

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO**

**EVANDRO MEIRA BARADEL**

**LICITAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA DE  
DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

**SÃO PAULO  
2011**

EVANDRO MEIRA BARADEL

**LICITAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA DE  
DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

Dissertação de Mestrado apresentada à  
Escola de Administração de Empresas de  
São Paulo, da Fundação Getulio Vargas,  
como requisito para a obtenção do título de  
Mestre em Gestão e Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Cibele Franzese

SÃO PAULO  
2011

Baradel, Evandro Meira.

Licitação como instrumento de política pública de desenvolvimento regional / Evandro Meira Baradel. - 2011.

91 f.

Orientador: Cibele Franzese

Dissertação (MPGPP) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Licitação pública - São Paulo (Estado). 2. Políticas públicas - São Paulo (Estado). 3. Descentralização administrativa - São Paulo (Estado). 4. Desenvolvimento regional. 5. Pregões. I. Franzese, Cibele. II. Dissertação (MPGPP) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 351.712.2.028(816.1)

EVANDRO MEIRA BARADEL

**LICITAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA DE  
DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

Dissertação de Mestrado apresentada à  
Escola de Administração de Empresas de  
São Paulo, da Fundação Getulio Vargas,  
como requisito para a obtenção do título de  
Mestre em Gestão e Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Cibele Franzese

**Data de aprovação:**

21/12/2011

**Banca examinadora:**

---

Profa. Dra. Cibele Franzese (Orientadora)  
FGV/EAESP

---

Profa. Dra. Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco  
FGV/EAESP

---

Prof. Dr. José Carlos Vaz  
USP/EACH

---

Me. Gustavo Andrey de Almeida Lopes Fernandes  
TCE-SP

Aos meus pais, Irineu e Magnólia,  
e à minha esposa Tânia.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à professora Regina Pacheco, coordenadora do Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas (MPGPP), que, em um momento complicado de conciliação de minha carreira profissional com o término do curso, foi bastante compreensiva comigo, estendendo-me ajuda para que eu pudesse concluir este trabalho.

À professora Cibele Franzese, minha orientadora, que, mesmo em momento atribulado de sua carreira, como secretária-adjunta da Secretaria de Gestão Pública do governo do estado de São Paulo, aceitou prontamente me orientar.

Aos excelentes e dedicados professores do MPGPP, em especial ao professor Marco Antonio Teixeira, do qual tive o prazer de ser aluno também na graduação e que me incentivou a participar do processo seletivo desse programa.

A todos os colegas do MPGPP, que tanto contribuíram ao meu processo de formação.

Aos professores e amigos Ivan Prado, Fabiana Dessotti, Valdemir Pires e Eduardo Caldas, sempre disponíveis a me auxiliar e trocar ideias.

À amiga Michele Junqueira, primeira pessoa a me informar sobre o recém-criado MPGPP.

Ao Marcio Pereira, meu chefe à época do início do curso, que me autorizou a sair mais cedo do trabalho para assistir às aulas.

Ao meu chefe imediato atual, Wagner Rocha, pela compreensão da necessária ausência na reta final deste.

Aos meus queridos companheiros de seção – Cristina, minha substituta, Rita, Marcelo, Gilmar, Paulo Mello, Magno, Wilson, Rivaldo, Nara, Suzana, Paulo Sérgio, Jaqueline, Marcio Marcuzzo e Ana, além da Jussara, que é como se fizesse parte do time –, que, mesmo com minhas ausências, mantiveram o bom andamento das atividades.

Aos meus pais, Irineu e Magnólia, a quem devo muito do que sou e a quem serei eternamente grato por tudo que por mim fizeram.

Por fim, mas não menos importante, aliás, muito pelo contrário, à minha amada esposa Tânia, grande companheira que muito me ajudou e incentivou durante toda a jornada.

“[...] o sucesso da política pública, qualquer que seja ela, está relacionado com a qualidade do processo administrativo que precede a sua realização e que a implementa.” (BUCCI, 1997, p. 97).

## RESUMO

Esta dissertação aborda a questão das licitações e como elas podem ser usadas como instrumento de política pública de desenvolvimento regional. As licitações do estado de São Paulo são orientadas sob uma política pública que exige procedimentos licitatórios que considerem a descentralização territorial. O decreto que regulamenta tal política tem como principal enfoque o tratamento simplificado e favorecido a micro e pequenas empresas, sendo que o aspecto da descentralização inova em relação à legislação federal que aborda o assunto. O fenômeno descentralizador pode contribuir para o aumento da quantidade de empresas vencedoras pertencentes a uma determinada região na qual ocorrem às licitações, podendo desta forma produzir “crescimento econômico regional”. Contudo, adota-se aqui a hipótese de que esse diferencial não tem surtido efeito. Para verificar tal hipótese, realizou-se um estudo de caso centrado em duas unidades da Universidade de São Paulo, ambas localizadas no interior do estado. Foram analisadas as licitações realizadas de maneira presencial e eletrônica (pregões). A análise comparativa ainda foi complementada por um questionário submetido aos servidores da área de licitação das diversas unidades desta Universidade. O resultado obtido neste trabalho indica que o efeito de promoção do desenvolvimento regional não ocorreu em ambos os casos estudados. Conclui-se, ainda, que é preciso avançar muito na discussão acerca da utilização do poder de compra do Estado como potencial indutor de desenvolvimento regional. Esta atuação estatal invariavelmente deverá sofrer mudanças legais, sendo necessária, também, a adoção de outras políticas públicas complementares.

Palavras-chave: licitação, instrumento de política pública, desenvolvimento regional, poder de compra do Estado, pregão eletrônico.

## ABSTRACT

This dissertation shows that the bidding issue can be used as a regional development public policy instrument. The biddings in the state of São Paulo are based on a public policy that requires procedures of territorial decentralization. The decree that regulates this policy is focused mainly on giving a favored and simplified treatment to micro and small businesses. On the issue of decentralization the São Paulo government presents innovation in relation to federal legislation dealing with the subject. The decentralization phenomenon can contribute to increase the amount of winning companies that belong to particular region where the biddings producing “regional economic growth”. However, here we adopt the hypothesis that this differential has not been effective. To verify it, we conducted a case study focused on two units of the University of São Paulo, both located in countryside. Analyzed the presence and electronic (reverse auctions) bidding procedures. The comparative analysis was still supplemented by a questionnaire given to civil servants of the procurement area of various units of this University. The result obtained in this paper shows that the effect of promoting regional development has not been achieved in both cases studied. It concludes that we must go a long way in the discussion about the use of governmental purchasing power as a potential inducer of regional development, which invariably suffers from legal changes. It’s also necessary to adopt complementary public policies.

Keywords: bidding; public policy instrument; regional development; governmental purchasing power; electronic reverse auction.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Cabo de aço como metáfora de política pública .....	23
Figura 2 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – 2000 .....	30
Figura 3 – Sistema “corruptocêntrico” .....	38

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Padrões de crescimento .....	28
Quadro 2 – Tipo de licitação: concorrência .....	39
Quadro 3 – Tipo de licitação: tomada de preços .....	40
Quadro 4 – Tipo de licitação: convite .....	40
Quadro 5 – Tipo de licitação: pregão .....	41
Quadro 6 – Comparativo de práticas licitatórias utilizadas no Brasil e nos EUA .....	43

## LISTA DE ESQUEMAS

Esquema 1 – Formação de capacidades territoriais .....	31
Esquema 2 – Triângulo da política pública licitável .....	49

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 – Quantidade de artigos dos instrumentos legais de licitação .....	36
--	----

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Contratação de MPEs no período 2006/2008 – BNB/UFC/TRE-CE .....	44
Tabela 2 – Compras governamentais no Brasil por nível de governo – 2002 .....	49
Tabela 3 – Economicidade e celeridade de pregões eletrônicos e presenciais realizados na FZEA e na EESC – 2007/2011 .....	57
Tabela 4 – Respostas dadas por servidores da área de licitação da USP quanto à funcionalidade do pregão eletrônico, em porcentagem .....	57
Tabela 5 – Quantidade de empresas vencedoras e respectivo valor por estado – pregão eletrônico – FZEA – 2010 e 2011 .....	59
Tabela 6 – Quantidade de empresas vencedoras e respectivo valor por estado – pregão presencial – FZEA – 2010 e 2011 .....	59
Tabela 7 – Quantidade de empresas vencedoras e respectivo valor por estado – pregão presencial – FZEA – 2007 e 2008 .....	59
Tabela 8 – Quantidade de empresas vencedoras e respectivo valor em comparação com os totais por estado e geral – pregão eletrônico – FZEA – 2010 e 2011 .....	60
Tabela 9 – Quantidade de empresas vencedoras e respectivo valor em comparação com os totais por estado e geral – pregão presencial – FZEA – 2010 e 2011 .....	60
Tabela 10 – Quantidade de empresas vencedoras e respectivo valor em comparação com os totais por estado e geral – pregão presencial – FZEA – 2007 e 2008 .....	61
Tabela 11 – Quantidade de empresas vencedoras e respectivo valor em comparação com os totais da região, estado e geral – pregão eletrônico – FZEA – 2010 e 2011 .....	62
Tabela 12 – Quantidade de empresas vencedoras e respectivo valor em comparação com os totais da região, estado e geral – pregão presencial – FZEA – 2010 e 2011 .....	62
Tabela 13 – Quantidade de empresas vencedoras e respectivo valor em comparação com os totais da região, estado e geral – pregão presencial – FZEA – 2007 e 2008 .....	62
Tabela 14 – Quantidade de empresas vencedoras e respectivo valor por estado – pregão eletrônico – EESC – 2010 e 2011 .....	63
Tabela 15 – Quantidade de empresas vencedoras e respectivo valor por estado – pregão presencial – EESC – 2010 .....	63
Tabela 16 – Quantidade de empresas vencedoras e respectivo valor por estado – pregão presencial – EESC – 2008 .....	64

Tabela 17 – Quantidade de empresas vencedoras e respectivo valor em comparação com os totais por estado e geral – pregão eletrônico – EESC – 2010 e 2011 .....	64
Tabela 18 – Quantidade de empresas vencedoras e respectivo valor em comparação com os totais por estado e geral – pregão presencial – EESC – 2010 .....	65
Tabela 19 – Quantidade de empresas vencedoras e respectivo valor em comparação com os totais por estado e geral – pregão presencial – EESC – 2008 .....	65
Tabela 20 – Quantidade de empresas vencedoras e respectivo valor em comparação com os totais da região, estado e geral – pregão eletrônico – EESC – 2010 e 2011 .....	66
Tabela 21 – Quantidade de empresas vencedoras e respectivo valor em comparação com os totais da região, estado e geral – pregão presencial – EESC – 2010 .....	66
Tabela 22 – Quantidade de empresas vencedoras e respectivo valor em comparação com os totais da região, estado e geral – pregão presencial – EESC – 2008 .....	66
Tabela 23 – Respostas dadas por servidores da área de licitação da USP quanto à presença de empresas externas à região no pregão eletrônico, em porcentagem .....	68

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Anatel	Agência Nacional de Telecomunicações
CPS	Compras públicas sustentáveis
EESC	Escola de Engenharia de São Carlos
EUA	Estados Unidos da América
FZEA	Faculdade de Zootecnia e Engenharia de Alimentos
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
LGMPE	Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas / Lei Complementar nº 123/2006
LLC	Lei de Licitações e Contratos / Lei nº 8.666/1993
LP	Lei do Pregão / Lei nº 10.520/2002
MPEs	Micro e pequenas empresas
MPGPP	Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas
RMSP	Região Metropolitana de São Paulo
Unesp	Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”
Unicamp	Universidade Estadual de Campinas
USP	Universidade de São Paulo

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	16
<b>2 POLÍTICAS PÚBLICAS: O ESTADO EM AÇÃO (REGIONAL)</b> .....	21
2.1 Políticas públicas: breve conceituação .....	21
2.2 Políticas públicas e o enfoque ao desenvolvimento regional .....	26
<b>3 LICITAÇÃO PELA ÓTICA DA POLÍTICA PÚBLICA</b> .....	34
3.1 Licitação no Brasil: questões introdutórias .....	34
3.2 Licitação como instrumento de políticas públicas: função extra .....	42
3.3 O poder de compra do Estado: a base do sistema .....	46
3.3.1 O poder de compra do Estado e o desenvolvimento regional .....	50
<b>4 METODOLOGIA</b> .....	52
<b>5 ANÁLISE DOS DADOS</b> .....	56
5.1 Análise de cunho administrativo: celeridade e economicidade em foco .....	56
5.2 Análise regional nas licitações da FZEA/USP .....	58
5.3 Análise regional nas licitações da EESC/USP .....	63
5.4 Juntando as análises: em busca de um consenso quanto ao impacto regional .....	67
<b>6 CONCLUSÃO</b> .....	70
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	74
<b>ANEXO I</b> .....	81
<b>APÊNDICE A</b> .....	89

## 1 INTRODUÇÃO

O tema licitação tem sido definido por autores do Direito Administrativo, de uma maneira sintética, como um procedimento administrativo colocado entre entes públicos e privados que queiram estabelecer relações contratuais<sup>1</sup>. Contudo, é cada vez mais recorrente os que enxergam tal tema – dentro, inclusive, mas, principalmente fora desse campo do Direito – com o olhar das políticas públicas, ou seja, rejeitam a tradicional e simplista visão exclusiva de atividade-meio, vislumbrando, além disso, finalidades que podem também ser alcançadas por meio de tal procedimento; é o entendimento da licitação como um instrumento de políticas públicas.

Essa visão mais ampla de licitação se encontra sustentada pela expressividade do poder de compra do Estado, o que envolve as três esferas da federação brasileira, e no fato consequente de que seu uso pode provocar, em linhas gerais, alterações no mercado, ou, mais especificamente, em determinados setores da economia e/ou regiões/locais. Há que se considerar, por fim, que tais alterações podem perpassar o campo econômico e acabar por incidir também no aspecto social.

Portanto, o poder de compra do Estado associado<sup>2</sup> à visão de licitação como um instrumento de política pública revelam duas outras funções que podem ser atreladas ao ato de licitar e que se dissociam da incumbência que lhe compete como procedimento administrativo: as funções econômica e social<sup>3</sup>.

O campo das licitações notoriamente passou por um ponto de inflexão no ano de 2002, momento em que surgiu para todos os entes federativos mais uma modalidade licitatória – o pregão. Essa nova forma de licitar pode ser associada indiretamente a inovações previstas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995, como é o caso do contrato de gestão, das organizações sociais e das agências reguladoras, surgindo ele – o pregão – justamente dentro da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), uma dessas agências reguladoras, criada em 1997.

Mesmo tendo um papel secundário nesse processo, que ficou conhecido como Reforma Gerencial, o pregão foi responsável por uma mudança considerável na forma de

---

<sup>1</sup> Ver definições constantes no início da subseção 3.1.

<sup>2</sup> É difícil pensar em licitação como um instrumento de política pública sem a existência do poder de compra do Estado, contudo, o inverso não ocorre. O poder de compra do Estado existe mesmo que o ato de licitar cumpra apenas a sua função de suprimento (função administrativa).

<sup>3</sup> Para Arantes (2006) e Frossard e Câmara (2010), é possível associar as compras públicas a temas como o desenvolvimento econômico e social.

licitar da Administração Pública brasileira. Em um curto espaço de tempo ganhou a predileção de governantes. Tanto na União quanto no estado de São Paulo, por exemplo, veio primeiramente a fase de predominância do modo presencial sobre as demais modalidades já existentes, sendo ele posteriormente destituído do principal posto pelo modo eletrônico, fase atual.

O advento do pregão pode ser considerado a primeira, e talvez a principal, mas não a única alteração ocorrida nos últimos anos no que se refere a processos licitatórios. Exemplo disso é o tratamento diferenciado e favorecido que tem sido dado a micro e pequenas empresas (MPEs) em licitações e, mais recentemente, o enfoque dado ao ato de licitar como um possível veículo de promoção do desenvolvimento regional, dando-se isso por meio da descentralização territorial dos procedimentos licitatórios<sup>4</sup>.

Não há, ainda, nos dias de hoje, como não pensar em licitação como sendo, em alguns casos, sinônimo de morosidade, ineficiência e corrupção, todavia, os exemplos citados acima denotam uma gradativa mudança de enfoques que tem sido empreendida no campo das licitações, sendo a primeira delas – o pregão – adstrita à mudança do tipo de controle, de *a priori* para *a posteriori*, ao estilo do modelo gerencial que se tentou introduzir durante o mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso. As demais – incentivo a MPEs e ao desenvolvimento regional – conduzem o assunto para o campo das políticas públicas, podendo a licitação ser considerada uma espécie de instrumento que ajuda na promoção de desenvolvimento econômico e social.

Alguns estudos já abordaram a eficiência alocativa dos recursos associada ao pregão<sup>5</sup>, sua principal característica ao lado da celeridade. Outros já se embrenharam em averiguar o tratamento diferenciado e favorecido dado às MPEs<sup>6</sup>. Por fim, há também aqueles que abordaram a relação das licitações com o desenvolvimento regional/local<sup>7</sup>.

Com relação à modalidade/forma mais utilizada na atualidade<sup>8</sup>, o que se pode esperar é que o uso de pregão eletrônico leve a uma quebra de barreira regional, ou seja, a uma tendência de que mais empresas de fora de uma determinada região/localidade participem de licitações ali ocorridas, o que pode ser considerado positivo em termos de aumento de competição e fragilização de conluíus localmente constituídos que possam existir,

---

<sup>4</sup> Também merecem destaque as chamadas compras públicas sustentáveis (CPS), que não serão abordadas aqui por fugirem do foco do presente trabalho.

<sup>5</sup> Ver Izaac Filho (2004) e Baradel e Silva (2008).

<sup>6</sup> Ver Generoso (2010) e Braga e Xavier (2011).

<sup>7</sup> Ver Arantes (2006), Sousa Júnior (2008) e Carvalho (2009).

<sup>8</sup> No estado de São Paulo, acima de 70% dos processos instaurados que se destinam a contratações, são pregões eletrônicos (PAINEL..., 2011).

no entanto, para algumas regiões/localidades, principalmente as menos favorecidas, poderia vislumbrar-se a utilização do conceito de licitação como um instrumento de política pública no sentido de incentivar o crescimento econômico regional/local, situação em que a adoção de pregão eletrônico pode comprometer os resultados esperados, ainda mais quando da ausência de políticas acessórias que incentivem a participação de empresas regionais/locais, ajudando-as, inclusive, a se tornarem mais competitivas e terem maiores chances de vencer.

No estado de São Paulo, território em que se debruça este estudo, o surgimento dessas duas figuras aparentemente antagônicas – pregão eletrônico e fomento ao desenvolvimento regional – deu-se em momentos distintos, vindo primeiramente o pregão eletrônico, regulamentado em junho de 2005 – Decreto Estadual nº 49.722 – e declarado de uso obrigatório apenas em 2007, o que ocorreu por meio do Decreto Estadual nº 51.469, enquanto o enfoque dado ao desenvolvimento regional só veio a ser regulamentado em 2009, dando-se isso por meio do Decreto Estadual nº 54.229, disposto integralmente no Anexo I desta monografia. Tal enfoque desenvolvimentista é tido como um diferencial do governo paulista, pois ele foi além do que determina a Lei Complementar nº 123/2006<sup>9</sup> (MERCADO..., 2011), razão pela qual este estudo voltou sua atenção apenas ao estado mais rico da federação e não a outros em que o incentivo ao desenvolvimento regional por intermédio de licitações pudesse ser mais necessário.

Diante do aparente conflito<sup>10</sup> disposto nos dois parágrafos anteriores, a questão que se quer responder aqui é: **o Decreto Estadual nº 54.229, de 13 de abril de 2009, tem conseguido, de fato, contribuir para a promoção do desenvolvimento regional por meio de licitações, mesmo em um contexto de predomínio do pregão eletrônico?**

A hipótese sustentada aqui é a de que não há, no estado de São Paulo, uma política pública realmente voltada ao incentivo do desenvolvimento regional por meio das licitações, ou seja, o referido decreto não influencia isso. Falta nele uma engenharia institucional que ajude a conduzir a tal objetivo, uma vez que a questão do desenvolvimento regional foi inserida, como um diferencial, em um decreto que trata do tratamento diferenciado e favorecido às MPEs, entretanto, não há uma interligação devidamente constituída entre os dois propósitos, o que não quer dizer necessariamente que o intento atinente às MPEs não esteja sendo alcançado (questão que não cabe a este trabalho verificar).

---

<sup>9</sup> Também conhecida como Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas (LGMPE).

<sup>10</sup> Apesar do que possa parecer, o Decreto Estadual nº 54.229/2009 não aplica-se apenas ao pregão, mas às demais modalidades licitatórias, ou seja, a todas as contratações realizadas pela Administração Pública paulista (SÃO PAULO, 2009).

O objetivo principal deste estudo é identificar os efeitos produzidos pelo referido decreto no que tange à elevação da quantidade de empresas regionais tidas como vencedoras de certames da região em que se encontram inseridas; e observar o impacto da modalidade pregão eletrônico sobre esse processo. Para tanto, pretende-se comparar os resultados de licitações realizadas antes e depois do decreto em questão, englobando as modalidades presencial e eletrônica de pregão. De forma complementar, além dos dados referentes aos resultados dos processos licitatórios, pretende-se identificar as percepções dos servidores públicos que atuam como pregoeiros quanto às variações nos resultados quando do uso das duas formas, acima citadas, de realização de pregão, além de seus respectivos efeitos na economia regional.

Justifica-se a escolha do tema pelo fato de o Brasil ser um país de grandes desigualdades regionais, o que demanda ações das mais variadas no intento de se melhorar as condições das regiões menos desenvolvidas, podendo o uso do poder de compra do Estado ser uma dessas cogitáveis possibilidades, ou melhor, um instrumento de política pública de cunho desenvolvimentista, que pode tornar-se ainda mais interessante em meio ao contexto federativo configurado atualmente, de descentralização política e fiscal em favor dos entes subnacionais.

