade de conluio ou fraude no procedimento.

Art. 12. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão poderá expedir normas complementares para a execução deste Decreto.

Art. 13. Este Decreto entra em vigor em trinta dias após a data de sua publicação.

Brasília, 5 de setembro de 2007; 186º da Independência e 119º da República.

**ANEXO D - ARTIGO 2º DA LEI COMPLEMENTAR Nº 123, DE 14 DE
DEZEMBRO DE 2006**

Art. 2º O tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte de que trata o art. 1º desta Lei Complementar será gerido pelas instâncias a seguir especificadas:

I – Comitê Gestor de Tributação das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, vinculado ao Ministério da Fazenda, composto por 2 (dois) representantes da Secretaria da Receita Federal e 2 (dois) representantes da Secretaria da Receita Previdenciária, como representantes da União, 2 (dois) dos Estados e do Distrito Federal e 2 (dois) dos Municípios, para tratar dos aspectos tributários; e

II – Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, com a participação dos órgãos federais competentes e das entidades vinculadas ao setor, para tratar dos demais aspectos.

§ 1º O Comitê de que trata o inciso I do caput deste artigo será presidido e coordenado por um dos representantes da União.

§ 2º Os representantes dos Estados e do Distrito Federal no Comitê referido no inciso I do caput deste artigo serão indicados pelo Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ e os dos Municípios serão indicados, um pela entidade representativa das Secretarias de Finanças das Capitais e outro pelas entidades de representação nacional dos Municípios brasileiros.

§ 3º As entidades de representação referidas no § 2º deste artigo serão aquelas regularmente constituídas há pelo menos 1 (um) ano antes da publicação desta Lei Complementar.

§ 4º O Comitê Gestor elaborará seu regimento interno mediante resolução.

§ 5º O Fórum referido no inciso II do caput deste artigo, que tem por finalidade orientar e assessorar a formulação e coordenação da política nacional de desenvolvimento das microempresas e empresas de pequeno porte, bem como acompanhar e avaliar a sua implantação, será presidido e coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

ANEXO E - ROTEIRO DE ENTREVISTA

1. Quais as ações específicas que estão sendo implementadas por este órgão, no tocante ao capítulo que trata das compras governamentais?
2. Como o Senhor observa o potencial deste instrumento e os problemas, em geral, a serem enfrentados?
3. Qual a importância desta política representada pela Lei Complementar 123/06 para o segmento das MPEs?
4. De que forma esta Lei, ao se utilizar do poder de compra do Estado, pode alcançar os objetivos pretendidos?
5. Quais as ações que devem acontecer, ou que já estão acontecendo, e neste caso quem seriam os responsáveis?
6. Como pode ser analisada a relação: objetivos pretendidos versus instrumento utilizado?
7. Existe a necessidade da participação de outros atores para o sucesso desta política?

ANEXO F - DECRETO Nº 6.174, DE 1º DE AGOSTO DE 2007.

Institui e regulamenta o Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto no inciso II e § 5º do art. 2º e art. 76 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006,

DECRETA:

Art. 1º Fica instituído o Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, presidido pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, como instância governamental federal competente para cuidar dos aspectos não tributários relativos ao tratamento diferenciado e favorecido dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte.

Parágrafo único. O Presidente do Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, em suas faltas e impedimentos, será substituído pelo Secretário-Executivo do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

Art. 2º O Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte tem as seguintes atribuições:

I - articular e promover, em conjunto com órgãos do governo federal, a regulamentação necessária ao cumprimento dos aspectos não tributários do Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, bem como acompanhar a sua efetiva implantação, atos e procedimentos dele decorrentes;

II - assessorar, formular e acompanhar a implementação das políticas governamentais de apoio e fomento às microempresas e empresas de pequeno porte;

III - promover a articulação e a integração entre os diversos órgãos governamentais e as entidades de apoio, de representação e da sociedade civil organizada que atuem no segmento das microempresas e empresas de pequeno porte;

IV - articular e acompanhar a implementação e o desenvolvimento das ações governamentais voltadas para as microempresas e empresas de pequeno porte, inclusive no campo da legislação, propondo atos e medidas necessárias;

V - propor os ajustes e aperfeiçoamentos necessários à efetiva implantação da política de fortalecimento e desenvolvimento deste segmento; e

VI - promover ações que levem à consolidação e harmonização dos diversos programas de apoio às microempresas e empresas de pequeno porte.

Art. 3º Integrarão o Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte órgãos governamentais federais, entidades de apoio e de representação nacional deste

segmento, sendo facultada a participação dos Fóruns Regionais das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, de que trata o art. 6º.