Para que sejam atingidos os objetivos aqui propostos, a presente monografia encontra-se estruturada, além desta introdução, por mais cinco seções. A segunda seção apresenta definições do que vem a ser política pública, além de abordar algumas de suas características, passando depois à abordagem do desenvolvimento regional sendo alcançado por meio de políticas públicas. A terceira seção, além de conceituar sinteticamente o que vem a ser licitação e contextualizá-la na Administração Pública brasileira, insere a mesma no âmbito dos instrumentos de políticas públicas, além de ressaltar a importância que o poder de compra do Estado tem nessa mudança de paradigma, inclusive no que se refere ao fomento do desenvolvimento regional. Na quarta seção é a vez da metodologia empregada (análise de dados primários associada à aplicação de questionário), o que perpassa por justificar as razões do trabalho ser um estudo de caso de duas unidades de ensino, pesquisa e extensão da Universidade de São Paulo (USP), localizadas no interior do estado. À quinta seção ficou reservada a análise dos dados extraídos de licitações dessas duas unidades da USP, além de compará-los com a percepção – extraída por meio de questionário – que os servidores da área de licitação dessa universidade, de seus diversos *campi*, possuem acerca da realização de pregões nas formas eletrônica e presencial, à luz do desenvolvimento regional. Por fim, a sexta seção traz a conclusão do estudo de caso, desfavorável aos efeitos produzidos pelo

decreto em questão, além de serem propostas algumas melhorias ao modelo de política pública de desenvolvimento regional por intermédio de licitações.

## 2 POLÍTICAS PÚBLICAS: O ESTADO EM AÇÃO (REGIONAL)

O campo da política pública, enquanto área de conhecimento, surgiu nos Estados Unidos da América (EUA) em meados do século XX. Diferentemente da Europa, onde a preocupação se concentrava na análise do Estado e de suas instituições, nos EUA as atenções voltaram-se diretamente para o governo e suas ações (SOUZA, C., 2007).

Apesar de Secchi (2010) colocar que existe política pública tanto na esfera pública quanto na privada (exemplo de uma organização não governamental que possui uma campanha de plantio de árvores), não há como deixar de reconhecer a supremacia de sua ocorrência na primeira delas.

É por conta dessa prevalência na esfera pública que Celina Souza resume política pública “como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o ‘governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente).” (SOUZA, C., 2007, p. 69).

Compete à subseção seguinte apresentar uma concisa conceituação de políticas públicas, cabendo à sua ulterior abordar políticas públicas destinadas especificamente ao desenvolvimento regional.

### 2.1 Políticas públicas: breve conceituação

Definir o que vem a ser política pública não é das tarefas mais fáceis. Não existe uma definição única que esgote tal tema tão multidisciplinar. (SOUZA, C., 2007; RODRIGUES, 2010). Mesmo assim, no presente trabalho, entende-se política pública como sendo “um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios<sup>11</sup> destinados a modificar essa realidade.” (SARAVIA, 2006, p. 28).

Em linhas gerais, é uma definição que relaciona a tomada de decisões à manutenção ou não de uma determinada situação/condição. No caso brasileiro, talvez sejam

---

<sup>11</sup> O termo desequilíbrio traz à lembrança a obra do economista alemão Albert Hirschman, que, no que tange ao processo de desenvolvimento por meio de *linkages* (encadeamentos), vê duas funções para o Estado: a do desequilíbrio e a do equilíbrio. Sobre tais funções, Hirschman (1960) utiliza como exemplo um filme de Charles Chaplin, onde Carlitos emprega uma pessoa especificamente para atirar pedras nas vitrines das lojas, por onde, logo em seguida, passa, providencialmente, Carlitos – o vidraceiro –, que prontamente é contratado para consertar os danos causados.

encontrados mais exemplos de políticas públicas que visem provocar desequilíbrios, podendo servir de exemplo as políticas públicas voltadas a amenizar a desigualdade regional perene em nosso país.

Outro entendimento que se pode ter sobre política pública é o de que ela

[...] é uma diretriz<sup>12</sup> elaborada para enfrentar um problema público [...]; uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público; em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante. (SECCHI, 2010, p. 2).

Esta definição se diferencia da primeira ao focar apenas a questão do enfrentamento de um problema, ou seja, da promoção de um desequilíbrio que trate ou o solucione. Com relação ao exemplo da desigualdade regional, não restam dúvidas de que ela possa ser considerada como um problema coletivamente relevante.

Mas a criação de uma regra formal (legislação) cujo objetivo é fomentar a participação de empresas regionais em licitações promovidas na própria região em que as mesmas se encontram inseridas pode ser considerada uma política pública?

De acordo com a obra de Leonardo Secchi, sim. Para o referido autor, não são políticas públicas apenas as macrodiretrizes estratégicas, como a política nacional agrária, por exemplo, mas sim “[...] tanto as diretrizes estruturantes (de nível estratégico) como as diretrizes de nível intermediário e operacionais.” (SECCHI, 2010, p. 5).

Ele explica melhor tal entendimento da seguinte forma:

[...] o nível de operacionalização da diretriz não é um bom critério para o reconhecimento de uma política pública, pois, no limite, excluiria da análise os problemas públicos municipais, **regionais**, estaduais e aqueles intraorganizacionais que também se configuram como problemas públicos. Adotar o nível de operacionalização como delineador do que seja ‘política pública’ também, no limite, restringiria as preocupações de ‘política pública’ apenas às grandes diretrizes, como modelo de Estado, modelo de sociedade e modelos de organização do mercado. (SECCHI, 2010, p. 5, grifo nosso).

Por ser uma obra didática sobre políticas públicas, para uma melhor fixação do que está sendo proposto, o autor ainda se utiliza de uma metáfora da constituição de um cabo

---

<sup>12</sup> É importante esclarecer que essa diretriz não está sempre vinculada a ações concretas. De acordo com Thomas Dye, política pública é definida simplesmente como sendo “o que o governo escolhe ou não fazer.” (DYE, 2005, p. 1, tradução nossa). Sobre isso, Celina Souza lembra que, há mais de quarenta anos, Bachrach e Baratz já demonstraram que não fazer nada em relação a um problema também é tido como uma forma de política pública (SOUZA, C., 2007).

de aço como representação de uma política pública, conforme mostra a Figura 1. O objetivo é mostrar que “[...] a política pública pode ser composta por mais políticas públicas que a operacionalizam.” (SECCHI, 2010, p. 6).

À figura o autor aplica o exemplo de uma política pública da área de educação, na qual o cabo como um todo representa a macropolítica de ensino superior baseada no oferecimento de vagas públicas e privadas. Esse cabo é composto de várias pernas, sendo uma delas a representação da política de processo seletivo por meio de vestibular. Essa perna, por sua vez, é composta por diversos arames, sendo um deles a representação da ocorrência da seleção por meio de respostas por escrito.

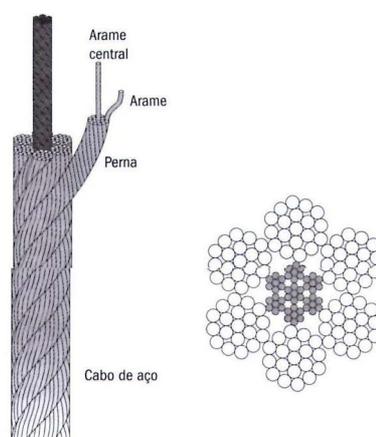


Figura 1 – Cabo de aço como metáfora de política pública

Fonte: CABOPEC<sup>13</sup>, 2009 apud SECCHI, 2010, p. 6.

Conclui o autor sobre o exemplo que “[...] a cada nível da política pública, há um entendimento diferente dos problemas e das soluções, há uma configuração institucional diferente, existem atores e interesses diferentes.” (GIULIANI<sup>14</sup>, 2005 apud SECCHI, 2010, p. 7).

São exemplos de políticas públicas:

política econômica (monetária, fiscal, tributária), política externa, política agrária (para enfrentar conflitos de terras), emenda de reeleição/ ampliação da duração de mandatos, estatuto dos sindicatos, estatutos do idoso, da criança e do adolescente, política de proteção ao desemprego, medidas de **combate à pobreza e às desigualdades socioeconômicas**, ampliação de direitos de cidadania. (RODRIGUES, 2010, p. 53, grifo nosso).

<sup>13</sup> CABOPEC. **Conhecendo melhor os cabos de aço**. Disponível em <<http://cabopec.com.br/portal/node/8>>. Acesso em: 31 dez. 2009.

<sup>14</sup> GIULIANI, M. **Dizionario di politiche pubbliche**. Roma: Carocci, 2005.

Para Enrique Saravia, em meio a esse rol de políticas apresentadas por Marta Rodrigues, existe a dominância do critério econômico, o que resulta em privilegiar políticas públicas que incidam diretamente em questões como a produção e o desenvolvimento; também é comum existir falta de coordenação entre políticas econômicas e sociais (SARAVIA, 2006). A política aqui estudada – desenvolvimento regional por meio da contribuição do poder de compra do Estado – pode ser considerada como exemplo de uma política pública de prevalência econômica, afinal, devido a suas limitações, ela tem condições de gerar mais resultados/impactos econômicos do que sociais, o que não pode ser menosprezado em se pensando numa política mais ampla (constituída por demais políticas) de desenvolvimento regional.

Independentemente da predominância econômica, na prática, políticas públicas costumam tomar as seguintes formas:

[...] programas públicos, projetos, leis, campanhas publicitárias, esclarecimentos públicos, inovações tecnológicas e organizacionais, subsídios governamentais, rotinas administrativas, decisões judiciais, coordenação de ações de uma rede de atores, gasto público direto, contratos formais e informais com *stakeholders*, dentre outros. (SECCHI, 2010, p. 8, grifo do autor).

E são convertidas nos instrumentos acima mencionados que, de acordo com Souza, C. (2007), as políticas públicas vão repercutir na economia e na sociedade.

Mas a repercussão na sociedade se dá de formas variadas segundo a tipologia de Theodore Lowi. Em *American business, public policy, case-studies and political theory*, Lowi apresenta três categorias fundamentais de políticas públicas: distribuição, regulação e redistribuição.

A primeira delas se “caracteriza pela facilidade com que se pode desagregar os recursos e reparti-los em pequenas unidades independentes umas das outras e livres de toda regra geral.” (LOWI, 2000, p. 102, tradução nossa). Em outras palavras, as políticas distributivas “geram benefícios concentrados para alguns grupos de atores e custos difusos para toda a coletividade/contribuintes.” (SECCHI, 2010, p. 17). Este autor apresenta alguns exemplos desse tipo de política: subsídios, gratuidade de taxas, incentivos ou renúncias de cunho fiscal.

A segunda delas se distingue da primeira porque “a decisão regulatória envolve uma eleição direta sobre quem será afetado e quem será beneficiado a curto prazo.” (LOWI, 2000, p. 102, tradução nossa). Quer dizer-se com isso que as políticas regulatórias

“estabelecem padrões de comportamento, serviço ou produto para atores públicos e privados.” (SECCHI, 2010, p. 17). Alguns exemplos trazidos por Secchi são: regras para operação no mercado financeiro, legislação de trânsito, proibição de fumar em locais fechados, etc.

A terceira, que mais interessa a este trabalho, trata das políticas redistributivas, políticas que “são similares às políticas regulatórias no sentido de que incluem as relações entre amplas categorias sociais de indivíduos e, por conseguinte, as decisões individuais devem estar interrelacionadas.” (LOWI, 2000, p. 103, tradução nossa). Políticas desse tipo “concedem benefícios concentrados a algumas categorias de atores e implicam custos concentrados sobre outras categorias de atores.” (SECCHI, 2010, p. 18). Costumam ser conflituosas, ao contrário da primeira, como mostram os seguintes exemplos: cotas raciais em universidades, benefícios sociais aos trabalhadores e programas de reforma agrária. (SECCHI, 2010).

Posteriormente à obra inicialmente citada, Lowi apresentou um quarto tipo de política pública: as políticas constitutivas, ou *meta-policies*, que “são regras sobre os poderes e regras sobre as regras.” (LOWI<sup>15</sup>, 1985 apud SECCHI, 2010, p. 18).

Cada uma dessas políticas “vai gerar pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, processando-se dentro do sistema político de forma também diferente.” (SOUZA, C., 2007, p. 73).

Retornando ao exemplo do cabo de aço, o mesmo poderia ser adaptado para o objeto do presente estudo da seguinte forma: 1) o cabo como um todo representa a macropolítica de uso do poder de compra do Estado; 2) uma de suas pernas representa o tratamento diferenciado e favorecido dado a MPEs em licitações; 3) um dos arames dessa perna representa a descentralização territorial das licitações e sua intencionalidade de ajudar na promoção do desenvolvimento regional/local. Desses três níveis de política pública, só não está devidamente constituído o da macropolítica do uso do poder de compra estatal, o que talvez ajude a explicar a dificuldade de se fazer uso de licitações como instrumento de política pública. É importante lembrar que ainda prevalece, no Brasil, a visão de que as compras públicas têm como finalidade suprir<sup>16</sup> a Administração Pública para que ela possa: 1) funcionar regularmente; e 2) executar políticas públicas. (ARANTES, 2006; FROSSARD;

---

<sup>15</sup> LOWI, T. J. The state in politics: the relation between policy and administration. In: NOLL, R. G. (Org.). **Regulatory policy and the social sciences**. Berkeley: University of California Press, 1985. p. 67-105.

<sup>16</sup> Sob tal ótica, “as compras públicas deveriam apenas ser capazes de garantir a lisura na aplicação dos recursos públicos e propiciar a aquisição de bens e serviços pela forma mais célere e transparente, garantindo a qualidade das contratações e propiciando a obtenção do menor preço possível.” (ARANTES, 2006, p. 1).

CÂMARA, 2010). O fato é que o poder de compra existe, só não há uma macropolítica que trace diretrizes de em que situações usá-lo, o que resulta na sua atual subutilização.

Diante de todo o exposto nesta subseção, é passível o entendimento de que o Decreto Estadual nº 54.229/2009, em tese, é uma política pública, ao passo que ele visa, conforme consta em seu artigo 1º, “[...] a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito regional, por meio da descentralização territorial dos processos licitatórios [...]” (SÃO PAULO, 2009), ou seja, pretende-se, por meio dele, enfrentar um problema público considerado pelo governo estadual como coletivamente relevante, devendo ocorrer isso por meio de desequilíbrios que melhorem a situação socioeconômica atual das diversas regiões do estado de São Paulo. O problema é que, de acordo com a tipologia de Lowi, trata-se de uma política redistributiva, ou seja, conflituosa, onde empresas de uma determinada região podem ser beneficiadas em detrimento de empresas de outras regiões.

A próxima subseção apresenta maiores detalhes a respeito do desenvolvimento regional como um tipo específico de política pública.

## **2.2 Políticas públicas e o enfoque ao desenvolvimento regional**

Francisco Heidemann menciona que, em determinado período do século passado, o grau de industrialização dos países era quase que uma espécie de sinônimo do grau de desenvolvimento dos mesmos. “Ser ou não ser desenvolvido era o que contava. De um significado originariamente genérico e neutro, a palavra ‘desenvolvimento’ assumiu rapidamente a conotação de um estado positivo e desejável.” (HEIDEMANN, 2009, p. 26).

Mas, afinal, o que vem a ser, nos dias de hoje, esse termo genérico e neutro chamado desenvolvimento?

Para abordar o tema desenvolvimento, independentemente do tipo de desenvolvimento de que se esteja tratando, ou seja, do adjetivo que essa palavra vai receber, necessita-se invariavelmente fazer alusão à parte econômica da questão. Foi o que fez Francisco de Oliveira, que, ao realizar suas aproximações ao que quer dizer desenvolvimento local, teve de se reportar à noção de desenvolvimento econômico primeiramente (OLIVEIRA, 2002).

Seguindo a mesma linha percorrida pelo autor imediatamente acima citado, pode-se entender que o desenvolvimento econômico ocorre

[...] pela existência de crescimento econômico contínuo [...], em ritmo superior ao crescimento demográfico [...], envolvendo mudanças de estruturas e melhorias de indicadores econômicos e sociais. Compreende um fenômeno de longo prazo, implicando o fortalecimento da economia nacional, a ampliação da economia de mercado e a elevação geral da produtividade. (SOUZA, N., 1999, p. 22).

O autor acima, Nali de Jesus de Souza, também menciona que não existe uma definição universalmente aceita quanto ao que vem a ser desenvolvimento, devendo-se isso ao fato de haver duas correntes de economistas que divergem sobre o assunto, sendo que a primeira delas entende que o crescimento é sinônimo<sup>17</sup> de desenvolvimento, enquanto a segunda considera que o crescimento é indispensável ao desenvolvimento, no entanto, não é condição suficiente para atingi-lo (SOUZA, N., 1999).

A definição por ele apresentada perdeu espaço para o discurso dominante, que dá ênfase ao crescimento – primeira corrente –, contudo, tem havido uma tentativa de resgate da ideia mais abrangente de desenvolvimento econômico por meio da criação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), onde estão inseridas dimensões qualitativas como o bem-estar e a qualidade de vida (OLIVEIRA, 2002).

Sobre desenvolvimento humano, José Eli da Veiga enfatiza o seguinte ponto:

Só há desenvolvimento quando os benefícios do crescimento servem à ampliação das capacidades humanas, entendidas como o conjunto das coisas que as pessoas podem ser, ou fazer, na vida. E são quatro as mais elementares: ter uma vida longa e saudável, ser instruído, ter acesso aos recursos necessários para um nível de vida digno e ser capaz de participar da vida da comunidade. Na ausência dessas quatro, estarão indisponíveis todas as outras possíveis escolhas. E muitas oportunidades na vida permanecerão inacessíveis. (VEIGA, 2006, p. 23).

O mesmo José Eli ainda expõe que o objetivo primordial do desenvolvimento é alargar as liberdades humanas<sup>18</sup>, ou seja, ampliar as escolhas que as pessoas têm de viver suas vidas de forma plena e criativa, sendo elas tanto beneficiárias desse desenvolvimento quanto agentes que podem atuar em prol da ampliação do mesmo (VEIGA, 2006). Em outras palavras, a expansão da liberdade é a principal finalidade e o principal meio do desenvolvimento (VEIGA, 2005).

---

<sup>17</sup> Para essa corrente, desenvolvimento é sinônimo de progresso material, sendo o enriquecimento um estágio que certamente levará à melhoria dos padrões sociais (VEIGA, 2005). Em outras palavras, o bolo precisa crescer primeiro para depois então ser repartido, ideia que delineou o período conhecido como “milagre econômico brasileiro”, onde o principal expoente era o ministro Antonio Delfim Netto.

<sup>18</sup> O conceito de alargamento das liberdades humanas foi desenvolvido pelo economista indiano, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998, Amartya Sen.

Quanto à ideia de fim e meio do desenvolvimento, Amartya Sen assim exemplifica:

O que as pessoas conseguem positivamente realizar é influenciado por oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e por condições habilitadoras como boa saúde, educação básica e incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas [ideia de fim]. As disposições institucionais que proporcionaram essas oportunidades são ainda influenciadas pelo exercício das liberdades das pessoas, mediante a liberdade para participar da escolha social e da tomada de decisões públicas que impõem o progresso dessas oportunidades [ideia de meio]. (SEN, 2000, p. 19).

Mas o próprio Veiga (2005) lembra que, além de se pensar na expansão da liberdade, deve-se também considerar a possibilidade de comprometimento das futuras gerações quanto a desfrutarem de liberdade igual ou superior à desfrutada nos dias atuais, o que acaba por remeter ao trabalho de Ignacy Sachs sobre ecodesenvolvimento, ou, desenvolvimento sustentável, como ficou mais conhecido.

Para ele, a nova adjetivação do termo desenvolvimento deveria ser “[...] desdobrada em socialmente *includente*, ambientalmente *sustentável* e economicamente *sustentado* no tempo.” (SACHS, 2006, p. 10, grifo do autor).

Para um melhor entendimento do que vem a ser desenvolvimento para Ignacy Sachs, apresenta-se a seguir o Quadro 1, onde fica evidenciado que o desenvolvimento só se estabelece quando a atenção é voltada para as três variáveis conjuntamente (econômica, social e ecológica).

	<b>Impactos</b>		
	Econômicos	Sociais	Ecológicos
1. Crescimento desordenado	+	-	-
2. Crescimento social benigno	+	+	-
3. Crescimento ambientalmente sustentável	+	-	+
4. Desenvolvimento	+	+	+

Quadro 1 – Padrões de crescimento

Fonte: SACHS, 2002, p. 36.

Sua ideia anterior ainda é complementada pelo que ele chama de cinco pilares do desenvolvimento sustentável, que são: o social, o ambiental, o territorial<sup>19</sup>, o econômico e o político (SACHS, 2008).

No que se refere à situação brasileira, na atualidade, tudo indica que estamos no caminho certo, pois, de acordo com José Eli da Veiga, o desenvolvimento da sociedade brasileira

[...] foi muito mais intenso nos últimos trinta anos do que em qualquer período anterior. O oposto do que ocorreu com o crescimento medido pelo aumento do PIB per capita. Por mais de um século (1870-1980) essa economia foi campeã de crescimento entre as dez maiores do mundo. Ultimamente só não ficou com a lanterna por causa da persistente estagnação japonesa. Ou seja, nos últimos trinta anos houve muito mais desenvolvimento com muito menos crescimento. Fenômeno que nada tem de paradoxal para quem sabe que o desenvolvimento de uma sociedade depende da eficiência com que é capaz de aproveitar os frutos do desempenho econômico para expandir e distribuir oportunidades de acesso a bens como: liberdades cívicas, saúde, educação, emprego decente etc. (VEIGA, 2010, p. a11).

Mas o Brasil, mesmo com toda essa melhoria apontada, ainda possui importantes questões a enfrentar, como é o caso da distribuição desigual da renda, quesito em que o país ainda é tido como um dos piores do mundo, fato que até já nos rendeu comparação com um país fictício – Belíndia<sup>20</sup>. E o lócus onde isso se torna bastante perceptível é na dimensão regional, daí a importância de se pensar em políticas públicas que se prestem a tentar equilibrar a disparidade das regiões brasileiras. A Figura 2 traz o IDH Municipal – 2000<sup>21</sup> de todos os municípios brasileiros. Por meio de tal mapa é possível visualizar as desigualdades existentes entre as várias regiões do país.

---

<sup>19</sup> Que está “relacionado à distribuição espacial dos recursos, das populações e das atividades.” (SACHS, 2008, p. 15)

<sup>20</sup> Termo criado em meados da década de 1970 e que é atribuído ao economista Edmar Bacha, um dos idealizadores do Plano Real. Tratou à época de juntar um país rico, a Bélgica, com outro miserável, a Índia, para retratar a realidade brasileira quanto à desigualdade.

<sup>21</sup> Calculado com base no senso de 2000.

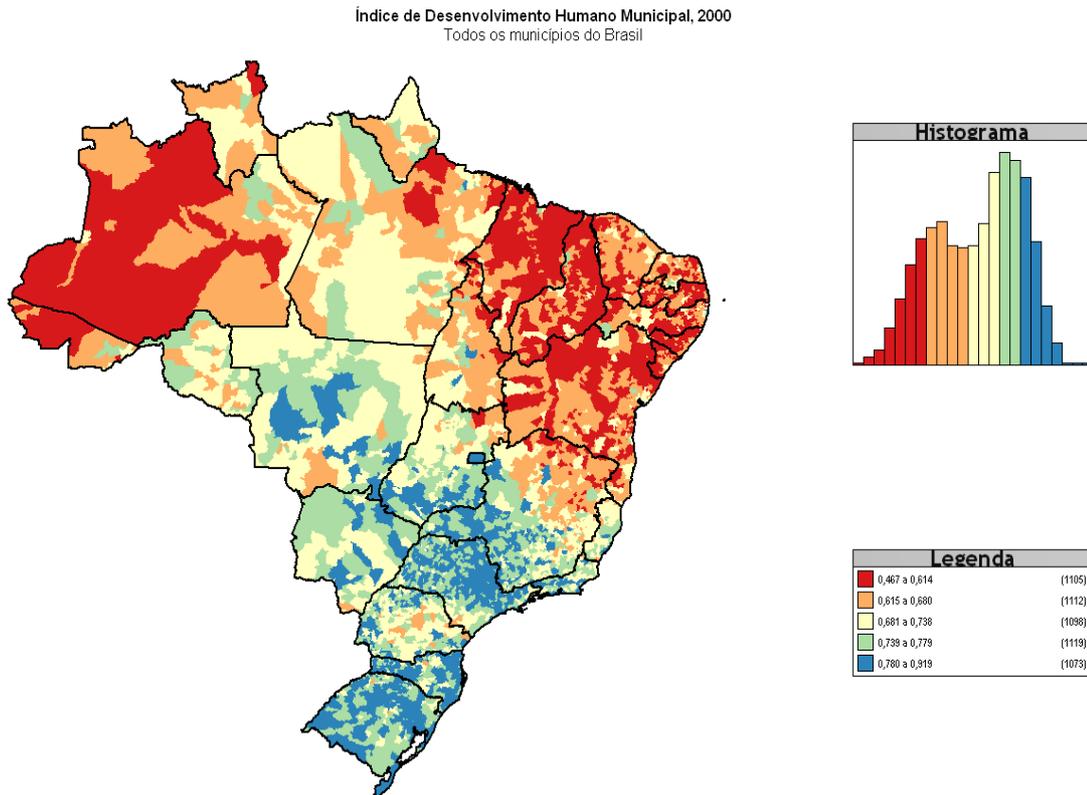


Figura 2 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - 2000

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2003.

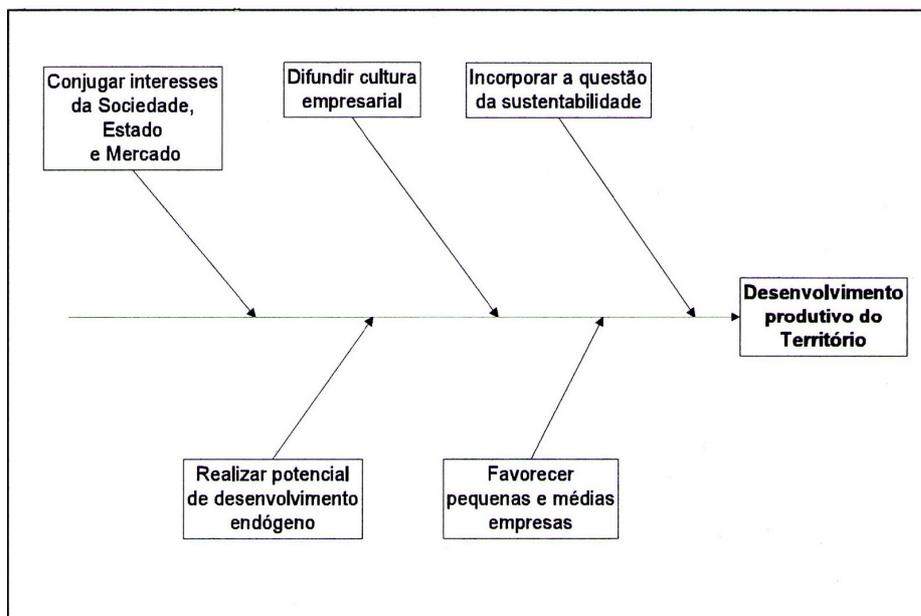
E o que vem a ser desenvolvimento regional em meio ao que já foi apresentado até então?

Essa forma particular de desenvolvimento “refere-se a um processo de mudanças sociais e econômicas que ocorrem em uma determinada região. Tal recorte regional tem como referência aspectos geográficos, administrativos, econômicos, físico-naturais, culturais, políticos, etnográficos, dentre outros.” (SIEDENBERG<sup>22</sup>, 2006 apud DALLABRIDA, 2010, p. 111). Pode-se entendê-lo também como “um processo de mudança estrutural localizado num âmbito territorial chamado região, que se associa a um permanente processo de progresso da própria região, da comunidade ou sociedade local e de cada indivíduo que lá habita.” (BOISIER<sup>23</sup>, 2000 apud DALLABRIDA, 2010, p. 111).

<sup>22</sup> Desenvolvimento regional. In: SIEDENBERG, D. R. (Org.). **Dicionário do desenvolvimento regional**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006, p. 71-74.

<sup>23</sup> BOISIER, S. Desarrollo (local): de qué estamos hablando? In: BECKER, Dinizar F.; BANDEIRA, Pedro S. (Org.). **Desenvolvimento local/regional – determinantes e desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, vol. 1, 2000. p. 151-185.

Um exemplo de como alcançar o desenvolvimento regional é proposto por Nalle Jr. (2006), por meio de diagrama de causa e efeito – Esquema 1 –, onde o território, que pode ser compreendido tanto em âmbito regional como em âmbito local, deve possuir as cinco variáveis que ele chama de capacidades territoriais.



Esquema 1 – Formação de capacidades territoriais

Fonte: NALLE JR., 2006, p. 66.

O que mais chama a atenção na proposição acima, e que interessa ao presente trabalho, é que muitas, ou, quiçá, todas as capacidades territoriais aqui citadas podem ser alcançadas por intermédio de políticas públicas, haja vista o exemplo do tratamento favorecido e diferenciado dado às MPEs pela legislação brasileira, o que vai ao encontro do entendimento de Francisco Heidemann de que “o conceito de desenvolvimento permite operacionalização por meio de políticas públicas decididas pelo conjunto de atores sociais.” (HEIDEMANN, 2009, P. 38).

Alguns exemplos de políticas públicas destinadas a essa esfera podem ser encontrados no documento preparado por Antonio Vázquez Barquero à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Considerando-se que, no referido documento, as grandes metas a serem alcançadas são o aumento da produtividade e da competitividade, é necessário se pensar numa política pública “que se proponha a melhorar a eficiência dos sistemas de produção, a qualidade dos produtos e a acessibilidade aos mercados.” (BARQUERO, 2000, p. 26, tradução nossa). Para tanto, em linhas gerais, pode-se fazer uso

das seguintes políticas: “melhora das infraestruturas (*hardware*), [...] suprir as carências e melhorar os fatores imateriais de desenvolvimento<sup>24</sup> (*software*) e [...] fortalecer a capacidade organizativa do território (*orgware*).” (BARQUERO, 2000, p. 18, tradução nossa).

Com relação ao que foi abordado aqui sobre desenvolvimento regional enquanto política pública, Renato Maluf considera que “é possível e mesmo desejável que a busca da melhoria da qualidade de vida inclua estratégias de desenvolvimento econômico definidas e implementadas em nível local ou regional, as quais favorecem ademais a participação das comunidades envolvidas.” (MALUF, 2000, p. 74).

O problema é que, no Brasil, mesmo tendo nos desenvolvido mais intensamente nos últimos anos, ainda discute-se muito pouco a questão do alargamento das liberdades humanas e do desenvolvimento sustentável, seja em nível nacional, regional ou local. Mas é em meio a esse cenário que se encontra o Decreto Estadual nº 54.229/2009, uma política pública que pretende operacionalizar o desenvolvimento regional por intermédio de dois pontos apresentados neste referencial teórico: 1) a acessibilidade aos mercados<sup>25</sup>, que, no caso em questão, trata-se do mercado das licitações; e 2) o favorecimento a MPEs, capacidade territorial basilar do referido decreto.

Não se quer dizer com isso que o decreto em análise vá conseguir gerar por si só desenvolvimento. O mais plausível que se pode esperar dele é que gere crescimento econômico, o que envolve fortalecimento da atividade econômica, com ampliação e/ou criação de empresas (investimento), assim como geração de emprego e renda. Para que desse ponto se chegue ao desenvolvimento, o que passa por melhorias de qualidade de vida, outras políticas serão necessárias, como as que se destinam a saúde, educação, habitação, etc. Nesse processo, é importante a participação dos diversos atores existentes na região, como o Poder Público e a sociedade civil, cada um deles possuindo seus próprios interesses, podendo ou não haver conflitos.

A próxima seção irá abordar o mercado das compras públicas<sup>26</sup>, que é bastante significativo no mundo todo, o que nos remete a abordar o poder de compra do Estado. Nela

---

<sup>24</sup> Serve de exemplo deste tipo de política a qualificação dos recursos humanos (BARQUERO, 2000).

<sup>25</sup> Exemplo disso é trazido por Leonardo Generoso, que, em sua dissertação, perguntou a micro e pequenos empresários se a LGMPE facilitou o acesso das MPEs aos pregões eletrônicos, sendo que 88% dos respondentes mencionaram que sim. (GENEROSO, 2010).

<sup>26</sup> Entende-se por compras públicas, no presente trabalho, o conjunto que abrange as compras realizadas por intermédio de licitação e suas exceções previstas em lei, ou seja, as denominadas: 1) dispensa de licitação (art. 24); 2) inexigibilidade de licitação (art. 25); e 3) as compras realizadas por meio de regime de adiantamento (art. 60, parágrafo único) (BRASIL, 1993).

também serão apresentadas algumas questões administrativistas que se relacionam com tal mercado no Brasil, além de se tratar das possibilidades de utilização de tal poder de compra como instrumento de políticas públicas, inclusive no que concerne ao desenvolvimento regional.

### 3 LICITAÇÃO PELA ÓTICA DA POLÍTICA PÚBLICA

Esta seção mescla duas linhas de entendimento quanto ao assunto licitação. Uma delas, de cunho administrativista<sup>27</sup>, volta-se à atividade-meio da mesma, enquanto a outra, embasada no referencial teórico das políticas públicas, prefere atentar para os possíveis resultados econômicos, sociais e, até mesmo, ambientais, que uma licitação possa vir a produzir.

Uma vez que o Decreto Estadual nº 54.229/2009 é tido como uma política pública que visa utilizar o poder de compra do Estado para fomentar o desenvolvimento regional, considera-se que as licitações que se submetem ao referido decreto são instrumentos de tal política pública<sup>28</sup>, mas sem se esquecer da atividade precípua das mesmas, que será abordada de maneira introdutória na subseção seguinte. As subseções que a sucedem abordam a possibilidade de se usar licitação como um instrumento de política pública, apresentando-se depois o poder de compra do Estado como sendo uma variável independente no sistema, que pode ou não ser utilizada na formulação de políticas públicas, terminando a seção com a exemplificação de como tal poder pode ser revertido em prol do desenvolvimento regional.

#### 3.1 Licitação no Brasil: questões introdutórias

Uma das diferenças entre um ente público e um privado é que:

[...] ao contrário dos particulares, que dispõem de ampla liberdade quando pretendem adquirir, alienar, locar bens, contratar a execução de obras ou serviços, o Poder Público, para fazê-lo, necessita adotar um procedimento preliminar rigorosamente determinado e preestabelecido na conformidade da lei. Tal procedimento denomina-se **licitação**. (MELLO, 2005, p. 490, grifo nosso).

O próprio Celso Antônio Bandeira de Mello define licitação como sendo, em suma síntese,

---

<sup>27</sup> Para Bucci (1997), os administrativistas deveriam prestar mais atenção à temática das políticas públicas.

<sup>28</sup> A triangulação entre o poder de compra do Estado, a intencionalidade que se atribui ao seu uso, geralmente definida por meio de leis e decretos, e os procedimentos licitatórios em si, configuram o que irá ser chamado aqui de “triângulo das políticas públicas licitáveis”, a ser explicado posteriormente.

[...] um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Estriba-se na idéia de ‘competição’, a ser travada isonomicamente entre os que preencham os atributos e aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir. (MELLO, 2005, p. 490).

Para Hely Lopes Meirelles,

[...] é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos. (MEIRELLES, 2005, p. 271).

Para encerrar, Di Pietro assim a considera:

[...] procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração do contrato. (DI PIETRO, 2005, p. 309).

A Constituição Federal de 1988 elevou o instrumento licitação ao *status* de princípio constitucional. Disso decorreu sua obrigatoriedade à toda Administração Pública, conforme descrito no inciso XXI de seu artigo 37, que dispõe:

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. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Contudo, o tema licitação no Brasil é bastante antigo. De acordo com Silva, E. (2008), as Ordenações Filipinas, no período colonial, já tratavam de licitação. Mas para este estudo em questão, considera-se como marco inicial, por trazer maiores contribuições para a configuração atualmente existente, as normas estabelecidas pelo Decreto nº 4.536/1922, mais conhecido como Código de Contabilidade da União.

De lá para cá, muitos já foram os instrumentos que trataram do assunto. O que pode ser depreendido deles, em linhas gerais, é que houve um aumento excessivo de burocratização quanto a licitar, dando a entender que, na maioria dos casos, buscava-se corrigir lacunas dos textos anteriores por meio de maior especificação e formalismo (BARADEL, 2008). O Gráfico 1, a seguir, retrata como se deu esse processo.

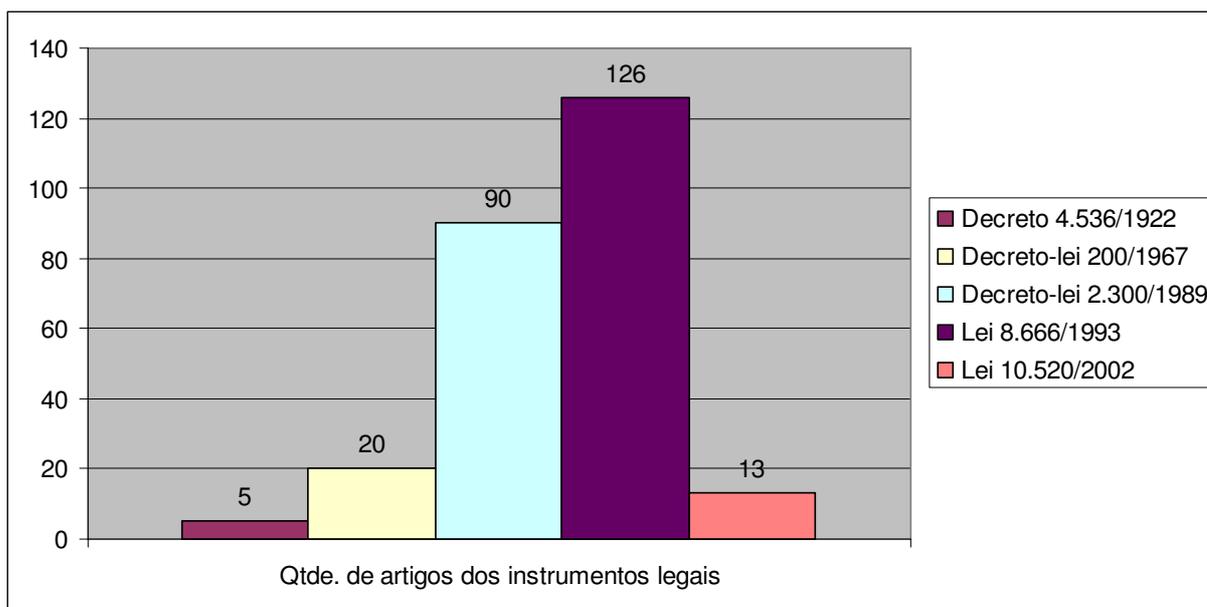


Gráfico 1 – Quantidade de artigos dos instrumentos legais de licitação

Fonte: elaboração própria, após consulta aos referidos instrumentos.

A elevação demasiada de artigos que é encontrada no período que vai de 1922 até 1993 pode ser explicada pelo ganho de importância que foi conquistando o conceito de administração burocrática, que é aquela que:

[...] concentra-se no processo; em definir procedimentos para a contratação de pessoal, para a compra de bens e serviços; e em satisfazer as demandas dos cidadãos [...]. A burocracia atenta para os processos, sem considerar a alta ineficiência envolvida, porque acredita que este seja o modo mais seguro de evitar o nepotismo e a **corrupção**. Os controles são preventivos, vêm *a priori*. Entende, além disso, que punir os desvios é sempre difícil, para não dizer impossível; prefere, pois, prevenir (BRESSER-PEREIRA, 1998a, p. 28, grifo nosso).

O ponto culminante dessa forma de controle deu-se em 1993, logo após escândalos de corrupção envolvendo o governo do presidente Fernando Collor de Mello. Assim, por meio de elevação de 40% na quantidade de artigos, em relação à legislação

anterior, chegou-se à exorbitante quantidade de 126 artigos<sup>29</sup>. Mas, de acordo com o próprio Bresser-Pereira (1998b), a formalização que se deu ao sistema de compras o encareceu extraordinariamente, sem com isso ter conseguido reduzir a corrupção.

Ainda sobre a legislação de 1993, mais conhecida como Lei de Licitações e Contratos (LLC), Carlos Ari Sundfeld<sup>30</sup> chama a atenção para dois pontos: a) teve como seu principal objetivo a neutralização do administrador público, além de alijar a atuação de legisladores das esferas municipal e estadual, ficando a cargo da União<sup>31</sup> toda a parte procedimental em detalhes; b) por ser detalhada em demasia, deixou de lado o conceito de eficiência, com baixa preocupação no dimensionamento do custo dos procedimentos (SUNDFELD, 2009).

Mas a tendência de elevação do controle preventivo junto às licitações passou por um ponto de inflexão no ano de 2002. Para ser mais exato, tudo se inicia no ano de 1997, período em que o Estado brasileiro assumia feições de Estado regulador, quando surge, em meio aos artigos da legislação que deu origem à Anatel – Lei nº 9.472/1997 –, a ideia de se utilizar novas formas<sup>32</sup> de licitação que fossem desvinculadas da burocrática LLC. A ideia em questão, inicialmente utilizada apenas na Anatel, depois estendida apenas à União, a partir de 2000, por meio de Medidas Provisórias, veio a se tornar norma geral<sup>33</sup> por meio da Lei nº 10.520/2002, também conhecida como Lei do Pregão (LP)<sup>34</sup>.

Ela, que passou a vigorar ao lado da LLC, é inspirada nos princípios da chamada administração gerencial, que

É orientada para o cidadão e para a **obtenção de resultados**; pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de limitado grau de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; e utiliza o contrato de gestão como instrumento dos gestores públicos. (BRESSER-PEREIRA, 1998a, p. 28, grifo nosso).

---

<sup>29</sup> Para Arantes (2006), a legislação em questão possui um cunho manualístico, percebendo-se nela a intenção do legislador de prever e, conseqüentemente, regulamentar todas as situações de possível ocorrência.

<sup>30</sup> Considerado um dos idealizadores da modalidade pregão.

<sup>31</sup> De acordo com o artigo constitucional de nº 22, XXVII, compete à União, **privativamente**, legislar sobre “normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III.” (BRASIL, 1988).

<sup>32</sup> Tal lei menciona duas novas formas, uma delas, denominada “consulta”, nunca saiu do papel; a outra, objeto de análise deste estudo, é denominada pregão.

<sup>33</sup> Aquela que o cumprimento é estendido a todos os entes federados.

<sup>34</sup> A esse processo que começou com o pregão sendo testado na Anatel até se transformar em normal geral, Sundfeld (2009) denominou de experimentalismo.

Ela ainda se apóia na LLC, dando-se isso apenas nas questões relacionadas ao controle do processo e que à nova legislação não interessaram abordar<sup>35</sup>. À lei atual apenas interessou alterar aquilo que fosse capaz de melhorar o resultado dos processos licitatórios, ou seja, a eficiência alocativa dos recursos e a celeridade. O que se pode concluir disso é que a forma de licitação mais usada hoje em dia no Brasil – o pregão – é um modelo híbrido que mescla os dois tipos de controle anteriormente referenciados.

A inserção do pregão ao sistema de compras já existente, de acordo com Alexandre Ribeiro Motta, não fez com que fosse desfeito o que ele denomina de “sistema corruptocêntrico”, ilustrado na Figura 3, onde se percebe que a variável “resultado” ainda não é o mote principal do sistema brasileiro de compras atualmente constituído.

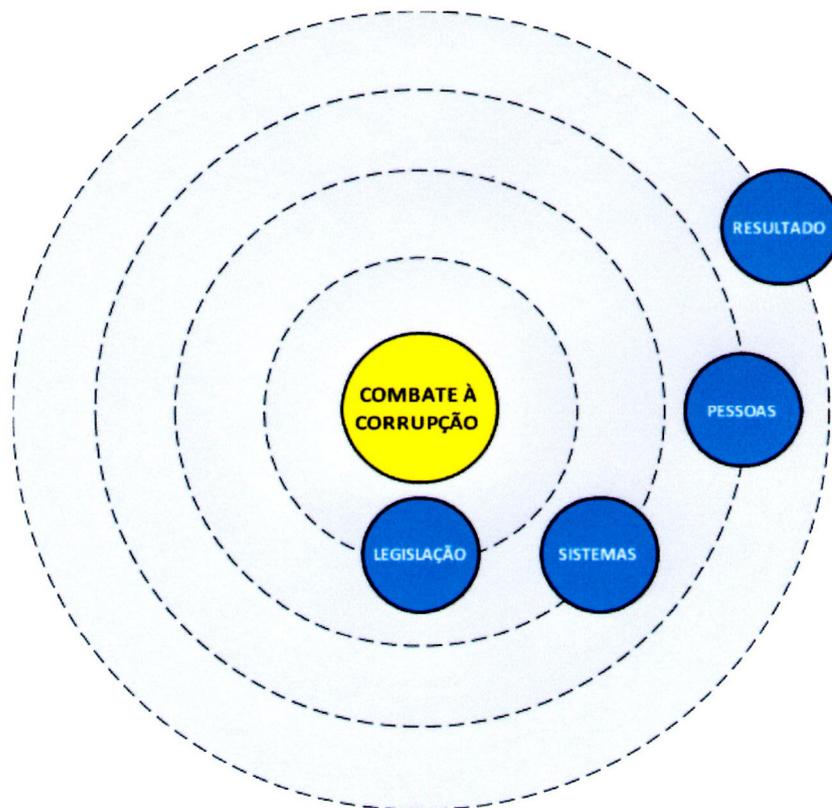


Figura 3 – Sistema “corruptocêntrico”

Fonte: MOTTA, 2010, p. 161.