§ 1º A Secretaria Técnica do Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte será exercida pela Secretaria responsável pelas microempresas e empresas de pequeno porte, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

§ 2º O Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior fica autorizado a publicar edital de habilitação para o credenciamento de entidades de apoio e de representação nacional como integrantes do Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, observando, dentre outros critérios e condições:

I - ter, dentre os seus objetivos, o de atuar para o desenvolvimento e fortalecimento do segmento das microempresas e empresas de pequeno porte; e

II - estar formalizada há pelo menos dois anos.

§ 3º O regimento interno do Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte será publicado em portaria do Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, no prazo de até cento e vinte dias da publicação deste Decreto.

§ 4º Os órgãos governamentais e as entidades de apoio e de representação das microempresas e empresas de pequeno porte habilitadas no Diário Oficial da União de 6 de outubro de 2000, 25 de julho de 2001 e 4 de novembro de 2004 como integrantes do Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, cuja instituição foi autorizada pelo parágrafo único do art. 41 da Lei nº 9.841, de 5 de outubro de 1999, e regulamentado pelo Decreto nº 3.474, de 19 de maio de 2000, integrarão, automaticamente, o Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte de que trata este Decreto, observadas as regras e condições a serem estabelecidas no regimento interno.

Art. 4º O Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte definirá, em seu regimento interno, os Comitês Temáticos responsáveis pela articulação, desenvolvimento de estudos, elaboração de propostas e encaminhamento dos temas específicos que deverão compor a agenda de trabalho e a formulação de políticas públicas.

§ 1º Os Comitês Temáticos poderão ser assessorados por especialistas nas matérias tratadas.

§ 2º Os titulares das entidades de apoio e de representação nacional integrantes do Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte elegerão, entre seus pares, na forma a ser definida pelo regimento interno desse colegiado, os respectivos coordenadores dos Comitês Temáticos para mandato de dois anos, prorrogável uma única vez por igual período.

§ 3º A Secretaria Técnica do Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte indicará, nominalmente, um coordenador de governo para cada Comitê Temático, cujo mandato será de dois anos, prorrogável uma única vez por igual período.

§ 4º Os Comitês Temáticos realizarão reuniões bimestrais e, em caráter extraordinário, sempre que convocados pela Secretaria Técnica do Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.

Art. 5º O Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte realizará reuniões plenárias semestrais, presididas pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

Art. 6º O Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, incentivará e apoiará a criação dos Fóruns Regionais das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte nos Estados e Distrito Federal, instituídos e presididos pelos respectivos órgãos de governo estadual que tratam da política para o setor.

Art. 7º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 8º Ficam revogados os arts. 24, 25 e 26 do Decreto nº 3.474, de 19 de maio de 2000.

Brasília, 1º de agosto de 2007; 186º da Independência e 119º da República.

ANEXO G - PORTARIA Nº- 226, DE 27 DE NOVEMBRO DE 2007

O MINISTRO DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR, no uso da atribuição que lhe confere o § 3º do art. 3º do Decreto nº 6.174, de 1º de agosto de 2007, resolve:

Art. 1º Aprovar o Regimento Interno do Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, na forma do Anexo a esta Portaria.

Art. 2º Fica revogada a Portaria nº 59, de 24 de maio de 2001.

Art. 3º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

REGIMENTO INTERNO DO FÓRUM PERMANENTE DAS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE

CAPÍTULO I

NATUREZA E COMPETÊNCIAS

Art. 1º Ao Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, presidido pelo

Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, compete, nos termos da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, e do Decreto nº 6.174, de 1º de agosto de 2007:

I - articular e promover, em conjunto com órgãos do governo federal, a regulamentação necessária ao cumprimento dos aspectos não tributários do Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, bem como acompanhar a sua efetiva implantação, atos e procedimentos dele decorrentes;

II - assessorar, formular e acompanhar a implementação das políticas governamentais de apoio e fomento às microempresas e empresas de pequeno porte, sob a forma de Conselho;

III - promover a articulação e a integração entre os diversos órgãos governamentais e as entidades de apoio, de representação e da sociedade civil organizada que atuem no segmento das microempresas e empresas de pequeno porte;

IV - articular e acompanhar a implementação e o desenvolvimento das ações governamentais voltadas para as microempresas e empresas de pequeno porte, inclusive no campo da legislação, propondo atos e medidas necessárias;

V - propor os ajustes e aperfeiçoamentos necessários à efetiva implantação da política de fortalecimento e desenvolvimento deste segmento;

VI - promover ações que levem à consolidação e harmonização dos diversos programas de apoio às microempresas e empresas de pequeno porte; e

VII - incentivar e apoiar, sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, a criação dos Fóruns Regionais das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte nos Estados e Distrito Federal, instituídos e presididos pelos respectivos órgãos

de governo estadual que tratam da política para o setor, com a participação de entidades de apoio e de representação das microempresas e empresas de pequeno porte.