Mas isso não quer dizer que a LP não trouxe melhorias, como aponta o estudo a seguir:

<sup>35</sup> Tal interligação se encontra no art. 9º da LP, onde consta que a LLC se aplica subsidiariamente à modalidade pregão. (BRASIL, 2002).

Por causa da menor rigidez, a lei mais nova [LP] tende a ser menos burocrática e mais célere, estando tais características em consonância com o modelo de administração gerencial introduzido pelo MARE<sup>36</sup>, o que acaba por gerar menos custos operacionais [...] e menos custos de transação. Servem como exemplos de redutores de custos operacionais a não abertura de todos os envelopes de habilitação, o momento único para interposição de recurso e os prazos menores de publicidade e de recurso. Como exemplos de redutores de custos de transação, temos a questão da correção das falhas formais, a inversão de fases e a dinamicidade dos preços em busca da melhor oferta, a redução do uso oportunista do dispositivo recurso administrativo e o aumento do prazo de punição aos licitantes oportunistas.

Tais fatos aqui apresentados sobre a comparação das duas leis também indicam que a de 1993 dá maior importância ao cumprimento das rigorosas exigências pelos participantes do que ao preço em si, ao contrário disso, a lei de 2002 preocupa-se mais com o preço, mas sem deixar de atentar para outros requisitos legais. É como se o primeiro ato público da licitação (abertura de habilitação ou de propostas) indicasse a prioridade de cada texto legal. (BARADEL; SILVA, 2008, p. 17).

Em se tratando de sistema de compras, atualmente, as modalidades licitatórias que se destinam a aquisições<sup>37</sup> podem ser resumidamente apresentadas por meio dos Quadros 2, 3, 4 e 5.

O Quadro 2 apresenta a modalidade denominada concorrência:

Instrumento convocatório	Objeto	Licitantes	Valor envolvido (valor relacionado com a descrição da coluna objeto)
Edital	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> obras e serviços de engenharia;</li> <li><input type="checkbox"/> compras e serviços de engenharia;</li> <li><input type="checkbox"/> compras e alienação de bens imóveis;</li> <li><input type="checkbox"/> concessão de direito real de uso;</li> <li><input type="checkbox"/> licitação internacional;</li> <li><input type="checkbox"/> alienação de bens móveis;</li> <li><input type="checkbox"/> registro de preços.</li> </ul>	Qualquer interessado que preencha os requisitos previstos no edital.	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> acima de R\$ 1,5 milhão;</li> <li><input type="checkbox"/> acima de R\$ 650 mil</li> <li><input type="checkbox"/> qualquer que seja o valor do bem, admitindo-se, também, a modalidade leilão;</li> <li><input type="checkbox"/> qualquer que seja o valor do bem;</li> <li><input type="checkbox"/> qualquer que seja o valor do bem, admitindo-se a utilização da tomada de preços;</li> <li><input type="checkbox"/> acima de R\$ 650 mil</li> <li><input type="checkbox"/> não há na lei qualquer limitação.</li> </ul>

Quadro 2 – Tipo de licitação: concorrência

Fonte: BRASIL, 1993<sup>38</sup> apud BIDERMAN ET AL., 2006, p. 31.

<sup>36</sup> Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Criado em 1995, no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, e extinto em 1998. Seu principal expoente foi o ministro Luiz Carlos Bresser Pereira.

<sup>37</sup> Há que se observar que não serão apresentadas as modalidades leilão e concurso, previstas na LLC, por elas não serem destinadas a aquisições, portanto, distanciando-se do objeto deste estudo.

<sup>38</sup> Legislação citada ao final do trabalho, em Referências.

O Quadro 3 traz a modalidade denominada tomada de preços:

<b>Instrumento convocatório</b>	<b>Objeto</b>	<b>Licitantes</b>	<b>Valor envolvido</b>
Edital	Qualquer objeto exceto os especialmente identificados para a concorrência. Exceção: licitação internacional (desde que respeitado o limite de valor destinado à tomada de preços).	<ul style="list-style-type: none"> <li>☐ interessados previamente cadastrados;</li> <li>☐ interessados que preencham os requisitos para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>☐ para obras e serviços de engenharia, valores até R\$ 1,5 milhão;</li> <li>☐ para compras e serviços não mencionados acima, valores até R\$ 650 mil.</li> </ul>

Quadro 3 – Tipo de licitação: tomada de preços

Fonte: BRASIL, 1993<sup>39</sup> apud BIDERMAN ET AL., 2006, p. 32.

Ao Quadro 4 compete apresentar a modalidade denominada convite:

<b>Instrumento convocatório</b>	<b>Objeto</b>	<b>Licitantes</b>	<b>Valor envolvido</b>
Carta-convite	Qualquer objeto exceto os especialmente identificados para a concorrência.	No mínimo três interessados do ramo pertinente a seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados pela unidade administrativa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>☐ para obras e serviços de engenharia até R\$ 150 mil;</li> <li>☐ para compras e serviços, não mencionados acima, até R\$ 80 mil.</li> </ul>

Quadro 4 – Tipo de licitação: convite

Fonte: BRASIL, 1993<sup>40</sup> apud BIDERMAN ET AL., 2006, p. 33.

<sup>39</sup> Legislação citada ao final do trabalho, em Referências.

<sup>40</sup> Legislação citada ao final do trabalho, em Referências.

Por fim, o Quadro 5 apresenta a modalidade denominada pregão:

<b>Instrumento convocatório</b>	<b>Objeto</b>	<b>Licitantes</b>	<b>Valor envolvido</b>
Edital	Bens e serviços de uso comum. Obs.: Impossibilidade de inclusão em seu objeto dos equipamentos, programas e serviços de informática, exceto os de digitação e manutenção de equipamentos. Tampouco é possível constar de seu objeto a contratação de obras e serviços de engenharia, as locações imobiliárias e as alienações em geral.	Quaisquer pessoas, inclusive aquelas não inscritas em cadastro.	Não há limite previamente estabelecido na lei. O pregoeiro terá uma planilha de custos com os valores pesquisados pela administração pública para ter como base por ocasião dos lances.

Quadro 5 – Tipo de licitação: pregão<sup>41</sup>

Fonte: BRASIL, 2002<sup>42</sup> apud BIDERMAN ET AL., 2006, p. 33.

Completam o sistema de compras públicas brasileiro as exceções, já mencionadas em ocasião anterior, previstas pela LLC, que em seus artigos 24 e 25, trata, respectivamente, de situações dispensáveis e inexigíveis de licitar, além de haver menção no parágrafo único do artigo 60 ao regime de adiantamento, que se refere a pequenas compras de pagamento imediato (BRASIL, 1993).

Com relação às mudanças que vêm ocorrendo em nosso sistema ultimamente, é importante frisar que elas não se dão apenas por meio de instituições formais, como leis e decretos, pois uma simples mudança na especificação do objeto a ser licitado pode produzir efeitos no resultado das aquisições, haja vista os exemplos dados por alguns procedimentos licitatórios que adotam o princípio de CPS e os que enfocam o desenvolvimento regional/local por meio de atributos logísticos. Essas mudanças específicas na forma de licitar

<sup>41</sup> Cabe registrar que até é possível contratar via pregão programas de informática, desde que sejam, como se costuma dizer, “de prateleira”, ou seja, que não tenham que ser criados exclusivamente para atender uma demanda específica do contratante; serviços de informática, desde que sejam bastante simples, como é o caso dos exemplos citados no quadro (digitação e manutenção de equipamentos); e serviços de engenharia, desde que também sejam simples, como uma pintura ou uma pequena reforma que não envolva parte estrutural.

<sup>42</sup> Legislação citada ao final do trabalho, em Referências.

serão apresentadas na próxima subseção, que passa a considerar licitação como um potencial instrumento de políticas públicas.

### **3.2 Licitação como instrumento de políticas públicas: função extra**

O exemplo mais em evidência na atualidade sobre a possibilidade de que licitação pode ser um instrumento de políticas públicas se encontra na LGMPE. Em seu quinto capítulo, de acesso aos mercados, ela dispõe sobre o tratamento diferenciado e favorecido dispensado às MPEs quando das aquisições públicas (BRASIL, 2006).

Mas esse tipo de tratamento dado às MPEs não é uma invenção brasileira. É claro que o nosso sistema tem as suas particularidades, no entanto, não há como negar que a inspiração veio do modelo empregado nos EUA.

O sistema existente na administração federal norte-americana é baseado, principalmente, no privilégio a bens e serviços de produção doméstica,<sup>43</sup> tendo-se por base o conceito de produto final doméstico.<sup>44</sup> (MOREIRA; MORAES, 2002). Para atingir tal objetivo, possui, dentre seus programas, três que se destacam por essa característica de proteção ao produto interno: o *Small Business Program*, destinado às pequenas empresas; o *Buy American Act*, que restringe a aquisição de produtos estrangeiros a serem usados no país; e o *Balance of Payments Program*, que regulamenta as aquisições feitas pelo governo americano para uso no exterior (MOREIRA; MORAES, 2002).

Para se ter uma ideia das diferenças entre o nosso sistema e o existente nos EUA, o Quadro 6 apresenta algumas delas, principalmente no que se refere ao tratamento dado às MPEs:

---

<sup>43</sup> Exemplo disso, no caso brasileiro, dá a Lei nº 12.349/2010, que enfatiza a promoção do desenvolvimento nacional sustentável em licitações. (BRASIL, 2010).

<sup>44</sup> De acordo com Moreira e Moraes (2002), só é considerado um produto final doméstico o produto produzido nos EUA cujo custo dos componentes nacionais exceda a 50% do custo total dos componentes utilizados.

PRINCIPAIS MEDIDAS ADOTADAS NAS COMPRAS PÚBLICAS DE BRASIL E EUA		
Medidas	EUA	Brasil
Lei única para três níveis de governo	Não	Sim
Órgão Coordenador	Sim	Não
Órgãos podem adaptar legislação	Sim	Não
Modalidades de licitação definidas pela natureza do bem a ser comprado	Sim	Não, exceto para modalidade pregão.
Avaliação envolve somente aspectos legais	Não, inclui participação de MPEs entre outros	Sim
Margem de Preferência à Produção Nacional	6% para grande empresas 12% para MPEs	Não existe
Preferência às pequenas empresas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reserva para MPEs de compras entre US\$ 2,5 mil e US\$ 100 mil</li> <li>• possibilidade de reserva para MPEs de compras acima de US\$ 100 mil</li> <li>• destino de parcelas de aquisições para participação exclusiva de MPEs</li> <li>• destino, como oferta única, a empresas em HUB-zones ou de grupos sociais em desvantagem de contratos de valor até US\$ 5 milhões, no caso de bens industriais, e de até US\$ 3 milhões para outros tipos de aquisições.</li> </ul>	<p>Não existiam.</p> <p>A partir de 2007:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Margem de preferência de 10% (nas licitações em geral) e 5% (pregão)</li> <li>• possibilidade de reserva para MPEs de compras até R\$ 80 mil</li> <li>• possibilidade de destino de parcelas de aquisições para subcontratação ou participação exclusiva de MPEs</li> </ul>
Acordos Internacionais	5 acordos, entre eles GPA (OMC) e Nafta	Nenhum, Mercosul está começando a estabelecer protocolos

Quadro 6 – Comparativo de práticas licitatórias utilizadas no Brasil e nos EUA

Fonte: adaptado de MARQUES, 2007, p. 41.

Conforme destaca o quadro acima, no que se refere à participação de MPEs em compras públicas, a legislação estadunidense ainda aprofunda a preferência dentro desse segmento ao estendê-la de maneira diferenciada a empresas localizadas em áreas pouco desenvolvidas, ou pertencentes a grupos sociais menos favorecidos, sendo exemplos dessas possibilidades:

- a) empresas de pequeno porte de propriedade de veteranos de guerra;
- b) empresas de pequeno porte de propriedade de veteranos de guerra incapacitados;
- c) empresas de pequeno porte localizadas em regiões classificadas como HUB-Zone – *Historically Underutilized Business Zone* (compreende determinadas áreas geográficas, de baixo desenvolvimento, além de municípios selecionados não metropolitanos e terras situadas nas fronteiras de reservas indígenas);
- d) empresas de pequeno porte de propriedade de grupos considerados em desvantagem econômica ou social, como: negros, hispânicos, nativos americanos e tribos indígenas, americanos de origem asiática do Pacífico, e de organizações nativas havaianas, sem excluir outros grupos em situação de desvantagem;

empresas de pequeno porte de propriedade de mulheres. (MOREIRA; MORAIS, 2002, p. 91).<sup>45</sup>

Em suma, é possível concluir que o sistema federal de aquisições norte-americano possui, como um de seus princípios, atingir objetivos relacionados a políticas públicas. (MOREIRA; MORAIS, 2002).

Para tanto, suas compras “[...] se valem, em diferentes momentos, de conceitos, ideias e ferramentas originalmente desenvolvidas e aplicadas pelo setor privado em sua função de compras e Gestão de Cadeia de Suprimentos.” (MOTTA, 2010, p. 53).

Voltando ao caso brasileiro, Reinaldo Braga e Fernando Xavier conseguiram demonstrar que no estado do Ceará ocorreu um grande aumento na participação de MPes como vencedoras de certames, no período de 2006 a 2008, considerando-se licitações eletrônicas realizadas por três instituições federais sediadas no referido estado.

A tabela 1 demonstra como ocorreu tal evolução:

Tabela 1 – Contratação de MPes no período 2006/2008 – BNB/UFC/TRE-CE<sup>46</sup>

Anos	Quantidade - itens pregão	Valor	% incremento	% incremento 2008/2006
Total 2006	2109	R\$ 6.745.275,27	-	-
Total 2007	1419	R\$ 16.081.957,17	138	-
Total 2008	2438	R\$ 26.556.381,54	65	294

Fonte: adaptado de BRAGA; XAVIER, 2011, p. 58.

Mas há outras formas de se utilizar licitações como instrumento de políticas públicas, como é o caso das CPS, que transformam licitação em um instrumento de política pública ambiental.

Exemplo de tal prática pode ser encontrado na prefeitura da capital paulista, que possui diplomas legais que tratam, por exemplo, da aquisição de madeira de origem legal para uso em obras e serviços de engenharia contratados pela prefeitura. Uma análise acerca do decreto que envolve esse tipo de compra mostrou que ele

[...] trata da questão da madeira nativa legal em todas as fases do processo de contratação, envolvendo, inclusive, diversos atores, como as empresas, os gestores

<sup>45</sup> Tandler (1998) é contra tal tipo de política. Segundo ela, não se deve “exigir” que se compre de PMEs, pois isso leva ao desestímulo pela qualidade, que acaba por levar as empresas a venderem à Administração Pública bens e serviços com qualidade inferior e mais caros.

<sup>46</sup> Banco do Nordeste do Brasil / Universidade Federal do Ceará / Tribunal Regional Eleitoral do Ceará.

dos contratos, as autoridades competentes e os membros das comissões julgadoras de licitações. Além disso, o mesmo possui um instrumento de comando e controle que vincula o pagamento pelo principal executado (obra) ao fornecimento de um dos itens que servem de acessório (madeira). Tal estratégia utilizada parece não trazer prejuízos às empresas do setor, que acabam por aderir às novas regras do jogo, criando-se com isso uma espécie de ganho mútuo para ambas as partes envolvidas, onde ganham as empresas com a imagem sustentável da qual elas podem usufruir e ganha a PMSP<sup>47</sup> por conseguir implementar suas políticas públicas sustentáveis. Por fim, é possível se concluir que o processo de aquisição de madeira nativa legal nas obras e serviços de engenharia da PMSP alcançou seus propósitos ao causar impactos na cadeia produtiva de madeira, dando-se isso por meio da aceitação das novas regras do jogo pelas empreiteiras, assim como do ajuste imposto aos fornecedores das mesmas para atenderem as novas demandas. (BARADEL, 2009, p. 15).

O exemplo acima mostra que foi necessário todo um aparato legal para que a prefeitura pudesse exigir de seus fornecedores o uso de madeira extraída legalmente, contudo, não é só por meio de instituições formais que se transforma licitação em instrumento de políticas públicas. Mudanças envolvendo a especificação do objeto a ser licitado podem produzir efeitos similares, vide o exemplo do município de Pilar do Sul, em São Paulo, que por meio de seu programa, denominado “Gastar mais em Pilar do Sul”, conseguiu favorecer sua economia local da seguinte forma:

Respalhada por pareceres jurídicos que atestam a legitimidade do procedimento, a Prefeitura estudou a situação geográfica de suas 13 escolas (municipais e estaduais) e concluiu por dividir o Município de Pilar do Sul em quatro setores. Abriu licitação para o fornecimento de alimentação escolar, a ser feito diretamente pelas empresas nas Escolas. E mais: classificou o objeto licitado por ramo de fornecimento dos produtos – leite natural tipo B, pães, gás, gêneros alimentícios estocáveis, e carnes e frios. Esse procedimento provocou uma economia de gastos, até então arcados pela Prefeitura, com distribuição, que passou a ser feita pelas empresas, e com armazenamento desses produtos, reduzido apenas aos itens estocáveis (logística inteligente). [...] Os ganhos, porém, não são apenas de ordem econômica. A Prefeitura promoveu a inclusão das Associações de Pais e Mestres no circuito, incentivando-os a fiscalizar a chegada e a qualidade desses produtos.

Para as empresas, o resultado também foi positivo. Aquelas de fora do município continuam podendo participar da licitação; porém, ao setorizar o fornecimento, o custo de logística passou a ser importante a ponto de permitir melhores condições de competitividade para as empresas locais. Além disso, um maior número de empresas passa a participar na condição de fornecedores de produtos ao Poder Público. E nessas empresas alguns novos postos de trabalho já estão criados, reflexo da boa receptividade à iniciativa da Prefeitura. Mantendo o equilíbrio saudável da competição, cerca de 20% dos vencedores das licitações foram empresas de fora do Município de Pilar do Sul; 80% das vencedoras são empresas de Pilar do Sul.

E os alunos ainda ganham em qualidade. Antes, por exemplo, apenas uma padaria fornecia pãezinhos a todas as Escolas – tinham de produzir os pães com muitas horas de antecedência para poder entregá-los, muitas vezes com atraso. Hoje, três padarias, situadas mais próximas das Escolas, podem entregar seus pães a tempo e com melhor qualidade. (SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS – SEBRAE, 2005, p. 15-16).

---

<sup>47</sup> Prefeitura do Município de São Paulo.

Nessa mesma linha, Daniela Carvalho apresenta um caso que envolve CPS e desenvolvimento regional, no qual, para que se alcance o quesito da sustentabilidade,

[...] a criatividade das EEs<sup>48</sup> na hora de elaborar o edital é imprescindível. A fim de atender ao preceito da livre-concorrência e de alguma forma garantir a participação de fornecedores locais/regionais, é preciso que sejam descritas especificações minuciosas do que se deseja adquirir, incluindo exigências legais como: produto natural, artesanal e com o mínimo de conservantes (o que permite a associações e cooperativas competirem com grandes indústrias); prazos mínimos [...] de entrega (faz com que empresas locais e regionais tenham vantagens em relação àquelas de regiões mais longínquas), introdução de gêneros típicos dos hábitos alimentares da região ou de colheita recente (como castanha-do-pará, leite de cabra, mel, rapadura, pequi, mariscos, pescados, entre outros produtos) que quase sempre são oriundos de pequenos produtores, pecuaristas, agricultores e empresas do mercado local, com grande potencial para atender à alimentação escolar. (CARVALHO, 2009, p. 144).

O exemplo acima demonstra que muito do que a Administração Pública de uma determinada região/localidade adquire pode ser suprido por fornecedores das imediações, sendo um bom exemplo disso dado, por exemplo, pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar e sua parcial dispensa de licitação a produtos de agricultura familiar. Ajuda a reforçar tal entendimento o fato de que parte significativa do que é adquirido pelo Poder Público, não só alimentos, é constituída de itens simples, que se enquadram no requisito que determina o uso de pregão<sup>49</sup>, o que leva a presumir que possam ser fornecidos por empresas regionais/locais, sem que isso queira necessariamente dizer pagar mais caro.

Em suma, esta subseção objetivou demonstrar que é perfeitamente possível fazer uso de licitações em prol de determinadas políticas públicas, contudo, essa possibilidade só é factível por conta do uso do poder de compra do Estado, assunto da subseção seguinte.

### **3.3 O poder de compra do Estado: a base do sistema**

Em uma economia mista<sup>50</sup>, o Estado pode influir na produção de bens e serviços de diversas formas, dando-se uma delas por meio das compras públicas, vide o exemplo da

---

<sup>48</sup> Entidades executoras, no caso em questão, relativo a entes subnacionais.

<sup>49</sup> Que é destinado à aquisição de bens e serviços comuns, conforme consta em seu artigo 1º (BRASIL, 2002).

<sup>50</sup> Tipo de economia onde Estado e mercado compartilham decisões a respeito de o que, como e para quem produzir. (WONNACOTT; WONNACOTT, 1994).

elevação da produção de cimento quando da construção de Brasília (WONNACOTT; WONNACOTT, 1994).

Eis aí um primeiro exemplo do poder de compra do Estado, que, no caso em questão, alterou a dinâmica do ramo econômico da construção civil. Mas o tamanho da Administração Pública brasileira envolve órgãos/repartições pertencentes ao Distrito Federal, a mais 26 estados, a aproximadamente 5.600 municípios, e à União.

A visão da Administração Pública de maneira agregada traz consigo a razão de ser do poder de compra do Estado: seu tamanho. Para se ter uma ideia um pouco mais aprofundada disso, Motta (2010) relata que só na administração federal são mais de 3.800 unidades compradoras, que se encontram espalhadas pelo país e, inclusive, fora dele. Izaac Filho (2004), ao estudar o sistema de compras eletrônicas do estado de São Paulo, verificou a existência de 644 unidades compradoras em tal administração estadual.

Mas o uso do poder de compra do Estado não é exclusivo do Brasil. O caso mais célebre de que se tem conhecimento, talvez pelo ineditismo, ocorreu na década de 1930, após o *crash* da Bolsa de Nova York, em 1929. De acordo com o receituário proposto por John Maynard Keynes para combater aquela crise, caberia ao Estado americano

[...] aumentar seus gastos em obras públicas, onde não haveria interesse do setor privado para gerar investimentos. Dessa forma, haveria socialização dos investimentos com aumento do setor público em detrimento dos privados, e uma reversão com a retomada do crescimento do investimento privado devido as ações de governo. O Estado deveria, ainda, aplicar recursos em áreas que atendessem aos interesses coletivos – como escolas, hospitais, parques, etc. –, que contribuiriam para **evar a renda nacional e o emprego**, aumentando o bem-estar da sociedade. (MATIAS-PEREIRA, 2009, p 228, grifo nosso).

Mas, mesmo nos dias atuais, com a hegemonia keynesiana tendo sido ultrapassada e com o Estado de Bem-Estar Social em crise, há países que se utilizam do uso do poder de compra do Estado, com forte destaque ao incentivo<sup>51</sup> às MPEs. Não restam dúvidas de que o principal destaque é o caso dos EUA, mas encontra-se na literatura exemplos de outros países também, como Israel, Japão, França, Dinamarca, Luxemburgo, Grécia e África do Sul.

Mas qual a definição para poder de compra? Erivam Silva nos trás uma utilizada no âmbito do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, na qual ele pode ser entendido como

---

<sup>51</sup> Um dos incentivadores dessa prática é o economista polonês Ignacy Sachs, que menciona o atual sistema de compras norte-americano como exemplo a ser seguido (SACHS, 2008).

[...] 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. (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR – MDIC, 2007<sup>52</sup> apud SILVA, E., 2008, p. 62).

E poder de compra do Estado? Segundo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão,

É o direcionamento da demanda por bens e serviços do Estado para desenvolver a economia local, micros (sic) e pequenas empresas e setores sensíveis da economia ou de interesse estratégico, gerando emprego e renda e primando pelo desenvolvimento econômico sustentável. (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – MPOG, 2007<sup>53</sup> apud SILVA, E., 2008, p. 66).

Tal poder de compra, amparado no tamanho da Administração Pública brasileira, chama a atenção pelo volume gasto por toda essa estrutura, contudo, há certa divergência quanto aos números encontrados: Fernandes Jr. e Furtado (2005) mencionam 6,7% do PIB; Biderman et al. (2006) apresentam 10%; já Veras (2006, citado<sup>54</sup> por Sousa Júnior, 2008) nos traz 13%.

Independentemente das variações encontradas, o fato é que qualquer um desses percentuais já torna relevante o poder de compra do Estado brasileiro.

No caso do estado de São Paulo, estima-se que em 2009 foram gastos por meio de compras públicas algo em torno de R\$ 10 bilhões. (MERCADO..., 2011). Outro exemplo é visto em Marques (2006<sup>55</sup> apud MARQUES, 2007). Segundo ele, em 2002, as três esferas federativas gastaram R\$ 103 bilhões; para se ter um ideia de dimensão, em 2003, cerca de 5% dessa quantia, apenas, correspondia a todo o orçamento do Programa Bolsa-Família. Outro destaque trazido por Felipe Marques é quanto à distribuição dos gastos pelos entes federativos, merecendo destaque, ao se pensar em políticas de desenvolvimento regional/local, os percentuais somados de estados e municípios. A Tabela 2 apresenta tais números:

<sup>52</sup> Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Política de desenvolvimento produtivo**. 2007. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br>> Acesso em 14 de dezembro de 2007.

<sup>53</sup> Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Congresso Internacional Compras Governamentais e as Micro e Pequenas Empresas – Lei Complementar nº 123/2006**, Brasília, 02 e 03 de abril de 2007.

<sup>54</sup> VERAS, C. **O desenvolvimento local e as compras governamentais**. In: SEMINÁRIO DA ABRACAM – Região Sudeste, maio. 2006. Belo Horizonte.

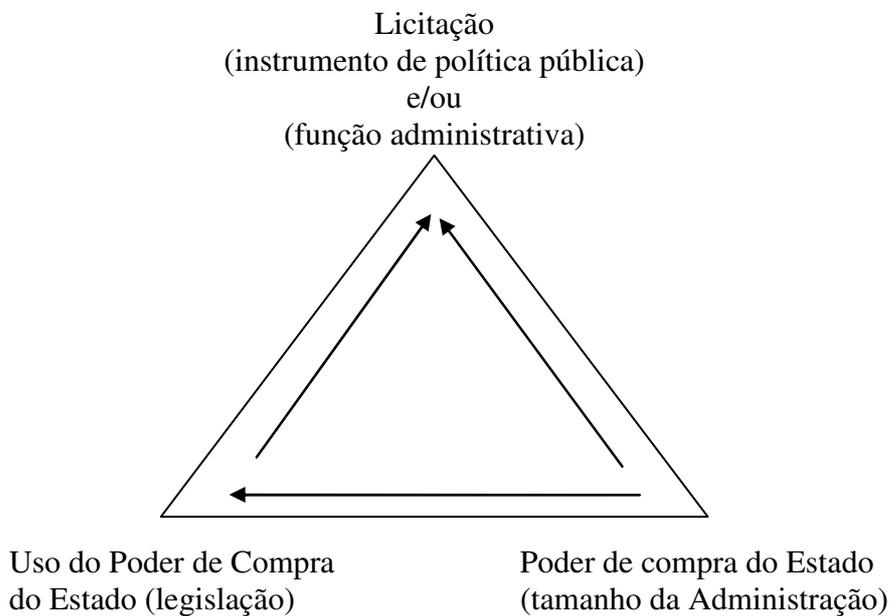
<sup>55</sup> MARQUES, Felipe S. **Compras Públicas no Brasil e EUA: análise da concorrência segundo o paradigma estrutura-conduta-desempenho**. In: **Finanças Públicas: X Prêmio Tesouro Nacional, 2005**; coletânea de monografias, São Paulo: Ágape Editores, 2006, p. 409-472.

Tabela 2 – Compras governamentais no Brasil por nível de governo – 2002

	R\$ bi	%
União	24	23,3
Estados	37	35,9
Municípios	42	40,8
<b>Total</b>	<b>103</b>	<b>100,0</b>

Fonte: MARQUES, 2007, p. 43.

Considerando que o poder de compra do Estado é uma variável independente, reflexo do tamanho da Administração Pública brasileira e de sua necessidade de suprimentos, o Esquema 2 apresenta as possibilidades decorrentes a partir de tal premissa no que se refere a licitar.



Esquema 2 – Triângulo da política pública licitável

Fonte: Elaboração própria.

O presente esquema traz dois caminhos possíveis: 1) o mais longo, já mencionado anteriormente, pauta-se: a) no poder de compra do Estado; b) na intenção de usá-lo em prol de uma determinada política pública, que acaba por tomar a forma de legislação; e c) na

licitação, que passa a ser instrumento de tal política, além de continuar cumprindo sua função administrativa; 2) o outro caminho, mais curto, é pautado: a) no poder de compra; e b) vai direto à licitação, que pode assumir as duas funções ao mesmo tempo, exemplo de CPS, ou apenas a função administrativa.

Em suma, o esquema deixa claro que outputs e outcomes da política pública colocada em prática passam invariavelmente pela licitação enquanto instrumento de política pública, contudo, na retaguarda, encontra-se o poder de compra do Estado servindo de base; fica assim configurada a importância que cada um dos elementos possui em nosso sistema de compras atual, no que se refere a atingir determinadas políticas públicas.

A seguir, são apresentados alguns exemplos de possibilidades e dificuldades atinentes ao uso do poder de compra do Estado em favor do desenvolvimento regional.

### 3.3.1 O poder de compra do Estado e o desenvolvimento regional

O decreto paulista aqui estudado é de 2009, mas a questão do uso do poder de compra do Estado vir a ser empregado na promoção do desenvolvimento regional já é mais antiga, como mostra Fernando Rezende da Silva, que em meio a suas pesquisas verificou que

As indicações disponíveis sugerem uma concentração regional das compras, que reflete a preocupação em reduzir custos operacionais através da obtenção de melhores preços com a centralização das compras governamentais<sup>56</sup>. Essa ótica microeconômica de eficiência deve ser realizada à luz dos resultados de uma análise mais detalhada dos possíveis efeitos da **descentralização regional** de compras sobre o nível de atividade econômica nas regiões menos desenvolvidas. Em outras palavras, deve ser explicitamente reconhecida a possibilidade de as compras do Governo virem a ser utilizadas como um importante **instrumento de política de desenvolvimento regional**. (SILVA, F., 1983, p. 362, grifo nosso).

Pela mesma linha vão Vaz e Caldas (2006), que, em meio a diversas proposições de projeto de desenvolvimento local – com ênfase na questão econômica –, citam o uso do poder de compra do Estado como mecanismo indutor de desenvolvimento, dando-se isso via aumento da demanda agregada.

---

<sup>56</sup> Aqui o pesquisador está se referindo a um estudo realizado nas compras do governo fluminense, cuja base é o orçamento estadual de 1976.

Mas, na prática, o estudo de Célio Sousa Júnior mostra que há muito o que avançar nesse ponto, haja vista o exemplo mineiro, onde

[...] fica evidente que o atual processo de compras do governo estadual não considera o desenvolvimento regional como variável relevante na definição de seus critérios de aquisição. Observa-se que os gastos estaduais, ao privilegiar as empresas localizadas na RMBH<sup>57</sup>, funcionam como um **mecanismo de concentração de renda e riqueza** nesta região, não apenas mantendo a desigualdade já existente, mas intensificando-a, visto que a participação da RMBH nas compras do Estado é bem superior à sua participação relativa no PIB estadual. Esta característica é agravada pelo fato da RMBH ser a principal beneficiária das compras, sendo beneficiada com 94% das aquisições, ao passo que somente 0,35% das compras são destinadas a atender as 16 microrregiões mais pobres do Estado. Este é um fator extremamente preocupante quando se trata do Estado de Minas Gerais, detentor de uma das maiores desigualdades regionais do país, possuindo microrregiões de IDH elevadíssimo, como é o caso de Uberlândia, com um IDH de 0,83, e outras com os piores índices do país, como Peçanha e Almenara, as duas com IDH igual a 0,64. (SOUSA JÚNIOR, 2008, p. 19, grifo nosso).

O exemplo anterior leva à parte conclusiva da dissertação de Erivam Silva, em que ele menciona que

[...] 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; (SILVA, E., 2008, p. 138, grifo nosso).

Mas é possível afirmar que esse efeito em cascata irá ocorrer invariavelmente, de maneira espontânea? Que há uma ligação intrínseca entre fortalecimento de MPEs e desenvolvimento local, regional e inovação tecnológica<sup>58</sup>?

Tais questões virão à tona quando da análise dos dados, mas, antes de adentrarmos à parte empírica do trabalho, o capítulo a seguir irá tratar da questão metodológica empregada.

---

<sup>57</sup> Região Metropolitana de Belo Horizonte.

<sup>58</sup> Nos casos de inovação tecnológica a situação é ainda mais complexa, pois, de acordo pesquisa de Soares (2005), conclui-se que as compras públicas não estimulam a participação de firmas inovadoras.

## 4 METODOLOGIA

Conforme já mencionado na parte introdutória deste trabalho, o objetivo principal do estudo é identificar os efeitos produzidos pelo Decreto Estadual nº 54.229 no que tange à elevação da quantidade de empresas regionais tidas como vencedoras de certames da região em que se encontram inseridas; e observar o impacto da modalidade pregão eletrônico sobre esse processo.

Para percorrer tal caminho, optou-se, como via principal, pelo estudo de caso, caracterizado “[...] pelo estudo profundo e exaustivo de poucos objetos, de maneira a permitir o seu conhecimento amplo e detalhado [...]” (GIL, 2011, p. 57-58).

O estudo de caso em questão focaliza duas unidades de ensino, pesquisa e extensão da USP: a Escola de Engenharia de São Carlos (EESC) – com cursos em diversas áreas da engenharia –, sediada no município de São Carlos, localizado na Região Administrativa Central do estado, e a Faculdade de Zootecnia e Engenharia de Alimentos (FZEA) – com cursos nas áreas de medicina veterinária, zootecnia e engenharia –, sediada no município de Pirassununga, na Região Administrativa de Campinas. A opção por essas duas unidades gera a possibilidade de comparação entre elas.

Antes de explicar as razões de a escolha recair sobre ambas, é preciso trazer à baila os motivos de escolha da USP como cenário de análise. Um deles é a forma descentralizada como ela atua, inclusive na realização de seus pregões. Outro motivo é o montante orçamentário movimentado pela USP – em 2011, quase 3,6 bilhões de reais<sup>59</sup> –, maior orçamento das três universidades estaduais paulistas, do que muitos municípios brasileiros, inclusive capitais, e, até, do que alguns orçamentos estaduais de nossa federação.

Em sendo servidor da USP<sup>60</sup>, mais especificamente de sua Reitoria, sediada na capital, e com bastante interesse por questões que envolvam as finanças das três universidades estaduais paulistas, a princípio foi pensado em estabelecer-se um comparativo entre as três universidades – USP, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp) e Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) –, ideia que teve de ser abortada pelos seguintes motivos:

---

<sup>59</sup> Deste orçamento, coube à FZEA o montante aproximado de R\$ 26 milhões, enquanto que à EESC foram destinados, aproximadamente, R\$ 101 milhões. (TABELA C..., 2011).

<sup>60</sup> Este trabalho foi feito dessa forma por acreditar-se ser totalmente aceitável pesquisar a própria organização em que se trabalha, ainda mais quando se refere a um programa de mestrado profissional, como é o caso do MPGPP.

- baixíssima utilização de pregão eletrônico por parte da Unesp, que só o usa, até o momento, por meio de sua pró-reitoria administrativa, que fica na capital<sup>61</sup>, mesmo sendo ela, dentre as três, a mais distribuída em termos de *campi* pelas regiões do estado;

- forma de licitar da Unicamp, que, apesar de ser a usuária mais intensiva de pregões eletrônicos dentre as três e de possuir outros *campi* fora da cidade de Campinas, mas não fora dessa região, centraliza a realização de licitações, se não totalmente, a grande maioria, em seu órgão central de administração, na cidade de Campinas, o que dificultou a coleta dos dados, considerando-se o volume de licitações executadas dentro de um mesmo ano<sup>62</sup>.

Mas esta pesquisa também poderia ter sido realizada em outras regiões menos desenvolvidas do país se não houvesse dificuldades na obtenção de informações de pregões realizados, principalmente os presenciais, o que denota que ainda há muito que ser feito no que tange à transparência da Administração Pública, principalmente no que se refere ao cumprimento da Lei Complementar nº 131/2009. Em São Paulo, tal dificuldade foi suprimida por conta de um sítio – [www.pregao.sp.gov.br](http://www.pregao.sp.gov.br), mais conhecido como “Pregão” – que congrega informações dos resultados de pregões realizados, sítio este coordenado pela Secretaria de Gestão Pública, e no qual são lançados todos os pregões ocorridos na administração paulista, tanto na forma eletrônica, hoje dominante, quanto na forma presencial.

Enfim, foram escolhidas a EESC e a FZEA por serem elas, primeiro, unidades fora da capital e, segundo, por serem as unidades do interior que mais realizaram pregão eletrônico até o momento na USP<sup>63</sup>, fato que permite uma melhor comparação com os presenciais e possibilita a observação da dimensão do desenvolvimento regional em um contexto de predominância de pregão eletrônico.

Do sítio Pregão foram retirados dados de pregões ocorridos na EESC e na FZEA nos anos de 2007 e 2008, período anterior ao decreto, e 2010 e 2011, posterior ao mesmo.

Disso decorreu a formação de três grupos para cada uma das unidades: 1) um grupo de licitações do tipo pregão presencial realizadas antes do decreto; 2) um grupo dos mesmos presenciais realizados após o decreto; e 3) um grupo de pregões eletrônicos realizados após o decreto. Como a FZEA licita menos que a EESC, foi preciso juntar as

---

<sup>61</sup> Acredita-se não ser muito interessante pesquisar sobre desenvolvimento regional na capital do estado, cidade que destoa das demais do estado por seus grandes números, podendo ela ser considerada como um grande *outlier* no estado e, até mesmo, no país.

<sup>62</sup> Optou-se por analisar todas as licitações ocorridas dentro de um determinado ano no intuito de se aproximar o mais fielmente da realidade licitatória das unidades analisadas.

<sup>63</sup> A USP, por ser uma autarquia de regime especial, esboçou certa resistência inicial ao uso do pregão eletrônico. Pode-se considerar que algumas de suas unidades ainda estão numa fase de transição de uma modalidade para a outra, o que acabou por dificultar a análise dos dados de tais unidades.

licitações de 2007 e 2008 para formar seu primeiro grupo, assim como foram juntadas licitações dos anos de 2010 e 2011 para formar os outros dois grupos. No caso da EESC, constam no primeiro grupo licitações apenas de 2008, no segundo, apenas de 2010 e, no terceiro, assim como foi feito no caso da FZEA, juntou-se os anos de 2010 e 2011<sup>64</sup>.

Para cada uma dessas unidades da USP, o sítio Pregão possibilita que a busca seja feita por pregão presencial ou eletrônico.

Considerando-se as licitações instauradas nos citados anos<sup>65</sup>, todas as licitações concluídas com a sagração de vencedor(es) foram consideradas, o que totalizou **211 procedimentos licitatórios** a serem submetidos à análise.

Do sítio foram retiradas informações além das necessárias para cumprir o objetivo da pesquisa, justificando-se isso por conta de também ser importante para a finalidade precípua da Administração Pública que se comparem os resultados obtidos nas modalidades eletrônica e presencial, principalmente no que se refere às características que levaram o pregão a ter primazia sobre as demais: a celeridade e a economicidade.

Os dados obtidos do referido sítio e considerados na análise foram:

- período de realização do certame (período resultante da subtração da data de homologação da licitação pela data de abertura da mesma). Por meio de tal variável é possível medir a celeridade dos pregões;

- quantidade de empresas credenciadas. A quantidade de empresas participantes em um certame tende a influir na economicidade alcançada por conta de maior disputa;

- percentual de economia (percentual calculado pelo próprio sítio, considerando-se o valor referencial – teto para se realizar o gasto – e o valor negociado);

- número do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) das empresas vencedoras. Com essa informação, por meio de consulta ao sítio da Receita Federal, é possível saber o município e o estado em que a empresa está sediada. No caso das empresas sediadas no estado de São Paulo, ainda houve o agrupamento por região administrativa, totalizando o estado 15 delas. Aqui se encontra o cerne da pesquisa.

- valor auferido pela(s) empresa(s) vencedora(s). Informação crucial para se saber quanto do valor licitado saiu do estado, quanto ficou nele, na região e na cidade em que a licitação ocorreu. Esta informação também faz parte do cerne da pesquisa.

---

<sup>64</sup> Mesmo nessas duas unidades, tidas como as maiores usuárias de pregão eletrônico nos *campi* do interior, foi preciso juntar os pregões eletrônicos de 2010 e 2011 para se alcançar uma quantidade razoável de dados para análise.

<sup>65</sup> No caso do corrente ano, aquelas cuja informação de homologação foi posta no sítio até 28/10/2011.

Para fins de complementação da pesquisa acima descrita, incluindo-se a possibilidade de comparação, foi enviado por e-mail, a um grupo de troca de informações, composto por 400 servidores da USP que atuam na área de licitação e, mais especificamente, com pregão, um questionário com questões fechadas. As perguntas formuladas foram baseadas nas variáveis analisadas no estudo de caso e constituem o Apêndice A desta monografia.

Feitas as devidas considerações metodológicas, pode-se avançar para a seção seguinte, destinada inteiramente à análise dos dados.

## 5 ANÁLISE DOS DADOS

Nesta parte serão analisados os dados dos pregões presenciais e eletrônicos realizados na FZEA e na EESC. A análise dos dados das licitações e das respostas ao questionário utilizado será feita de maneira subdividida: primeiramente, a análise recai sobre a finalidade administrativa do pregão, sendo comparadas a análise dos dados licitatórios com as respostas do questionário; depois, separadamente, será analisada a questão da regionalidade em cada uma das unidades, dando-se isso por meio dos três níveis de análise (estadual, regional e local). Por fim, é feito um fechamento com a análise conjunta da questão regional nas duas unidades, voltando-se à comparação dos dados licitatórios com as respostas do questionário.

### 5.1 Análise de cunho administrativo: celeridade e economicidade em foco

Como já mencionado anteriormente, o pregão, enquanto licitação, somado a diplomas legais que o conformam, e que podem dar a ele maior capacidade de atuação como instrumento de políticas públicas, também possui sua finalidade de cunho administrativo, logo, é salutar que a análise também recaia sobre tal característica.

Neste trabalho isso será feito por meio do cruzamento dos dados agregados das 211 licitações pesquisadas com as respostas relativas às impressões do funcionamento das duas formas de pregão, coletadas junto a 55 servidores da área de licitações de diversas unidades e *campi* da USP.

A Tabela 3 apresenta os dados agregados das 211 licitações pesquisadas:

Tabela 3 – Economicidade e celeridade de pregões eletrônicos e presenciais realizados na FZEA e na EESC – 2007/2011

Unidade universitária pesquisada por forma de pregão e período	Quantidade de pregões realizados	Média de dias consumidos (1)	Média de empresas participantes	Média de economia gerada (2)	Valor transacionado
FZEA - eletrônico - 2010 e 2011 (3)	50	17	11	21,19	R\$ 866.861,32
FZEA - presencial - 2010 e 2011 (3)	26	6	3	27,57	R\$ 1.089.816,05
FZEA - presencial - 2007 e 2008	30	9	4	20,00	R\$ 815.859,69
EESC - eletrônico - 2010 e 2011 (3)	32	13	17	19,52	R\$ 634.742,26
EESC - presencial - 2010	33	4	4	22,00	R\$ 1.702.253,90
EESC - presencial - 2008	40	3	4	21,69	R\$ 2.007.949,23
<b>Total</b>	<b>211</b>	-	-	-	<b>R\$ 7.117.482,45</b>

Fonte: elaboração própria após consultas ao sítio [www.pregao.sp.gov.br](http://www.pregao.sp.gov.br).