§ 1º O Presidente do Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, em suas faltas e impedimentos, será substituído pelo Secretário-Executivo do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

§ 2º O Secretário-Executivo do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, em suas faltas e impedimentos, será substituído pelo Secretário do Desenvolvimento da Produção do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

§ 3º A Secretaria Técnica do Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte será exercida pela Secretaria do Desenvolvimento da Produção do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, por meio do Departamento de Micro, Pequenas e Médias Empresas.

CAPÍTULO II

COMPOSIÇÃO E ORGANIZAÇÃO

Art. 2º O Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, instituído pelo Decreto nº 6.174, de 1º de agosto de 2007, será composto pelos seguintes integrantes:

I - Entidades de apoio e de representação do segmento de microempresas e empresas de pequeno porte, integrantes do Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte instituído pelo Decreto nº 3.474, de 19 de maio de 2000, e aquelas que vierem a integrá-lo na forma estabelecida pelo art. 4º, com direito a voto;

II - Órgãos governamentais, na condição de integrantes do Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte instituído pelo Decreto nº 3.474, de 19 de maio de 2000, e aqueles que vierem a integrá-lo mediante convite oficial da Secretaria Técnica, com direito a voto exceto quanto ao disposto no Capítulo III deste Regimento Interno;

III - Fóruns Regionais das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, instituídos e presididos pelos respectivos órgãos de governo estadual que tratam da política para o setor, mediante solicitação oficial daqueles governos ao Presidente do Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, com direito a voto exceto quanto ao disposto no Capítulo III deste Regimento Interno; e

IV - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - Sebrae, na condição de entidade parceira do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior na formulação e execução de medidas, ações e políticas públicas orientadas às microempresas e empresas de pequeno porte.

§ 1º Os integrantes de que trata este artigo indicarão, nominalmente, representante titular e até dois suplentes para participarem das reuniões de cada um dos Comitês Temáticos referidos no art. 3º deste Regimento Interno, sendo vedada a indicação de mesmo representante por dois ou mais integrantes de que trata este artigo.

§ 2º Os representantes a que se refere o § 1º não farão jus a qualquer tipo de remuneração, bem como não guardarão vínculo trabalhista com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

Art. 3º O Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte será estruturado pelos seguintes Comitês Temáticos responsáveis pela articulação, desenvolvimento de estudos, elaboração de propostas e encaminhamento dos temas específicos que deverão compor a agenda de trabalho e a formulação de políticas públicas:

I - Racionalização Legal e Burocrática;

- II - Investimento e Financiamento;
- III - Formação e Capacitação Empreendedora;
- IV - Tecnologia e Inovação;
- V - Comércio Exterior e Integração Internacional; e
- VI - Informação.

§ 1º A Secretaria Técnica poderá instituir em parceria com os integrantes referidos no art. 2º, com

prazo de funcionamento previamente estabelecido em ata, Grupos de Trabalho vinculados aos Comitês Temáticos com a finalidade de serem tratadas matérias específicas, cabendo àquela Secretaria Técnica definir e convocar seus participantes.

§ 2º As propostas e resultados produzidos pelos Grupos de Trabalho e aprovados pelos respectivos Comitês Temáticos serão devidamente encaminhados pelo Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte no âmbito do Poder Executivo Federal.

§ 3º Caberá à Secretaria Técnica, se necessário, propor nova estrutura dos Comitês Temáticos previstos no caput deste artigo.

Art. 4º O Presidente do Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, se necessário, autorizará a publicação de edital de habilitação para o credenciamento de entidades de apoio e de representação como integrantes desse Colegiado, conforme o inciso I do art. 2º deste Regimento Interno.

§ 1º As entidades a que se refere o caput deste artigo deverão observar os seguintes critérios e condições para fins de habilitação e credenciamento como integrantes do Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte:

I - ter, dentre os seus objetivos, o de atuar para o desenvolvimento e fortalecimento do segmento das microempresas e empresas de pequeno porte;

II - estar formalizada há pelo menos dois anos, mediante comprovação via cópia autenticada do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ;

III - apresentar cópia do material divulgado por meio da imprensa escrita ou eletrônica, que comprove a atuação da entidade em prol das microempresas e empresas de pequeno porte;

IV - apresentar declaração do dirigente da entidade indicando:

a) os serviços prestados a seus membros, a quantidade de membros ativos e as localidades em que a entidade atua; e

b) um representante titular e até dois suplentes.

Art. 5º O Presidente do Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, quando necessário, autorizará a publicação dos resultados de habilitação das entidades de apoio e de representação como integrantes desse Colegiado, que observarem o disposto no art. 4º deste Regimento Interno.

CAPÍTULO III

COORDENADORES DOS COMITÊS TEMÁTICOS

Art. 6º A Secretaria Técnica do Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte designará, nominalmente, um coordenador de governo para cada Comitê Temático com mandato de dois anos prorrogável uma única vez por igual período.

Art. 7º As entidades de apoio e de representação a que se refere o inciso I do art. 2º, cujos candidatos tiverem sido eleitos coordenadores da iniciativa privada dos Comitês Temáticos,

exercerão mandato de dois anos, prorrogável uma única vez por igual período, mediante reeleição, estando sujeitos às regras e condições estabelecidas neste Regimento Interno.

Art. 8º As eleições a que se refere o art. 9º deste Regimento Interno ocorrerão a cada dois anos, cabendo à Secretaria Técnica convocá-las e exercer a sua Presidência.

Art. 9º Estarão habilitadas a participarem das eleições à coordenação da iniciativa privada dos Comitês Temáticos as entidades de apoio e de representação de que trata o inciso I do art. 2º deste Regimento Interno, que apresentarem frequência de seus representantes titulares ou respectivos suplentes de pelo menos 60% (sessenta por cento) nas reuniões ordinárias de cada um dos Comitês Temáticos, cabendo àquelas entidades um voto por Comitê Temático.

§ 1º Para fins do disposto neste artigo serão consideradas as frequências dos representantes titulares ou respectivos suplentes das entidades de apoio e de representação a partir da data do resultado de habilitação como integrantes do Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte instituído pelo Decreto nº 6.174, de 1º de agosto de 2007.

§ 2º Incumbirá à Secretaria Técnica, na ocasião das reuniões ordinárias e extraordinárias dos Comitês Temáticos, computar, registrar e controlar a presença dos representantes titulares e respectivos suplentes das entidades de que trata o art. 2º deste Regimento Interno.

§ 3º O quorum para a realização das eleições será de metade mais um das entidades de que trata o caput deste artigo.

§ 4º As entidades referidas no caput deste artigo poderão indicar à Secretaria Técnica, nominalmente, por escrito, desde que com antecedência mínima de 15 (quinze) dias da realização das eleições, um candidato por Comitê Temático para concorrerem à coordenação da iniciativa privada, sendo vedada a indicação de mesmo candidato para dois ou mais Comitês Temáticos.

§ 5º As entidades de que trata o caput deste artigo poderão designar à Secretaria Técnica, nominalmente, por escrito, com antecedência mínima de 15 (quinze) dias da realização das eleições, um representante para exercer o direito a voto conferido àquelas entidades.

Art. 10. Havendo quorum, as eleições dar-se-ão pelo sistema de cédula única, por Comitê Temático, contendo o nome das entidades de apoio e de representação e seus respectivos candidatos e Comitês Temáticos a que concorrem, conforme disposto no § 4º do art. 9º, obedecidas as seguintes regras:

I - proceder-se-ão às eleições em escrutínio secreto;

II - a Secretaria Técnica, a quem compete presidir as eleições, convocará as entidades de que trata o art. 9º deste Regimento Interno, por ordem alfabética, as quais mediante seus representantes titulares, respectivos suplentes ou designados depositarão os seus votos contidos em invólucros fechados nas urnas dos Comitês Temáticos;

III - caberá à Secretaria Técnica realizar a apuração dos votos;

IV - considerar-se-ão eleitas à coordenação da iniciativa privada dos Comitês Temáticos as entidades de apoio e de representação cujos candidatos obtiverem a maioria absoluta dos votos;

V - havendo empate do quantitativo de votos recebido por candidatos adversários em mesmo Comitê Temático, será observado como critério de desempate a Antigüidade da entidade de apoio e de representação candidata à coordenação da iniciativa privada; e

VI - serão desconsiderados, para fins de apuração, os votos brancos e nulos.

Art. 11. Os coordenadores de governo a serem designados pela Secretaria Técnica, conforme o art. 6º deste Regimento Interno, bem como os coordenadores da iniciativa privada e suas respectivas entidades de apoio e de representação eleitas para a coordenação dos Comitês Temáticos terão sua posse oficializada mediante Portaria do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

Art. 12. Os integrantes do Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte de que trata o art. 2º implementarão, em conjunto com a Secretaria Técnica, instrumento periódico de avaliação dos coordenadores de governo e da iniciativa privada.

CAPÍTULO IV

REUNIÕES ORDINÁRIAS E EXTRAORDINÁRIAS DOS COMITÊS TEMÁTICOS

Art. 13. As reuniões ordinárias e extraordinárias do Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte terão caráter público.

§ 1º Competirá à Secretaria Técnica o exercício da Presidência das reuniões a que alude o caput deste artigo.