(1) resultado extraído da subtração da data de homologação do pregão pela data de abertura do mesmo.

(2) resultado extraído da divisão do valor negociado pelo valor de referência, em %.

(3) foram consideradas na pesquisa as licitações homologadas, e devidamente postadas no sítio, até 28/10/2011.

A Tabela 4 apresenta as respostas apresentadas pelos servidores:

Tabela 4 – Respostas dadas por servidores da área de licitação da USP quanto à funcionalidade do pregão eletrônico, em porcentagem

Questões elaboradas / alternativas oferecidas	Pequena diminuição	Grande diminuição	Pequeno aumento	Grande aumento	Estável (1)	Não sei responder	Total
Tempo gasto para concluir licitação por pregão eletrônico.	9,09%	10,91%	25,45%	45,45%	3,64%	5,46%	<b>100,00%</b>
Quantidade de licitantes participantes de licitação por pregão eletrônico.	0,00%	1,82%	23,64%	67,27%	7,27%	0,00%	<b>100,00%</b>
Economicidade alcançada em licitação por pregão eletrônico.	14,54%	1,82%	30,91%	20,00%	30,91%	1,82%	<b>100,00%</b>

Fonte: elaboração própria a partir de respostas a questionário.

Nota: questionário submetido a 400 servidores, tendo 55 respondentes; foram consideradas as respostas enviadas até 24/10/2011.

(1) se comparado ao pregão presencial.

Com relação à primeira tabela, o que pode ser percebido é que o pregão eletrônico não tem sido mais célere do que a forma presencial, nem mais econômico, apesar da média de participantes ser mais elevada.

Com relação aos prazos médios de execução, é possível supor que há uma diferença na forma de processamento dos pregões nas duas unidades, sendo a EESC mais ágil, ou talvez isso possa ser explicado pelo tipo de material comprado em cada uma das unidades, se bem que há algumas semelhanças de itens, como é o caso de equipamentos de informática e mobiliário. O que não resta dúvida, em ambos os casos, é que, independente do modo de

trabalho ou do tipo de produto e/ou serviço que se está adquirindo, o pregão eletrônico foi mais demorado.

Em se tratando da economicidade, nos dois casos a maior média se deu por meio presencial, apesar de, nos dois casos, também, ser maior a média de participantes pelo modo eletrônico.

Passando à tabela seguinte, o que se percebe é que a maioria dos respondentes, 45,45%, entende que o pregão eletrônico elevou bastante o tempo de processamento dos processos licitatórios, fato comprovado pelo levantamento de dados, que mostra variações acima de 100% nos dois casos, chegando, no caso da EESC, a mais de 250%.

Quanto à participação de licitantes, a maioria absoluta, 67,27%, acha que houve um aumento de licitantes, também isso sendo comprovado pelos dados das licitações, sendo a média da elevação da FZEA acima de 200% e a da EESC de 300%.

Tal elevação de participantes, no entanto, também nas respostas dos servidores, não foi associada a um significativo aumento de economicidade, apesar de 20% dos respondentes terem percebido um grande aumento; houve um empate entre duas categorias próximas: 30,91% entendem que a economicidade se manteve estável se comparada à auferida pelo pregão presencial, enquanto outros 30,91% entendem que houve um leve aumento nesse quesito. Os dados apurados nas duas unidades levam ao entendimento de que, na média, o resultado tende a ficar “entre a estabilidade e uma pequena queda de economicidade”, havendo aqui uma divergência com os respondentes com relação à percepção da queda, tendo em vista que apenas 14,54% apontaram um pequeno decréscimo.

Feitos os devidos comparativos, conclui-se que o pregão eletrônico, nessas duas unidades da USP, não tem correspondido ao que se esperava de sua implantação: mais economia e maior celeridade.

Cabe à subseção seguinte adentrar no espectro da regionalidade do pregão, sendo abordada isoladamente a unidade FZEA.

## **5.2 Análise regional nas licitações da FZEA/USP**

Nesta parte a análise será feita em três momentos, onde o primeiro deles é relativo à parte estadual, sendo depois a análise realizada por região administrativa do estado de São Paulo, chegando, então, finalmente, ao nível local.

As Tabelas 5, 6 e 7 apresenta os dados em nível estadual para os três períodos:

Tabela 5 – Quantidade de empresas vencedoras e respectivo valor por estado – pregão eletrônico – FZEA – 2010 e 2011

Estado	Quantidade de empresas por estado	%	Valor por estado	%
São Paulo	52	77,61%	R\$ 757.606,64	87,40%
Paraná	9	13,43%	R\$ 58.795,88	6,78%
Minas Gerais	4	5,97%	R\$ 25.838,80	2,98%
Rio Grande do Sul	1	1,49%	R\$ 22.970,00	2,65%
Rio de Janeiro	1	1,49%	R\$ 1.650,00	0,19%
<b>Total</b>	<b>67</b>	<b>100,00%</b>	<b>R\$ 866.861,32</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: elaboração própria após consultas ao sítio [www.pregao.sp.gov.br](http://www.pregao.sp.gov.br) e [www.receita.fazenda.gov.br](http://www.receita.fazenda.gov.br).

Tabela 6 – Quantidade de empresas vencedoras e respectivo valor por estado – pregão presencial – FZEA – 2010 e 2011

Estado	Quantidade de empresas por estado	%	Valor por estado	%
São Paulo	34	91,89%	R\$ 992.037,75	91,03%
Tocantins	1	2,70%	R\$ 24.500,00	2,25%
Espírito Santo	1	2,70%	R\$ 69.500,00	6,38%
Rio Grande do Sul	1	2,70%	R\$ 3.778,30	0,35%
<b>Total</b>	<b>37</b>	<b>100,00%</b>	<b>R\$ 1.089.816,05</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: elaboração própria após consultas ao sítio [www.pregao.sp.gov.br](http://www.pregao.sp.gov.br) e [www.receita.fazenda.gov.br](http://www.receita.fazenda.gov.br).

Tabela 7 – Quantidade de empresas vencedoras e respectivo valor por estado – pregão presencial – FZEA – 2007 e 2008

Estado	Quantidade de empresas por estado	%	Valor por estado	%
São Paulo	55	98,21%	R\$ 812.717,69	99,61%
Paraná	1	1,79%	R\$ 3.142,00	0,39%
<b>Total</b>	<b>56</b>	<b>100,00%</b>	<b>R\$ 815.859,69</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: elaboração própria após consultas ao sítio [www.pregao.sp.gov.br](http://www.pregao.sp.gov.br) e [www.receita.fazenda.gov.br](http://www.receita.fazenda.gov.br).

Comparando-se os períodos presenciais, o que se percebe é que ambos ficaram com a quantidade de empresas vencedoras e seu respectivo montante financeiro acima de 90%, o que representa uma concentração bastante grande no estado paulista. Todavia, no período de 2010 e 2011, houve uma queda de, no mínimo, seis pontos percentuais, além de

aparecerem mais empresas vencedoras de fora do estado, passando essa participação de quase 2% para algo em torno de 8%.

Com a introdução do pregão eletrônico, essa tendência de elevação de vencedores de fora do estado continuou, só que alcançando mais de 20%, o que representou uma queda, em comparação ao pior resultado presencial, de quase 15 pontos percentuais. Também houve queda com relação ao valor auferido pelas empresas de São Paulo, ficando a mesma em torno de quatro pontos percentuais, bem menos significativa do que na característica anteriormente analisada.

Em se tratando das regiões administrativas do estado, as Tabelas 8, 9 e 10 apresentam uma nova gama de informações passíveis de análise:

Tabela 8 – Quantidade de empresas vencedoras e respectivo valor em comparação com os totais por estado e geral – pregão eletrônico – FZEA – 2010 e 2011

Região Administrativa (RA)	Quantidade de empresas por RA	% - comparação São Paulo	% - comparação geral	Variação - pontos percentuais	Valor por RA	% - comparação São Paulo	% - comparação geral	Variação - pontos percentuais
São Paulo	24	46,15%	35,82%	-10,33	R\$ 244.086,18	32,22%	28,16%	-4,06
Campinas	20	38,46%	29,85%	-8,61	R\$ 444.545,46	58,68%	51,28%	-7,40
Ribeirão Preto	2	3,85%	2,99%	-0,86	R\$ 3.235,00	0,43%	0,37%	-0,05
São José do Rio Preto	2	3,85%	2,99%	-0,86	R\$ 8.200,00	1,08%	0,95%	-0,14
Baixada Santista	1	1,92%	1,49%	-0,43	R\$ 23.240,00	3,07%	2,68%	-0,39
Central	1	1,92%	1,49%	-0,43	R\$ 3.000,00	0,40%	0,35%	-0,05
Presidente Prudente	1	1,92%	1,49%	-0,43	R\$ 19.600,00	2,59%	2,26%	-0,33
Sorocaba	1	1,92%	1,49%	-0,43	R\$ 11.700,00	1,54%	1,35%	-0,19
<b>Total São Paulo</b>	<b>52</b>	<b>100,00%</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>R\$ 757.606,64</b>	<b>100,00%</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>Total geral</b>	<b>67</b>	<b>-</b>	<b>77,61%</b>	<b>-</b>	<b>R\$ 866.861,32</b>	<b>-</b>	<b>87,40%</b>	<b>-</b>

Fonte: elaboração própria após consultas ao sítio [www.pregao.sp.gov.br](http://www.pregao.sp.gov.br) e [www.receita.fazenda.gov.br](http://www.receita.fazenda.gov.br).

Tabela 9 – Quantidade de empresas vencedoras e respectivo valor em comparação com os totais por estado e geral – pregão presencial – FZEA – 2010 e 2011

Região Administrativa (RA)	Quantidade de empresas por RA	% - comparação São Paulo	% - comparação geral	Variação - pontos percentuais	Valor por RA	% - comparação São Paulo	% - comparação geral	Variação - pontos percentuais
São Paulo	17	50,00%	45,95%	-4,05	R\$ 234.752,30	23,66%	21,54%	-2,12
Campinas	12	35,29%	32,43%	-2,86	R\$ 348.855,46	35,17%	32,01%	-3,16
Ribeirão Preto	3	8,82%	8,11%	-0,72	R\$ 244.200,00	24,62%	22,41%	-2,21
Central	1	2,94%	2,70%	-0,24	R\$ 121.229,99	12,22%	11,12%	-1,10
Sorocaba	1	2,94%	2,70%	-0,24	R\$ 43.000,00	4,33%	3,95%	-0,39
<b>Total São Paulo</b>	<b>34</b>	<b>100,00%</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>R\$ 992.037,75</b>	<b>100,00%</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>Total geral</b>	<b>37</b>	<b>-</b>	<b>91,89%</b>	<b>-</b>	<b>R\$ 1.089.816,05</b>	<b>-</b>	<b>91,03%</b>	<b>-</b>

Fonte: elaboração própria após consultas ao sítio [www.pregao.sp.gov.br](http://www.pregao.sp.gov.br) e [www.receita.fazenda.gov.br](http://www.receita.fazenda.gov.br).

Tabela 10 – Quantidade de empresas vencedoras e respectivo valor em comparação com os totais por estado e geral – pregão presencial – FZEA – 2007 e 2008

Região Administrativa (RA)	Quantidade de empresas por RA	% - comparação São Paulo	% - comparação geral	Variação - pontos percentuais	Valor por RA	% - comparação São Paulo	% - comparação geral	Variação - pontos percentuais
Campinas	20	36,36%	35,71%	-0,65	R\$ 377.864,63	46,49%	46,31%	-0,18
Central	11	20,00%	19,64%	-0,36	R\$ 91.086,50	11,21%	11,16%	-0,04
São Paulo	10	18,18%	17,86%	-0,32	R\$ 170.386,56	20,97%	20,88%	-0,08
São José do Rio Preto	7	12,73%	12,50%	-0,23	R\$ 89.163,00	10,97%	10,93%	-0,04
Araçatuba	3	5,45%	5,36%	-0,10	R\$ 23.875,00	2,94%	2,93%	-0,01
Ribeirão Preto	3	5,45%	5,36%	-0,10	R\$ 30.342,00	3,73%	3,72%	-0,01
Bauru	1	1,82%	1,79%	-0,03	R\$ 30.000,00	3,69%	3,68%	-0,01
<b>Total São Paulo</b>	<b>54</b>	<b>100,00%</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>R\$ 812.717,69</b>	<b>100,00%</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>Total geral</b>	<b>56</b>	<b>-</b>	<b>98,21%</b>	<b>-</b>	<b>R\$ 815.859,69</b>	<b>-</b>	<b>99,61%</b>	<b>-</b>

Fonte: elaboração própria após consultas ao sítio [www.pregao.sp.gov.br](http://www.pregao.sp.gov.br) e [www.receita.fazenda.gov.br](http://www.receita.fazenda.gov.br).

Chama a atenção, nos três casos, o fato de a maioria do valor despendido ficar na região campineira, na qual se situa a cidade de Pirassununga e o *campus* da FZEA, merecendo destaque o resultado obtido por meio de pregão eletrônico, que, apesar de permitir uma maior participação de empresas de fora do estado e de suas diversas regiões, não afetou a concentração regional em termos de percentual de valor, nem mesmo em termos de percentual de empresas vencedoras.

Outro destaque vai para a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), que nos três casos conseguiu auferir significativos percentuais do valor total licitado. Mais um destaque a ser dado a essa região está associado ao fato da constante elevação de seus vencedores nos três períodos. Apesar de ainda haver uma concentração em termos de valor na região de Campinas, não pode ser desprezada a ameaça iminente vinda do aumento de ganhadores de outras regiões, especialmente os situados na RMSP, que passaram de 10 para 24 empresas, acréscimo de mais de 100%.

Sentido oposto tiveram as empresas da região Central, que perderam bastante espaço.

Mesmo saindo do escopo desta pesquisa, parece válido descer um degrau na análise e chegar ao nível local para verificar a participação das empresas de Pirassununga no total auferido por sua região, estendendo-se tal comparação aos dois níveis maiores (estado e geral). As Tabelas 11, 12 e 13 mostram tal desempenho:

Tabela 11 – Quantidade de empresas vencedoras e respectivo valor em comparação com os totais da região, estado e geral – pregão eletrônico – FZEA – 2010 e 2011

Local/região	Quantidade de empresas por local/região	%	Valor por local/região	%
Pirassununga	6	-	R\$ 195.512,88	-
Campinas	20	30,00%	R\$ 444.545,46	43,98%
São Paulo - estado	48	12,50%	R\$ 757.606,64	25,81%
Geral	67	8,96%	R\$ 866.861,32	22,55%

Fonte: elaboração própria após consultas ao sítio [www.pregao.sp.gov.br](http://www.pregao.sp.gov.br) e [www.receita.fazenda.gov.br](http://www.receita.fazenda.gov.br).

Tabela 12 – Quantidade de empresas vencedoras e respectivo valor em comparação com os totais da região, estado e geral – pregão presencial – FZEA – 2010 e 2011

Local/região	Quantidade de empresas por local/região	%	Valor por local/região	%
Pirassununga	6	-	R\$ 258.463,46	-
Campinas	12	50,00%	R\$ 348.855,46	74,09%
São Paulo - estado	34	17,65%	R\$ 992.037,75	26,05%
Geral	37	16,22%	R\$ 1.089.816,05	23,72%

Fonte: elaboração própria após consultas ao sítio [www.pregao.sp.gov.br](http://www.pregao.sp.gov.br) e [www.receita.fazenda.gov.br](http://www.receita.fazenda.gov.br).

Tabela 13 – Quantidade de empresas vencedoras e respectivo valor em comparação com os totais da região, estado e geral – pregão presencial – FZEA – 2007 e 2008

Local/região	Quantidade de empresas por local/região	%	Valor por local/região	%
Pirassununga	6	-	R\$ 183.147,83	-
Campinas	20	30,00%	R\$ 377.864,63	48,47%
São Paulo - estado	55	10,91%	R\$ 812.717,69	22,54%
Geral	56	10,71%	R\$ 815.859,69	22,45%

Fonte: elaboração própria após consultas ao sítio [www.pregao.sp.gov.br](http://www.pregao.sp.gov.br) e [www.receita.fazenda.gov.br](http://www.receita.fazenda.gov.br).

Esta última parte da análise mostra que as empresas de Pirassununga merecem um destaque especial dentro da participação das empresas da região. Elas tiveram uma presença no rol de empresas vencedoras que variou de 30% a 50%, enquanto o valor auferido por elas, nos três casos, ficou acima de 40%.

Findada a análise relativa à FZEA, a próxima subseção tratará das mesmas análises, só que agora envolvendo a EESC.

### 5.3 Análise regional nas licitações da EESC/USP

Da mesma forma que na subseção anterior, a análise será feita em três momentos, onde o primeiro deles é relativo à parte estadual, sendo depois a análise realizada por região administrativa do estado de São Paulo, chegando, então, finalmente, ao nível local.

As Tabelas 14, 15 e 16 apresentam os dados em nível estadual para os três períodos estudados:

Tabela 14 – Quantidade de empresas vencedoras e respectivo valor por estado – pregão eletrônico – EESC – 2010 e 2011

Estado	Quantidade de empresas por estado	%	Valor por estado	%
São Paulo	30	71,43%	R\$ 411.307,62	64,80%
Paraná	7	16,67%	R\$ 153.015,64	24,11%
Minas Gerais	2	4,76%	R\$ 20.557,80	3,24%
Rio de Janeiro	2	4,76%	R\$ 23.965,98	3,78%
Santa Catarina	1	2,38%	R\$ 25.895,22	4,08%
<b>Total</b>	<b>42</b>	<b>100,00%</b>	<b>R\$ 634.742,26</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: elaboração própria após consultas ao sítio [www.pregao.sp.gov.br](http://www.pregao.sp.gov.br) e [www.receita.fazenda.gov.br](http://www.receita.fazenda.gov.br).

Tabela 15 – Quantidade de empresas vencedoras e respectivo valor por estado – pregão presencial – EESC – 2010

Estado	Quantidade de empresas por estado	%	Valor por estado	%
São Paulo	60	98,36%	R\$ 1.695.333,90	99,59%
Tocantins	1	1,64%	R\$ 6.920,00	0,41%
<b>Total</b>	<b>61</b>	<b>100,00%</b>	<b>R\$ 1.702.253,90</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: elaboração própria após consultas ao sítio [www.pregao.sp.gov.br](http://www.pregao.sp.gov.br) e [www.receita.fazenda.gov.br](http://www.receita.fazenda.gov.br).

Tabela 16 – Quantidade de empresas vencedoras e respectivo valor por estado – pregão presencial – EESC – 2008

Estado	Quantidade de empresas por estado	%	Valor por estado	%
São Paulo	63	94,03%	R\$ 1.973.548,23	98,29%
Minas Gerais	2	2,99%	R\$ 20.036,00	1,00%
Paraná	2	2,99%	R\$ 14.365,00	0,72%
<b>Total</b>	<b>67</b>	<b>100,00%</b>	<b>R\$ 2.007.949,23</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: elaboração própria após consultas ao sítio [www.pregao.sp.gov.br](http://www.pregao.sp.gov.br) e [www.receita.fazenda.gov.br](http://www.receita.fazenda.gov.br).

Focando apenas nos dois períodos presenciais, percebe-se uma situação de estabilidade, onde há um absoluto predomínio das empresas paulistas, tanto a respeito da quantidade de empresas vencedoras quanto dos valores por elas auferidos.

Tal situação é afetada significativamente com a introdução do pregão eletrônico. No que tange à quantidade de empresas, a queda passou de 20 pontos percentuais; com relação ao valor, a queda foi acima dos 30 pontos percentuais.

Destaque para as empresas paranaenses, que ficaram com quase 25% de todo o montante licitado por pregão eletrônico até o momento.

Em se tratando das regiões administrativas do estado, as Tabelas 17, 18 e 19 apresentam as seguintes informações:

Tabela 17 – Quantidade de empresas vencedoras e respectivo valor em comparação com os totais por estado e geral – pregão eletrônico – EESC – 2010 e 2011

Região Administrativa (RA)	Quantidade de empresas por RA	% - comparação São Paulo	% - comparação geral	Variação - pontos percentuais	Valor por RA	% - comparação São Paulo	% - comparação geral	Variação - pontos percentuais
Central	12	40,00%	28,57%	-11,43	R\$ 164.489,18	39,99%	25,91%	-14,08
São Paulo	9	30,00%	21,43%	-8,57	R\$ 127.964,30	31,11%	20,16%	-10,95
Campinas	4	13,33%	9,52%	-3,81	R\$ 58.925,00	14,33%	9,28%	-5,04
Ribeirão Preto	2	6,67%	4,76%	-1,90	R\$ 22.785,50	5,54%	3,59%	-1,95
Araçatuba	2	6,67%	4,76%	-1,90	R\$ 30.544,64	7,43%	4,81%	-2,61
São José do Rio Preto	1	3,33%	2,38%	-0,95	R\$ 6.599,00	1,60%	1,04%	-0,56
<b>Total São Paulo</b>	<b>30</b>	<b>100,00%</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>R\$ 411.307,62</b>	<b>100,00%</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>Total geral</b>	<b>42</b>	<b>-</b>	<b>71,43%</b>	<b>-</b>	<b>R\$ 634.742,26</b>	<b>-</b>	<b>64,80%</b>	<b>-</b>

Fonte: elaboração própria após consultas ao sítio [www.pregao.sp.gov.br](http://www.pregao.sp.gov.br) e [www.receita.fazenda.gov.br](http://www.receita.fazenda.gov.br).

Tabela 18 – Quantidade de empresas vencedoras e respectivo valor em comparação com os totais por estado e geral – pregão presencial – EESC – 2010

Região Administrativa (RA)	Quantidade de empresas por RA	% - comparação São Paulo	% - comparação geral	Variação - pontos percentuais	Valor por RA	% - comparação São Paulo	% - comparação geral	Variação - pontos percentuais
Central	22	36,67%	36,07%	-0,60	R\$ 1.047.358,44	61,78%	61,53%	-0,25
São Paulo	14	23,33%	22,95%	-0,38	R\$ 189.847,00	11,20%	11,15%	-0,05
Campinas	13	21,67%	21,31%	-0,36	R\$ 288.288,76	17,00%	16,94%	-0,07
Ribeirão Preto	3	5,00%	4,92%	-0,08	R\$ 15.608,90	0,92%	0,92%	0,00
São José do Rio Preto	3	5,00%	4,92%	-0,08	R\$ 108.294,00	6,39%	6,36%	-0,03
Sorocaba	2	3,33%	3,28%	-0,05	R\$ 15.080,00	0,89%	0,89%	0,00
Araçatuba	1	1,67%	1,64%	-0,03	R\$ 6.726,80	0,40%	0,40%	0,00
Baixada Santista	1	1,67%	1,64%	-0,03	R\$ 12.270,00	0,72%	0,72%	0,00
Marília	1	1,67%	1,64%	-0,03	R\$ 11.860,00	0,70%	0,70%	0,00
<b>Total São Paulo</b>	<b>60</b>	<b>100,00%</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>R\$ 1.695.333,90</b>	<b>100,00%</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>Total geral</b>	<b>61</b>	<b>-</b>	<b>98,36%</b>	<b>-</b>	<b>R\$ 1.702.253,90</b>	<b>-</b>	<b>99,59%</b>	<b>-</b>

Fonte: elaboração própria após consultas ao sítio [www.pregao.sp.gov.br](http://www.pregao.sp.gov.br) e [www.receita.fazenda.gov.br](http://www.receita.fazenda.gov.br).

Tabela 19 – Quantidade de empresas vencedoras e respectivo valor em comparação com os totais por estado e geral – pregão presencial – EESC – 2008

Região Administrativa (RA)	Quantidade de empresas por RA	% - comparação São Paulo	% - comparação geral	Variação - pontos percentuais	Valor por RA	% - comparação São Paulo	% - comparação geral	Variação - pontos percentuais
Central	27	42,86%	40,30%	-2,56	R\$ 816.755,54	41,39%	40,68%	-0,71
Campinas	11	17,46%	16,42%	-1,04	R\$ 219.672,60	11,13%	10,94%	-0,19
São Paulo	10	15,87%	14,93%	-0,95	R\$ 388.090,59	19,66%	19,33%	-0,34
Ribeirão Preto	8	12,70%	11,94%	-0,76	R\$ 428.568,00	21,72%	21,34%	-0,37
Araçatuba	3	4,76%	4,48%	-0,28	R\$ 33.310,00	1,69%	1,66%	-0,03
São José do Rio Preto	3	4,76%	4,48%	-0,28	R\$ 79.710,00	4,04%	3,97%	-0,07
Sorocaba	1	1,59%	1,49%	-0,09	R\$ 7.441,50	0,38%	0,37%	-0,01
<b>Total São Paulo</b>	<b>63</b>	<b>100,00%</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>R\$ 1.973.548,23</b>	<b>100,00%</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>Total geral</b>	<b>67</b>	<b>-</b>	<b>94,03%</b>	<b>-</b>	<b>R\$ 2.007.949,23</b>	<b>-</b>	<b>98,29%</b>	<b>-</b>

Fonte: elaboração própria após consultas ao sítio [www.pregao.sp.gov.br](http://www.pregao.sp.gov.br) e [www.receita.fazenda.gov.br](http://www.receita.fazenda.gov.br).

No âmbito regional, as perdas, em termos de valor, não foram tão grandes se comparadas ao pior resultado presencial, o que dá uma variação de pouco mais de um ponto percentual. É claro que se comparadas ao melhor resultado presencial a situação é outra, indo a diferença para mais de 20 pontos percentuais.

Fica como destaque o fato do advento do pregão eletrônico ter feito com que a região perdesse para empresas vencedoras de fora do estado o equivalente a 11 pontos percentuais em termos de participação de empresas e, com relação à participação em valor, o equivalente a 14 pontos percentuais.

Além disso, voltando às regiões paulistas, merecem menção duas regiões com expressivas e constantes participações nos pregões da EESC, tanto presenciais quanto

eletrônicos: a região campineira e a RMSP, principalmente esta última. Com a chegada do pregão eletrônico, a RMSP teve aumentada sua participação nos dois critérios avaliados, em especial no que tange ao valor, cujo aumento foi de mais de 10 pontos percentuais se comparado ao melhor resultado anterior.

Resta agora a análise de cunho local, cujos dados serão apresentados pelas Tabelas 20, 21, e 22:

Tabela 20 – Quantidade de empresas vencedoras e respectivo valor em comparação com os totais da região, estado e geral – pregão eletrônico – EESC – 2010 e 2011

Local/região	Quantidade de empresas por local/região	%	Valor por local/região	%
São Carlos	9	-	R\$ 109.524,00	-
Central	12	75,00%	R\$ 164.489,18	66,58%
São Paulo - estado	30	30,00%	R\$ 411.307,62	26,63%
Geral	42	21,43%	R\$ 634.742,26	17,25%

Fonte: elaboração própria após consultas ao sítio [www.pregao.sp.gov.br](http://www.pregao.sp.gov.br) e [www.receita.fazenda.gov.br](http://www.receita.fazenda.gov.br).

Tabela 21 – Quantidade de empresas vencedoras e respectivo valor em comparação com os totais da região, estado e geral – pregão presencial – EESC – 2010

Local/região	Quantidade de empresas por local/região	%	Valor por local/região	%
São Carlos	19	-	R\$ 937.224,84	-
Central	22	86,36%	R\$ 1.047.358,44	89,48%
São Paulo - estado	60	31,67%	R\$ 1.695.333,90	55,28%
Geral	61	31,15%	R\$ 1.702.253,90	55,06%

Fonte: elaboração própria após consultas ao sítio [www.pregao.sp.gov.br](http://www.pregao.sp.gov.br) e [www.receita.fazenda.gov.br](http://www.receita.fazenda.gov.br).

Tabela 22 – Quantidade de empresas vencedoras e respectivo valor em comparação com os totais da região, estado e geral – pregão presencial – EESC – 2008

Local/região	Quantidade de empresas por local/região	%	Valor por local/região	%
São Carlos	22	-	R\$ 620.539,54	-
Central	27	81,48%	R\$ 816.755,54	75,98%
São Paulo - estado	63	34,92%	R\$ 1.973.548,23	31,44%
Geral	67	32,84%	R\$ 2.007.949,23	30,90%

Fonte: elaboração própria após consultas ao sítio [www.pregao.sp.gov.br](http://www.pregao.sp.gov.br) e [www.receita.fazenda.gov.br](http://www.receita.fazenda.gov.br).

As empresas são-carlenses se destacam na participação junto às licitações da EESC, principalmente na esfera de sua região. Mesmo com o pregão eletrônico, elas possuem maioria absoluta nos dois quesitos ora analisados. Contudo, no período eletrônico, a perda de representatividade em relação às duas variáveis é a que mais se destaca.

A subseção seguinte analisa conjuntamente os casos da FZEA e da EESC, além de cruzar tal análise com a percepção dos respondentes quanto à penetração de empresas externas à região.

#### **5.4 Juntando as análises: em busca de um parâmetro quanto ao impacto regional**

A utilização do pregão eletrônico trouxe mais prejuízos do que ganhos às duas unidades. Tanto em termos administrativos, já comentados na primeira subseção desta parte, quanto no impacto à economia regional.

Os efeitos foram sentidos mais fortemente nas licitações da EESC. Uma possível explicação talvez esteja no tipo de objeto que essas unidades compram. Apesar de ambas comprarem alguns produtos similares, como mobiliário e equipamentos de informática, a EESC, por abrigar cursos da área de engenharia, realiza a compra de equipamentos de informática de maneira mais intensiva que a FZEA, que acaba sendo mais intensiva na compra de equipamentos e insumos para seus laboratórios de ciências básicas, nas áreas de biologia, física e química. Diante de um pouco mais de especificidade dos produtos e/ou serviços adquiridos na FZEA, é esperado que haja um menor número de fornecedores interessados em participar de suas licitações, afinal, não é qualquer empresa que comercializa contadores de célula, situação inversa à ocorrida no caso dos microcomputadores, usados em maior escala na EESC. Outra explicação é quanto aos valores licitados nas duas unidades. Os valores da EESC são maiores, logo, mais atrativos, inclusive a empresas de fora da região. Vale ainda registrar que, no geral, os produtos licitados por ambas as unidades, como é o caso do mobiliários e equipamentos de informática, são itens considerados simples, “de prateleira”, e que podem ser fornecidos por empresas locais/regionais.

O grande destaque fora do estado fica para as empresa sediadas no Paraná, efeito mais sentido em São Carlos, ao passo que dentro do estado ficou destacada a presença de empresas da RMSP nos pregões das duas unidades. Nas licitações da EESC notou-se também

a influência das empresas da região de Campinas, uma das regiões mais importante do estado, enquanto nas licitações da FZEA percebeu-se uma queda significativa na participação das empresas da região Central, região mais modesta que a primeira.

Nos dois casos também constatou-se que a participação das empresas locais é bastante significativa no que se refere a suas respectivas regiões, ocorrendo isso tanto com relação à quantidade de empresas quanto com os valores auferidos. O destaque maior ficou para de São Carlos.

Com relação aos impactos das empresas externas à região em que ocorre a licitação, os respondentes se manifestaram conforme descreve a Tabela 23:

Tabela 23 – Respostas dadas por servidores da área de licitação da USP quanto à presença de empresas externas à região no pregão eletrônico, em porcentagem

Questões elaboradas / alternativas oferecidas	Pequena diminuição	Grande diminuição	Pequeno aumento	Grande aumento	Estável (1)	Não sei responder	Total
Participação de licitantes de fora da região em licitação por pregão eletrônico.	0,00%	0,00%	18,18%	72,73%	9,09%	0,00%	<b>100,00%</b>
Vencedores de licitação por pregão eletrônico que são de fora da região.	0,00%	1,82%	30,91%	58,18%	9,09%	0,00%	<b>100,00%</b>

Fonte: elaboração própria a partir de respostas a questionário.

Nota: questionário submetido a 400 servidores, tendo 55 respondentes; foram consideradas as respostas enviadas até 24/10/2011.

(1) se comparado ao pregão presencial.

Eles entenderam que houve um grande aumento das empresas participantes de fora da região<sup>66</sup>, o que, conseqüentemente, levou a um maior número de vencedores externos à região.

Diante todo o exposto, e considerando-se que: 1) a variável que trata das empresas vencedoras dos certames é o foco principal de uma política pública voltada ao desenvolvimento regional, e que o montante auferido é um efeito secundário, geralmente associado ao primeiro; 2) que os percentuais de empresas vencedoras sediadas na região, no caso da FZEA, de 38,46% para pregões eletrônicos do período 2010/2011, de 35,29% para pregões presenciais do período 2010/2011, de 36,36% para pregões presenciais do período 2007/2008, o que dá uma **média de 36,70%**; 3) que os percentuais de empresas vencedoras sediadas na região, no caso da EESC, de 40% para pregões eletrônicos do período 2010/2011, de 36,67% para pregões presenciais do ano de 2010, de 42,86% para pregões presenciais do

<sup>66</sup> A pesquisa ao sítio Pregão apresenta apenas os vencedores, não sendo possível visualizar os demais participantes.

ano de 2008, o que dá uma **média de 39,84%**, conclui-se que o Decreto Estadual nº 54.229/2009 não surtiu efeitos pelos seguintes motivos:

- Após o decreto houve uma elevação de empresas vencedoras sediadas no Paraná;
- Após o decreto houve uma elevação de empresas vencedoras sediadas na RMSP;
- Após o decreto houve variações pequenas, para cima, no caso do pregão eletrônico, e para baixo, no caso do pregão presencial, em relação ao percentual médio de empresas vencedoras das duas regiões, o que mostra que o efeito do decreto em aumentar a participação das empresas destas regiões foi quase que inteiramente nulo.

Em suma, considerando-se que ele nada poder fazer para impedir que empresas de fora participem e vençam as licitações, de acordo com o que determina a LLC, resta criticá-lo pelo pouco que tem feito em favor de elevar a participação competitiva das empresas regionais, o que demanda melhorias na referida política, além de destacar a necessidade de implementação de outras políticas acessórias, claro, caso se pretenda promover uma melhora de tal situação.

Com isso, passa-se à parte da conclusão, na qual será feita uma síntese do que este trabalho se propôs a fazer, além de serem apresentadas proposições de melhorias em favor de uma política pública mais efetiva de desenvolvimento regional, na qual se espera que as licitações funcionem como um instrumento de fomento ao crescimento econômico regional.

## 6 CONCLUSÃO

A presente dissertação tratou de abordar o Estado em ação por meio de suas políticas públicas.

Políticas públicas podem levar ao desenvolvimento, independentemente da adjetivação que se queira dar a esse termo. Diante disso, o esperado de uma política pública de desenvolvimento regional é que ela produza uma situação de desequilíbrio (descontinuidade) no *status quo* vigente em busca de resolver um problema público coletivamente relevante tão secular quanto é a desigualdade regional encontrada no Brasil.

Esse problema necessita ser combatido por políticas públicas diversas, mostrando o referencial teórico aqui apresentado que o uso de licitações pode ser uma opção viável, principalmente em se tratando ela de ser uma possibilidade interessante de acesso ao mercado para MPEs regionais. Mas, para tanto, ela precisa ser amparada por uma engenharia institucional, mormente no que tange a fazer a ligação entre o tratamento favorecido e diferenciado dado a MPEs em licitações e o estímulo a que as empresas regionais de tais portes participem e vençam certames ocorridos nas regiões em que as mesmas se encontram sediadas.

O Decreto Estadual nº 54.229/2009 foi pensado para ir além do que a LGMPE determina, o que por si só já merece destaque enquanto iniciativa, contudo, o que percebeu-se no presente estudo é que, mesmo com sua existência, não há, efetivamente, no estado de São Paulo, uma política pública constituída e voltada ao desenvolvimento regional por intermédio do uso do poder de compra do Estado, ficando isso demonstrado por meio das análises realizadas, que apontaram para o efeito quase nulo do decreto em questão.

A hipótese aqui defendida foi a de que não há uma engenharia institucional que permita estender os efeitos do tratamento diferenciado e favorecido dado a MPEs à promoção do desenvolvimento regional, ou seja, a ocorrência do efeito em cascata, mencionada por Silva, E. (2008), não tem funcionado nesse desenho institucional, ainda mais sob o efeito tendencial de quebra de barreira regional trazido pelo pregão eletrônico, efeito confirmado pela pesquisa, que apontou destaque às empresas do Paraná e da RMSP nos pregões da FZEA e da EESC, o que atenta ainda mais contra a forma desconexa, até então empregada, de se buscar a promoção do desenvolvimento regional por meio do uso do poder de compra do Estado.

Quanto a isso, infelizmente, pouco pode ser feito no presente momento, pois, de acordo com a LLC, “ainda” não é possível dar tratamento diferenciado a empresas regionais, tendo em vista que o inciso I, § 1º, de seu artigo 3º veda aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, **da sede** ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991; (BRASIL, 1993, grifo nosso).

Isso talvez ajude a explicar a maneira limitada com que o decreto paulista tratou do assunto, no entanto, o caput do artigo citado acima, alterado pela Lei nº 12.349/2010, acena com a possibilidade de que um dia também se atente para a promoção do desenvolvimento regional:

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

Um indicativo disso pode estar no Projeto de Lei nº 368/2011, do deputado federal Marçal Filho. Objetiva tal projeto dar a possibilidade de preferência a produtos e serviços locais e regionais, com base no que preceituou a Lei nº 12.349/2010 a produtos e serviços nacionais.

Isso vai ao encontro do que se espera de uma política de desenvolvimento regional/local, pois possibilita o acesso ao mercado por parte de empresas regionais/locais, e fornecer bens e serviços à Administração Pública é um grande mercado. Contudo, é importante que se atente também para “políticas assessórias” que visem melhorar a competitividade e a produtividade dessas empresas.

Apesar das críticas aqui desferidas ao pregão eletrônico, não pretende este trabalho sugerir que se abandone sua utilização pelo simples fato dele ter sido danoso à economia regional aqui estudada; ao contrário disso, além da proposição de sua manutenção, sugere-se que sejam criadas outras políticas e mecanismos que permitam que as empresas regionais possam competir mais fortemente em tal ambiente.

Uma sugestão nesse sentido é a de que se torne possível que o empate ficto<sup>67</sup>, previsto na LGMPE e hoje já difundido nas práticas licitatórias, pudesse alcançar primeiramente as empresas regionais/locais incorridas em tal situação, cabendo ao sistema de disputa identificá-las dentro do rol de empresas empatadas, respeitando a ordem de classificação existente entre elas (empresas regionais),<sup>68</sup> o que pode ser entendido como uma preferência dentro do sistema de preferência já existente, o que não atenta contra o objetivo do direito de preferência previsto em lei, uma vez que o foco continuará sendo as MPEs, só que com ênfase nas regionais/locais.

Com a elevação da quantidade de empresas regionais consagradas vencedoras, o que deve ocorrer em meio a um ambiente de pregão eletrônico – onde existe maior competição e dificuldade de formação de conluíus locais –, espera-se que haja uma maior circulação de dinheiro dentro da região/localidade promotora de uma determinada licitação, pois, o dinheiro pago pela Administração Pública à uma empresa regional/local pode, por exemplo, ser parcialmente revertido em investimentos para ampliação dos negócios na cidade/região, produzindo assim mais empregos e elevação de renda, que pode ser consumida em parte também no próprio lugar, sem contar que parte disso volta aos cofres públicos por meio de tributos. Em suma, isso pode ser entendido como um ciclo virtuoso de inspirações keynesianas, que pode ser utilizado para ampliar a atividade econômica regional/local.

Mas há que se ressaltar que não é apenas por meio de mudanças legais, como necessita ocorrer com a sugestão apresentada anteriormente – do empate ficto – que se pode pensar em indução de desenvolvimento regional por meio das compras públicas. Exemplo disso foi dado pela prefeitura de Pilar do Sul, em São Paulo, que por meio de logística, ferramenta que pode ter “[...] impactos significativos em termos de acesso e qualidade dos serviços públicos [...]” (VAZ; LOTTA, 2011, p. 165), levou empresas da localidade a terem melhores condições de participação em suas licitações.

Talvez fosse o caso do estado de São Paulo possuir uma agência nos moldes da americana *Small Business Administration*, “[...] agência voltada especificamente à implementação de programas às pequenas empresas [...]” (MOREIRA; MORAES, 2002, p. 107), enaltecida por Sachs (2008), devendo essa ser separada dos órgãos compradores,

---

<sup>67</sup> No caso do pregão, MPEs que se encontrem com propostas iguais ou superiores em até 5% ao melhor preço classificado, desde que tenha sido esse apresentado por um outro tipo de empresa, sociedade anônima, por exemplo, são consideradas em situação de empate com essa, tendo elas ao ser favor a preferência no desempate. Nas modalidades da LLC o percentual sobre para 10%. (BRASIL, 2006).

<sup>68</sup> Poderia ser levado em consideração, por exemplo, a divisão em regiões administrativas existente no estado de São Paulo, cabendo ao software gerenciador da disputa identificar se uma determinada empresa faz ou não parte daquela região.

conforme observou Tandler (1998), ficando sob sua responsabilidade a criação e implementação de programas de incentivo a MPEs e ao desenvolvimento regional. Exemplo disso se encontra na forma como o tratamento diferenciado e favorecido é dado às MPEs brasileiras. Não há uma reserva<sup>69</sup> de mercado em nosso país, logo, essa agência poderia ter como meta desenvolver políticas que tornassem as MPEs regionais mais competitivas e produtivas, tarefa que passa, por exemplo, por desenvolver potenciais fornecedores que atualmente se encontrem distanciados do mercado licitações; assessoria aos licitantes novatos e inexperientes; capacitação de fornecedores e, até mesmo, de compradores; criar mecanismos mais efetivos de divulgação das licitações; incentivar as Administrações Públicas a planejarem com a devida antecedência as suas contratações, realizarem compras coletivas de âmbito regional para elevação do poder de compra e a pagarem em dia seus fornecedores; facilitar a obtenção de crédito a licitantes que estejam necessitando e etc.

Conforme apresentação esquemática apresentada no presente trabalho, o poder de compra do Estado não é capaz, por si só, de auferir outputs e outcomes como os almejados pelo decreto aqui estudado; para que uma licitação possa produzir resultados/impactos econômicos, sociais e/ou ambientais, ela necessita do suporte do poder de compra do Estado (tamanho/vulto/dimensão) para atrair fornecedores que aceitem as regras do jogo impostas, mas não só isso, pois é desejável que a política pública que se queira alcançar esteja constituída em forma de legislação (uso intencional do poder de compra do Estado), com a presença de uma sólida engenharia institucional, além de que as licitações (instrumentos de política pública), por meio de seus editais, prevejam a incidência de tal política.

Com relação ao decreto paulista aqui estudado, considerando-se o entendimento de Sundfeld (2009) em relação à necessidade de experimentalismo no campo das licitações, é possível o entendimento de que o referido decreto encontra-se em fase de testes, devendo ser aperfeiçoado, podendo, inclusive, em um futuro próximo, servir de modelo para outros entes federativos, que, de acordo com suas necessidades regionais/locais, poderão ou não adotar tal tipo de política.

Em suma, a utilização de licitação como instrumento de política pública é mais complexa do que apenas destinar um artigo e dois parágrafos à “[...] promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito regional, [dando-se isso] por meio da descentralização territorial dos processos licitatórios [...]”, conforme ocorre com o Decreto Estadual nº 54.229/2009.

---

<sup>69</sup> Prática com a qual Tandler (1998) se coloca contrária por entender que ela gera um desestímulo pela qualidade, ou seja, as empresas protegidas fornecem produtos de qualidade inferior por preços mais caros.

## REFERÊNCIAS

ARANTES, R. S. O uso do poder de compra do estado para a geração de emprego e renda e o desenvolvimento local. In: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 11., 2006. Ciudad de Guatemala. **Anais...** Caracas: CLAD, 2006.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL, versão 1.0.0. ESM Consultoria; PNUD, 2003.

BARADEL, E. M.; SILVA, I. P. Mudança institucional na forma de licitar: a lei do pregão e os custos de transação. In: Congresso Consad de Gestão Pública, 1., 2008, Brasília. **Anais eletrônicos...** Disponível em: <<http://www.consad.org.br/sites/1500/1504/00000799.doc>>. Acesso em: 19 set. 2011.