§ 2º A Secretaria Técnica, quando necessário, poderá convidar a participarem das reuniões ordinárias e extraordinárias órgãos, instituições e entidades de governo e privadas não integrantes do Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, para tratarem de matérias específicas a serem apreciadas pelos Comitês Temáticos.

§ 3º A Secretaria Técnica poderá avocar para si a prerrogativa de determinar o teor final das pautas e das atas das reuniões ordinárias e extraordinárias em que hajam sido descumpridos os prazos estabelecidos neste Capítulo.

Art. 14. As reuniões ordinárias dos Comitês Temáticos serão convocadas pela Secretaria Técnica com antecedência mínima de 15 (quinze) dias da data de sua realização em Brasília-DF ou outra localidade definida por aquela Secretaria.

§ 1º Os coordenadores de governo e da iniciativa privada dos respectivos Comitês Temáticos definirão, em conjunto, as pautas das reuniões ordinárias as quais deverão ser submetidas à Secretaria Técnica com antecedência mínima de 20 (vinte) dias da data de realização dessas reuniões.

§ 2º Os representantes titulares ou respectivos suplentes dos Fóruns Regionais das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte de que trata o inciso III do art. 2º deste Regimento Interno poderão solicitar à Secretaria Técnica, com antecedência mínima de 20 (vinte) dias da data de realização das reuniões ordinárias, a inclusão de assuntos nas pautas dessas reuniões.

Art. 15. As pautas das reuniões ordinárias, acompanhadas dos documentos que instruem as matérias, serão encaminhadas pela Secretaria Técnica aos integrantes a que se refere o art. 2º deste Regimento Interno, em meio eletrônico, com antecedência mínima de 10 (dez) dias da data de realização dessas reuniões.

Art. 16. Os integrantes referidos no inciso I do art. 2º, cujos representantes titulares ou respectivos suplentes não se fizerem presentes em pelo menos 50% (cinquenta por cento) das reuniões ordinárias havidas em cada ano-calendário desde a sua habilitação estarão automaticamente desabilitados e sujeitas às condições estabelecidas no art. 4º deste Regimento Interno.

Art. 17. Será observada, preferencialmente, a seguinte ordem de trabalho nas reuniões ordinárias dos Comitês Temáticos:

I - homologação da ata da reunião ordinária ou extraordinária anterior por maioria absoluta dos representantes titulares ou respectivos suplentes dos integrantes referidos no art. 2º deste Regimento Interno, mediante voto verbal aberto dos presentes; e

II - apreciação dos assuntos da pauta para deliberação, quando necessário, por maioria absoluta dos representantes titulares ou respectivos suplentes dos integrantes referidos no art. 2º deste Regimento Interno, mediante voto verbal aberto dos presentes.

Parágrafo único. Caberá à Secretaria Técnica, se necessário, proferir voto de desempate quanto ao disposto neste artigo.

Art. 18. As reuniões extraordinárias dos Comitês Temáticos poderão ser convocadas pela Secretaria Técnica com antecedência mínima de 10 (dez) dias da data de sua realização, para fins de apreciação e deliberação de assuntos restantes da pauta de reuniões ordinárias anteriores ou assuntos diversos que, pela sua urgência e relevância, hajam sido incluídos em pauta extraordinária.

§ 1º As pautas das reuniões extraordinárias, acompanhadas dos documentos que instruem as matérias, serão encaminhados pela Secretaria Técnica aos integrantes a que se refere o art. 2º deste Regimento Interno, em meio eletrônico, com antecedência mínima de 5 (cinco) dias da realização dessas reuniões.

§ 2º Os representantes titulares ou respectivos suplentes dos Fóruns Regionais das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte de que trata o inciso III do art. 2º deste Regimento Interno poderão solicitar à Secretaria Técnica, com a antecedência mínima de 10 (dez) dias da data de realização das reuniões extraordinárias, a inclusão de assuntos nas pautas dessas reuniões.

Art. 19. As atas das reuniões ordinárias e extraordinárias serão lavradas pelos coordenadores de governo e da iniciativa privada dos respectivos Comitês Temáticos e submetidas à aprovação prévia expressa da Secretaria Técnica, com antecedência mínima de 10 (dez) dias da data de realização da reunião subsequente, contendo:

I - dia, mês e ano da reunião;

II - nome do Comitê Temático e respectivos coordenadores de governo e da iniciativa privada;

III - nome do titular da Secretaria Técnica;

IV - relatos das discussões e deliberações relativos aos assuntos da pauta abordados nas reuniões;

V - ocorrências para as deliberações previstas no art. 17 deste Regimento Interno.

Art. 20. Fica facultado à Secretaria Técnica convocar reuniões de caráter reservado com a participação de coordenadores de governo e da iniciativa privada, além dos integrantes de que trata o art. 2º, em conjunto ou separadamente.

Art. 21. O Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, em consonância com os Fóruns Regionais das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, poderá propor e encaminhar, conjuntamente, matérias, medidas, ações e políticas públicas em favor das microempresas e empresas de pequeno porte.

CAPÍTULO V

REUNIÕES PLENÁRIAS

Art. 22. O Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte realizará reuniões plenárias semestrais, presididas pelo seu Presidente, com a finalidade de serem apresentadas as políticas públicas desenvolvidas e os resultados alcançados no decorrer do semestre pelos Comitês Temáticos, além da proposta de trabalho para o semestre subsequente.

§ 1º Poderão participar das reuniões plenárias os integrantes do Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte referidos no art. 2º deste Regimento Interno, além de outros órgãos, instituições e entidades convidados pela Secretaria Técnica.

§ 2º As pautas das reuniões plenárias serão definidas, em conjunto, pela Secretaria Técnica e coordenadores de governo e da iniciativa privada nas reuniões ordinárias ou extraordinárias imediatamente anteriores às reuniões plenárias.

Art. 23. Fica facultado aos Fóruns Regionais das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte de que trata o inciso III do art. 2º solicitar e encaminhar à Secretaria Técnica, por escrito e com antecedência mínima de 30 (trinta) dias da realização das reuniões plenárias, a apresentação de suas políticas públicas desenvolvidas e os resultados alcançados no decorrer do semestre, além da proposta de trabalho para o semestre subsequente, na forma estabelecida pela Secretaria Técnica.

CAPÍTULO VI

COMPETÊNCIAS DO PRESIDENTE

Art. 24. Compete ao Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, na condição de Presidente do Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte instituído pelo Decreto nº 6.174, de 1º de agosto de 2007:

I - presidir as reuniões plenárias;

II - dirigir os trabalhos e superintender a ordem e a disciplina das reuniões plenárias;

III - determinar a apreciação de assuntos por parte do Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte e outras instâncias governamentais;

IV - encaminhar, no âmbito do Poder Executivo Federal, se necessário, as propostas de políticas

governamentais, medidas e ações orientadas às microempresas e empresas de pequeno porte;

V - solicitar à Secretaria Técnica, quando necessário, informações e exame de matérias;

VI - autorizar, se necessária, a publicação de edital e resultado de habilitação para o credenciamento de entidades de apoio e representação como integrantes do Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, conforme o inciso I do art. 2º e art. 4º; e

VII - autorizar, se necessária, a publicação de Portaria Ministerial oficializando a posse das entidades de apoio e de representatividade por meio dos coordenadores da iniciativa privada eleitos, bem como dos coordenadores de governo designados pela Secretaria Técnica.

CAPÍTULO VII

COMPETÊNCIAS DA SECRETARIA TÉCNICA

Art. 25. Compete à Secretaria Técnica do Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de

Pequeno Porte instituído pelo Decreto nº 6.174, de 1º de agosto de 2007:

I - prestar apoio técnico e administrativo ao Presidente e aos integrantes do Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte para a realização das reuniões ordinárias, extraordinárias e plenárias, bem como das eleições para coordenação da iniciativa privada dos Comitês Temáticos;

- II - dirigir os trabalhos, superintender a ordem e a disciplina e conduzir as reuniões ordinárias e extraordinárias dos Comitês Temáticos;
- III - representar o Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, quando da impossibilidade de seu Presidente ou por sua designação, perante os Poderes da União, dos estados e municípios e demais autoridades;
- IV - resolver questões de ordem;
- V - proferir voto de desempate quanto ao disposto no art. 17 deste Regimento Interno;
- VI - propor políticas públicas, medidas e ações orientadas às microempresas e empresas de pequeno porte, bem como proceder ao seu adequado encaminhamento no âmbito do Poder Executivo Federal;
- VII - decidir as questões administrativas relacionadas às reuniões ordinárias, extraordinárias e plenárias;
- VIII - cumprir e fazer cumprir as deliberações dos Comitês Temáticos, bem como do Presidente do Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte;
- IX - criar Grupos de Trabalho vinculados aos Comitês Temáticos e municiá-los;
- X - cumprir e fazer cumprir os prazos determinados neste Regimento Interno;
- XI - exercer a Presidência das eleições à coordenação da iniciativa privada dos Comitês Temáticos;
- XII - expedir as convocatórias das reuniões ordinárias, extraordinárias e plenárias, bem como suas respectivas pautas acompanhadas dos documentos que instruem as matérias;
- XIII - propor os cronogramas das reuniões ordinárias, extraordinárias e plenárias;
- XIV - designar, nominalmente, um coordenador de governo para cada Comitê Temático, conforme o art. 6º deste Regimento Interno;
- XV - sugerir e propor matérias para composição das pautas das reuniões ordinárias, extraordinárias e plenárias, bem como apreciar essas pautas;
- XVI - computar, registrar e controlar a presença dos representantes titulares e respectivos suplentes das entidades a que se refere o art. 2º deste Regimento Interno; e
- XVII - exercer a interlocução do Fórum Permanente com os Fóruns Regionais das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, governos estaduais e entidades de apoio e de representatividade.

CAPÍTULO VIII

COMPETÊNCIAS DOS COORDENADORES DE GOVERNO DOS COMITÊS TEMÁTICOS

Art. 26. Compete aos coordenadores de governo dos Comitês Temáticos do Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte instituído pelo Decreto nº 6.174, de 1º de agosto de 2007:

- I - participar das reuniões ordinárias e extraordinárias dos respectivos Comitês Temáticos;
- II - prestar apoio técnico ao Presidente e à Secretaria Técnica;
- III - definir, em conjunto com os coordenadores da iniciativa privada, as pautas das reuniões ordinárias e extraordinárias dos respectivos Comitês Temáticos a serem submetidas e apreciadas pela Secretaria Técnica;
- IV - dirigir os trabalhos e superintender a ordem e a disciplina das reuniões dos Comitês Temáticos nas ausências do titular da Secretaria Técnica e do coordenador da iniciativa privada;

- V - participar de Grupos de Trabalho criados pela Secretaria Técnica;
- VI - sugerir à Secretaria Técnica, quando necessário, convidar representantes de órgãos de governo não integrantes do Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte para participarem das reuniões ordinárias e extraordinárias;
- VII - propor à Secretaria Técnica, políticas públicas, medidas e ações orientadas às microempresas e empresas de pequeno porte; e
- VIII - trazer às discussões do Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte as questões e demandas relevantes ao segmento de microempresas e empresas de pequeno porte tratadas no âmbito governamental.

CAPÍTULO IX

COMPETÊNCIAS DOS COORDENADORES DA INICIATIVA PRIVADA DOS COMITÊS TEMÁTICOS

Art. 27. Compete aos coordenadores da iniciativa privada dos Comitês Temáticos do Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte instituído pelo Decreto nº 6.174, de 1º de agosto de 2007:

- I - participar das reuniões ordinárias e extraordinárias dos respectivos Comitês Temáticos;
- II - prestar apoio técnico ao Presidente e à Secretaria Técnica;
- III - definir, em conjunto com os coordenadores de governo, as pautas das reuniões ordinárias e extraordinárias dos respectivos Comitês Temáticos a serem submetidas e apreciadas pela Secretaria Técnica;
- IV - participar de Grupos de Trabalho criados pela Secretaria Técnica;
- V - trazer às discussões do Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte as questões e demandas relevantes ao segmento de microempresas e empresas de pequeno porte tratadas no âmbito da iniciativa privada.

CAPÍTULO X

COMPETÊNCIAS DAS ENTIDADES DE APOIO E DE REPRESENTAÇÃO DO SEGMENTO DE MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE

Art. 28. Compete às entidades de apoio e de representação do segmento de microempresas e empresas de pequeno porte, de que trata o inciso I do art. 2º deste Regimento Interno, como integrantes do Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte instituído pelo Decreto nº 6.174, de 1º de agosto de 2007:

- I - indicar à Secretaria Técnica representantes titular e até dois suplentes para participarem das reuniões de cada um dos Comitês Temáticos;
- II - prestar apoio técnico ao Presidente e à Secretaria Técnica;
- III - encaminhar à Secretaria Técnica e aos coordenadores de governo e da iniciativa privada, se necessário, solicitação de inclusão de assuntos nas pautas das reuniões ordinárias e extraordinárias;
- IV - participar de Grupos de Trabalho criados pela Secretaria Técnica;
- V - proferir voto conforme o disposto nos arts. 10 e 17 deste Regimento Interno;
- VI - indicar, a seu juízo, candidatos nas eleições à coordenação da iniciativa privada de Comitês Temáticos;

VII - atualizar seus dados cadastrais junto à Secretaria Técnica no início de cada ano ou sempre que necessário; e

VIII - trazer às discussões do Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte as questões e demandas oriundas da sua representatividade local e regional do segmento de microempresas e empresas de pequeno porte.

CAPÍTULO XI

COMPETÊNCIAS DOS ÓRGÃOS GOVERNAMENTAIS

Art. 29. Compete aos órgãos governamentais, de que trata o inciso II do art. 2º deste Regimento Interno, como integrantes do Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte instituído pelo Decreto nº 6.174, de 1º de agosto de 2007:

I - indicar à Secretaria Técnica representantes titular e até dois suplentes para participarem das reuniões de cada um dos Comitês Temáticos;

II - prestar apoio técnico ao Presidente e à Secretaria Técnica;

III - encaminhar à Secretaria Técnica e aos coordenadores de governo e da iniciativa privada, se necessário, solicitação de inclusão de assuntos nas pautas das reuniões ordinárias e extraordinárias;

IV - participar de Grupos de Trabalho criados pela Secretaria Técnica;

V - propor a construção de agenda para a formulação conjunta de políticas públicas visando ao fortalecimento do segmento de microempresas e empresas de pequeno porte; e

VI - trazer às discussões do Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte as questões e demandas relevantes ao segmento de microempresas e empresas de pequeno porte, tratadas no âmbito governamental.

CAPÍTULO XII

COMPETÊNCIAS DOS FÓRUNS REGIONAIS DAS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE

Art. 30. Compete aos Fóruns Regionais das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, de que trata o inciso III do art. 2º deste Regimento Interno, como integrantes do Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte instituído pelo Decreto nº 6.174, de 1º de agosto de 2007:

I - indicar à Secretaria Técnica representantes titular e até dois suplentes para participarem das reuniões de cada um dos Comitês Temáticos;

II - encaminhar à Secretaria Técnica, se necessário, solicitação de inclusão de assuntos de relevância nacional nas pautas das reuniões ordinárias, extraordinárias e plenárias, que reflitam a necessidade de políticas públicas orientadas às microempresas e empresas de pequeno porte;

III - prestar apoio técnico ao Presidente e à Secretaria Técnica;

IV - participar de Grupos de Trabalho criados pela Secretaria Técnica; e

V - trazer às discussões do Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte as questões, políticas e demandas oriundas da sua representatividade local e regional do segmento de microempresas e empresas de pequeno porte.

CAPÍTULO XIII

COMPETÊNCIAS DO SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS - SEBRAE

Art. 31. Compete ao Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE, de que trata o inciso IV do art. 2º deste Regimento Interno, como integrante do Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte instituído pelo Decreto nº 6.174, de 1º de agosto de 2007:

- I - indicar à Secretaria Técnica representantes titular e até dois suplentes para participarem das reuniões de cada um dos Comitês Temáticos;
- II - encaminhar à Secretaria Técnica, se necessária, solicitação de inclusão de assuntos de relevância nacional nas pautas das reuniões ordinárias, extraordinárias e plenárias, que reflitam a necessidade de políticas públicas orientadas às microempresas e empresas de pequeno porte;
- III - prestar apoio técnico ao Presidente e à Secretaria Técnica;
- IV - participar de Grupos de Trabalho criados pela Secretaria Técnica;
- V - propor e atuar em conjunto com Secretaria Técnica na formulação e execução de medidas, ações e políticas públicas orientadas às microempresas e empresas de pequeno porte; e
- VI - trazer às discussões do Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte as questões, políticas e demandas relevantes ao segmento de microempresas e empresas de pequeno porte.

CAPÍTULO XIV

PRINCÍPIOS E ORIENTAÇÕES GERAIS

Art. 32. Os integrantes do Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte referidos no art. 2º deste Regimento Interno deverão:

- I - velar pelas prerrogativas do Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, cumprindo e fazendo cumprir a legislação pertinente e este Regimento Interno;
- II - atuar com responsabilidade, retidão e ética no desempenho de suas atividades e atribuições;
- III - observar os princípios da entidade que representa, tendo como objetivo precípuo o benefício da coletividade e o desenvolvimento das microempresas e empresas de pequeno porte;
- IV - atuar como multiplicadores e divulgadores das informações e deliberações originadas no Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte;
- V - dar ciência aos demais integrantes e à Secretaria Técnica dos expedientes de interesse geral;
- VI - cumprir e fazer cumprir os prazos determinados neste Regimento Interno; e
- VII - cumprir e fazer cumprir, no âmbito de sua atuação, as deliberações dos Comitês Temáticos e do Presidente.

CAPÍTULO XV

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 33. A Secretaria Técnica encaminhará ao Presidente do Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte relatório anual das atividades até o último dia útil do mês de fevereiro.

Art. 34. As atas das reuniões ordinárias e extraordinárias dos Comitês Temáticos do Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, bem como outros documentos de interesse geral, serão disponibilizadas na página eletrônica do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, na forma definida pela Secretaria Técnica.

Art. 35. As dúvidas quanto à interpretação deste Regimento Interno e os casos omissos serão dirimidas, em instância única, pelo Presidente ou pela Secretaria Técnica do Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.