BARADEL, E. M. As reformas administrativas e as mudanças ocorridas nas legislações de licitação. In: Jornada Científica de Administração Pública, 2., 2008, Araraquara. **Anais eletrônicos...** Disponível em: <<http://www.jornap.com/IIIJornap/anais/Anais%20II/Artigos/59.pdf>>. Acesso em 24 set. 2011.

BARADEL, E. M. Análise do Programa Municipal de Qualidade Ambiental da Cidade de São Paulo. In: Seminários em Administração, 12., 2009, São Paulo. **Anais eletrônicos...** Disponível em: <[http://www.ead.fea.usp.br/semead/12semead/resultado/an\\_resumo.asp?cod\\_trabalho=923](http://www.ead.fea.usp.br/semead/12semead/resultado/an_resumo.asp?cod_trabalho=923)>. Acesso em: 30 set. 2011.

BARQUERO, A. V. **Desarrollo económico local y descentralización**: aproximación a un marco conceptual. Santiago, 2000. Disponível em: <<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/8/6058/lcr1964e.pdf>>. Acesso em 2 out. 2011.

BIDERMAN, R. et al. (Orgs.). **Guia de compras públicas sustentáveis**: uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 2006. 136p.

BRAGA, R. M. L.; XAVIER, F. M. Impactos da lei geral das micro e pequenas empresas no desenvolvimento das compras publicas do Ceará. **Revista da Micro e Pequena Empresa**, Campo Limpo Paulista, SP, v. 5, n. 1, jan./abr. p. 51-67, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em 15 set. 2011.

BRASIL. **Lei n. 8.666, de 21 jun. 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>. Acesso em 4 out. 2011.

BRASIL. **Lei n. 10.520, de 17 de jul. 2002.** Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/2002/L10520.htm>>. Acesso em: 10 out. 2011.

BRASIL. **Lei Complementar n. 123, de 14 dez. 2006.** Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nos 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei no 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nos 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/leiscomplementares/2006/leicp123.htm>>. Acesso em 19 ago. 2011.

BRASIL. **Lei n. 12349, de 15 dez. 2010.** Altera as Leis n. 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei no 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12349.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12349.htm)>. Acesso em 2 nov. 2011.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998a. p. 21-38.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Editora 34, 1998b. 365 p.

BUCCI, M. P. D. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília: SF, a. 34, nº 133, jan./mar., p. 89-98, 1997.

CARVALHO, D. G. de. Licitações sustentáveis, alimentação escolar e desenvolvimento regional: uma discussão sobre o poder de compra governamental a favor da sustentabilidade. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 32, jan./jun., p. 115/147, 2009. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/12/14>>. Acesso em: 4 set. 2011.

DALLABRIDA, V. R. **Desenvolvimento regional**: por que algumas regiões se desenvolvem e outras não? Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010. 212 p.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005. 765 p.

DYE, T. R. **Understanding public policy**. 11. ed. Upper Saddle, New Jersey: Prentice Hall, 2005. 384 p.

FERNANDES JR., O.; FURTADO, C. O poder de compra do governo. **Desafios do desenvolvimento**, Brasília, n.10, p.24-30, maio 2005.

FROSSARD, L. B. de M.; CÂMARA, L. M. Poder de compra da administração pública federal: novas perspectivas para o debate acadêmico. In: Encontro de Administração Pública e Governança, 4., 2010. Vitória. **Anais eletrônicos...** Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/evento.php?cod\\_evento=6](http://www.anpad.org.br/evento.php?cod_evento=6)>. Acesso em: 30 set. 2011.

GENEROSO, L. A. **A participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte nos pregões eletrônicos do CEFET/MG**. 2010. 99 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdades Integradas de Pedro Leopoldo, Pedro Leopoldo, MG, 2010. Disponível em: <[http://www.fpl.edu.br/2011/conteudo\\_menu/01.cursos/03.mestrado\\_mpa/12.dissertacoes.htm](http://www.fpl.edu.br/2011/conteudo_menu/01.cursos/03.mestrado_mpa/12.dissertacoes.htm)>. Acesso em 12 set. 2011.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. 4. reimpr. São Paulo: Atlas, 2011. 200 p.

HEIDEMANN, F. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, F.; SALM, J. F. (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009. 340 p.

HIRSCHMAN, A. **Estratégia do desenvolvimento econômico**. Tradução de Laura Schlaepfer. Rio de Janeiro: Ed. Fundo de Cultura, 1960. 322 p.

IZAAC FILHO, N. R. **Sistema de compras eletrônicas por leilão reverso**: estudo dos impactos observados na experiência do estado de São Paulo. 2004. 136 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas da FGV, São Paulo, 2004.

LOWI, T. J. Políticas públicas, estudos de caso y teoría política. In: LOWI, T. J. et al. **La hechura de las políticas**. México: Miguel Ángel Porruá (Colección Antologías de Política Pública, 2). 3. ed. 2000. p. 89-117.

MALUF, R. S. Atribuindo sentido(s) à noção de desenvolvimento. **Estudos Sociedade e Agricultura**. Rio de Janeiro, n. 15, out., p. 53-86. 2000.

MARQUES, F. S. Compras governamentais no Brasil e nos Estados Unidos: implicações para os municípios. **Revista de Administração Municipal – Municípios**, Rio de Janeiro: ano 53, n. 264, p. 35-43, out./dez. 2007.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de administração pública**: foco nas instituições e ações governamentais. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009. 263 p.

MEIRELES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. Edição atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. 824 p.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de direito administrativo**. 18. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005. 1016 p.

MERCADO de compras públicas. Disponível em: <<http://www.poupatempodoempreendedor.sp.gov.br/>>. Acesso em 3 nov. 2011.

MOREIRA, H. C.; MORAIS, J. M. de. **Compras governamentais**: políticas e procedimentos na Organização Mundial de Comércio, União Européia, NAFTA, Estados Unidos e Brasil. (Texto para Discussão n. 930). Brasília: IPEA, 2002. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/pub/td/2002/td\\_0930.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/2002/td_0930.pdf)>. Acesso em: 15 ago. 2011.

MOTTA, A. R. **O combate ao desperdício no gasto público**: uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compra privado, público federal norte-americano e brasileiro. 2010. 189 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 2010. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/list.php?tid=31>>. Acesso em 11 ago. 2011.

NALLE JR. C. **Desenvolvimento regional e políticas públicas**: o caso do Projeto Amanhã da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba. 2006. 201 f. Dissertação (Mestrado em Administração de Organizações) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da USP, Ribeirão Preto, 2006. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/96/96132/tde-06022007-134845/pt-br.php>>. Acesso em: 9 ago. 2011.

OLIVEIRA, F. de. Aproximações ao enigma: que quer dizer desenvolvimento local? In: CACCIA-BAVA, S.; PAULICS, V.; SPINK, P. (Orgs.). **Novos contornos da gestão local: conceitos em construção**. São Paulo: Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV-EAESP, 2002. p. 11-31.

PAINEL de licitações. Disponível em <<http://www.e-negociospublicos.com.br>>. Acesso em 10 out. 2011.

RODRIGUES, M. M. A. **Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha (Coleção Folha Explica), 2010. 94 p

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Organização: Paula Yone Stroh. 4. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2002. 96 p.

SACHS, I. Prefácio. In: VEIGA, J. E. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. 2. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2006. p. 9-11.

SACHS, I. **Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008. 151 p.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto n. 54.229, de 13 abr. 2009**. Regulamenta a Lei nº 13.122, de 7 de julho de 2008, que dispõe sobre o tratamento simplificado e diferenciado às microempresas e às empresas de pequeno porte, nas contratações realizadas no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta. Disponível em: <<http://www.pregao.sp.gov.br/legislacao/decretos/decreto54229.html>>. Acesso em 2 nov. 2011.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). **Políticas Públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2007, v. 1, p. 21-42.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010. 149 p.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Motta. Revisão técnica: Ricardo Doniselli Mendes, São Paulo: Companhia das Letras, 2000. 409 p.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Políticas públicas: as micro e pequenas empresas e as compras governamentais**. 2005. Disponível em: <[http://www.cadterc.sp.gov.br/usr/share/documents/compras\\_governamentais.pdf](http://www.cadterc.sp.gov.br/usr/share/documents/compras_governamentais.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2011.

SILVA, E. P. da. **O uso do poder de compra do estado como instrumento de política pública**: a lei complementar nº 123/2006, sua implementação. 2008. 179 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da FGV, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3408/erivam.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 8 ago. 2011.

SILVA, F. A. R. da. **Finanças públicas**. São Paulo: Atlas, 1983. 368 p.

SOARES, R. P. Compras governamentais: características das firmas industriais e participação das que inovam. In: DE NEGRI, J. A.; SALERNO, M. S. (Orgs.). **Inovações, padrões tecnológicos e desempenho das firmas industriais brasileiras**. Brasília: IPEA, 2005. p. 299-324.

SOUZA JÚNIOR, C. C. de. Utilização do poder de compra do estado de Minas Gerais como instrumento de desenvolvimento regional e para a promoção de políticas públicas locais redistributivas. In: Seminário sobre a Economia Mineira, 13., 2008. Diamantina. **Anais eletrônicos...** Disponível em: <[http://www.cedeplar.ufmg.br/seminarios/seminario\\_diamantina/2008/D08A145.pdf](http://www.cedeplar.ufmg.br/seminarios/seminario_diamantina/2008/D08A145.pdf)> Acesso em: 15 ago. 2011.

SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. p. 65-86.

SOUZA, N. de J. de. **Desenvolvimento econômico**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999. 415 p.

SUNDFELD, C. A. Como reformar as licitações? **Interesse Público**, Belo Horizonte: Fórum, ano 11, n. 54, p. 19-28, mar./abr. 2009.

TABELA C: USP: Distribuição da dotação orçamentária para as unidades de ensino e pesquisa em 2011. Disponível em: <<http://www.usp.br/codage/files/TABELA%20C.pdf>>. Acesso em 3 nov. 2011.

TENDLER, J. **Bom governo nos trópicos**: uma visão crítica. Tradução de Maria Cristina Cupertino. Rio de Janeiro: Revan, Brasília: ENAP, 1998, 288 p.

VAZ, J. C.; CALDAS, E. de L. Desenvolvimento Local e Políticas Territoriais. In: Encontro de Administração Pública e Governança, 2., 2006, São Paulo. **Anais eletrônicos...** Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/evento.php?cod\\_evento\\_edicao=21](http://www.anpad.org.br/evento.php?cod_evento_edicao=21)>. Acesso em: 30 set. 2011.

VAZ, J. C.; LOTTA, G. S. A contribuição da logística integrada às decisões de gestão das Políticas públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 45, v. 1, p. 107-39, jan./fev. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v45n1/v45n1a06.pdf>>. Acesso em: 05 nov. 2011.

VEIGA. J. E. O prelúdio do desenvolvimento sustentável. In: Pedro Mercadante Oliva. (Org.). **Economia Brasileira** - Perspectivas do Desenvolvimento. São Paulo: Centro Acadêmico Visconde de Cairu, 2005, v. 1, p. 243-266.

VEIGA. J. E. **Desenvolvimento sustentável**: o desafio do século XXI. 2. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2006. 220 p.

VEIGA. J. E. Conveses do desenvolvimento. **Valor Econômico**, São Paulo, 17 ago. 2010. p. a11. Disponível em: <<http://www.zeeli.pro.br>>. Acesso em: 10 set. 2011.

WONNACOTT, P.; WONNACOTT, R. **Economia**. Tradução e revisão técnica de Celso Seiji Gondo, Antonio Martins Cortada, Jayme Fonseca Francisco Jr. 2. ed. São Paulo: Makron Books, 1994. 833 p.

## ANEXO I

### DECRETO Nº 54.229, DE 13 DE ABRIL DE 2009

Regulamenta a Lei nº 13.122, de 7 de julho de 2008, que dispõe sobre o tratamento simplificado e diferenciado às microempresas e às empresas de pequeno porte, nas contratações realizadas no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta

JOSÉ SERRA, Governador do Estado de São Paulo, no uso de suas atribuições legais,

Decreta:

**Artigo 1º** - O tratamento simplificado e diferenciado às microempresas e às empresas de pequeno porte nas contratações realizadas no âmbito da Administração direta, das autarquias, das fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, das empresas públicas, das sociedades de economia mista e das demais entidades controladas direta ou indiretamente pelo Estado, objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito regional, por meio da descentralização territorial dos processos licitatórios, de que trata a Lei nº 13.122, de 7 de julho de 2008, obedecerá às normas estabelecidas neste decreto e as diretrizes fixadas no Plano Anual de Contratações Públicas.

§ 1º - A descentralização territorial na instauração dos procedimentos licitatórios será efetuada de acordo com as competências dos órgãos ou entidades contratantes.

§ 2º - Considera-se âmbito regional para os efeitos deste decreto, a área territorial abrangida pela competência do órgão ou entidade contratante, se de modo distinto não dispuser o Plano Anual de Contratações Públicas.

§ 3º - As micro empresas e as empresas de pequeno porte são aquelas optantes do Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, instituído pela Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 - SIMPLES NACIONAL.

**Artigo 2º** - O tratamento simplificado e diferenciado de que trata este decreto, será conferido às microempresas e empresas de pequeno porte, mediante a realização de procedimento licitatório:

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

**II** - em que se exija das 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 de empresas de pequeno porte, em certames para a aquisição de bens e serviços de natureza divisível.

§ 1º - O tratamento simplificado e diferenciado aplica-se apenas aos casos em que houver previsão no instrumento convocatório, se adotar o tipo de licitação menor preço e as contratações não afetam a área da saúde.

§ 2º - A soma dos valores licitados em conformidade com este artigo não poderá exceder a 25% (vinte e cinco por cento) do total licitado em cada ano civil.

§ 3º - Não se admitirá a exigência de subcontratação para o fornecimento de bens, exceto quando estiver vinculado à prestação de serviços acessórios.

§ 4º - No caso de procedimentos licitatórios instaurados nos termos deste artigo, em que não houver comparecimento de interessados, as respectivas contratações poderão ser realizadas precedidas de novos procedimentos licitatórios, sem a adoção do tratamento simplificado e diferenciado de que trata este decreto.

**Artigo 3º** - A adoção do tratamento simplificado e diferenciado de que trata este decreto em cada contratação, dependerá da ocorrência cumulada dos seguintes fatos:

**I** - a existência de no mínimo três fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente, capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;

**II** - for vantajosa para a administração e não representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado ou à preservação da economia de escala;

**III** - a soma dos valores licitados nos termos do disposto no artigo 2º não ultrapassar 25% (vinte e cinco por cento) do total licitado em cada ano civil.

**Parágrafo único** - A adoção ou não do tratamento referido no “caput” deste artigo deverá ser definida em despacho fundamentado da autoridade competente no ato de abertura do procedimento licitatório.

**Artigo 4º** - Nas licitações de que trata o inciso II do artigo 2º, deste decreto:

**I** - deverá ser definido no instrumento convocatório o percentual máximo do objeto a ser subcontratado, respeitado o limite estabelecido no artigo 2º, inciso II;

**II** - as propostas deverão indicar e qualificar as microempresas e empresas de pequeno porte a serem subcontratadas, contemplar a descrição dos bens e serviços a serem fornecidos, com seus respectivos valores, relativos à subcontratação, exceto nos casos de pregão realizado na forma eletrônica, onde a indicação e qualificação das microempresas e empresas de pequeno porte será substituída por informação de que haverá a subcontratação de microempresas ou empresas de pequeno porte;

**III** - como condição de habilitação a licitante deverá comprovar que a subcontratada cumpre todas as condições de habilitação estabelecidas no instrumento convocatório, relativas à habilitação jurídica, a regularidade fiscal, a qualificação econômico-financeira e a outras comprovações, bem como que atende às condições de participação, exigidas da licitante;

**IV** - a contratada deverá se responsabilizar pela execução total do contrato e pela qualidade da execução da parcela do objeto relativa à subcontratação;

**V** - a contratada deverá comprometer-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, bem como a notificar o órgão ou entidade contratante, sob pena de rescisão do contrato e sem prejuízo da aplicação das sanções cabíveis, informando a substituição ou a sua inviabilidade, hipótese em que ficará responsável pela execução completa da parcela originalmente subcontratada;

**VI** - na hipótese de substituição nos moldes do inciso V, a licitante deverá efetuar as comprovações de que trata o inciso III, em relação à nova subcontratada indicada, sob pena de não aceitação da substituição por parte do órgão ou entidade contratante;

**VII** - observada a regulamentação de que trata o inciso XV e se for o caso, contratada e subcontratada deverão apresentar documento firmado em conjunto, autorizando a emissão do empenho relativo à parcela da subcontratação, diretamente em favor da subcontratada;

**VIII** - poderá ser permitida a comprovação de qualificação técnica para fins de habilitação, relativa à parcela do objeto a ser subcontratada, por meio de documentos pertinentes à empresa subcontratada;

**IX** - a licitante deverá apresentar declaração firmada pela subcontratada sob as penas da lei, em data anterior a da apresentação das propostas, afirmando que concorda com a subcontratação nos moldes delineados na proposta e no ato convocatório;

**X** - não será aplicável a subcontratação quando a licitante for:

a) microempresa ou empresa de pequeno porte;

b) consórcio composto em sua totalidade por microempresas e empresas de pequeno porte, nas licitações em que se admitir a participação de consórcio;

c) consórcio composto parcialmente por microempresas ou empresas de pequeno porte com participação igual ou superior ao percentual exigido de subcontratação, nas licitações em que se admitir a participação de consórcio;

**XI** - a título de comprovação de qualificação econômico-financeira para fins de habilitação, exigir-se-á apenas a apresentação de certidão negativa de falência, concordata, recuperação judicial e extrajudicial, expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica;

**XII** - não será admitida a participação na condição de licitante, de microempresa ou empresa de pequeno porte que com sua autorização tenha sido indicada como subcontratada, em proposta apresentada por outra licitante;

**XIII** - as microempresas e empresas de pequeno porte participantes na condição de licitante deverão apresentar declaração sob as penas da lei, afirmando que não autorizaram, nem

autorizarão, a sua indicação como subcontratada em proposta a ser apresentada por outra licitante;

**XIV** - os empenhos e pagamentos referentes às parcelas subcontratadas poderão ser destinados diretamente às microempresas e empresas de pequeno porte subcontratadas, na forma a ser disciplinada pela Secretaria da Fazenda.

**Artigo 5º** - Nas licitações de que trata o inciso III do artigo 2º, deste decreto:

**I** - poderão ser definidos lotes que correspondam à utilização ou distribuição em cada um dos Municípios ou em mais de um Município, que integram a área territorial abrangida pela competência do órgão ou entidade contratante;

**II** - poderá se permitir as licitantes a apresentação de proposta para quantidade inferior à demandada em cada item ou lote, podendo ser fixado quantitativo mínimo para preservar a economia de escala;

**III** - não haverá impedimento à contratação das microempresas ou empresas de pequeno porte para fornecimento da totalidade do objeto;

**IV** - se a mesma microempresa ou empresa de pequeno porte 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 para a cota reservada, ressalvada a possibilidade do instrumento convocatório dispor de modo distinto, a partir de justificativas lançadas no despacho indicado no parágrafo único, do artigo 3º;

**V** - 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 e este preço seja aceitável.

**Artigo 6º** - Anualmente, com base em estudos que identifiquem o potencial econômico e social no âmbito regional do Estado, será elaborado e divulgado o Plano de Contratações Públicas do Estado de São Paulo, contendo entre outros elementos as diretrizes para a adoção do tratamento simplificado e diferenciado previsto neste decreto.

**§ 1º** - O Plano Anual previsto no “caput” será objeto de regulamentação própria.

§ 2º - Sem prejuízo da inclusão de outros elementos, o Plano Anual indicará a soma dos valores a que se refere o artigo 3º, inciso III, os objetos em cujas licitações será adotado o tratamento simplificado e diferenciado previsto no artigo 1º, as medidas necessárias à capacitação dos gestores responsáveis pelas contratações e ao estímulo de entidades públicas e privadas de apoio e serviço, com vistas à capacitação das microempresas e empresas de pequeno porte para participação nos procedimentos licitatórios.

§ 3º - A indicação de objetos prevista no § 2º fará a devida especificação em relação a cada uma das hipóteses previstas nos incisos I a III, do artigo 2º.

§ 4º - O Plano Anual previsto no “caput” deste artigo deverá ser divulgado, no Diário Oficial do Estado e na rede mundial de computadores.

§ 5º - A capacitação de gestores a que se refere o § 2º, será promovida por órgão ou entidade da Administração estadual, por meio de treinamento específico.

**Artigo 7º** - Os órgãos e entidades contratantes promoverão esforços em suas regiões de competência, com o objetivo de fomentar a inscrição de microempresas e empresas de pequeno porte no Cadastro Unificado de Fornecedores do Estado - CAUFESP.

**Artigo 8º** - O Comitê de Qualidade da Gestão Pública - CQGP poderá expedir normas complementares à execução deste decreto.

**Artigo 9º** - Este decreto entra em vigor 30 (trinta) dias após a sua publicação.

### **DISPOSIÇÃO TRANSITÓRIA**

**Artigo único** - Até que seja elaborada a regulamentação de que trata o § 1º do artigo 6º, o Plano Anual de Contratações Públicas, terá como parâmetro:

**I** - para a Administração Direta, Autarquias, Fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público e as sociedades de economia mista dependentes, assim definidas nos termos do artigo 2º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a dotação disponível consignada para contratações na Lei Orçamentária Anual;

**II** - para as sociedades de economia mista, não dependentes, os recursos previstos para contratação consignados no orçamento empresarial, que deverá ser divulgado no Diário Oficial do Estado e Internet.

Palácio dos Bandeirantes, 13 de abril de 2009

JOSÉ SERRA

João de Almeida Sampaio Filho

Secretário de Agricultura e Abastecimento

Geraldo José Rodrigues Alckmin Filho

Secretário de Desenvolvimento

João Sayad

Secretário da Cultura

Paulo Renato Souza

Secretário da Educação

Dilma Seli Pena

Secretária de Saneamento e Energia

Mauro Ricardo Machado Costa

Secretário da Fazenda

Lair Alberto Soares Krähenbühl

Secretário da Habitação

Mauro Guilherme Jardim Arce

Secretário dos Transportes

Luiz Antonio Guimarães Marrey

Secretário da Justiça e da Defesa da Cidadania

Francisco Graziano Neto

Secretário do Meio Ambiente

Rogério Pinto Coelho Amato

Secretário Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social

Francisco Vidal Luna

Secretário de Economia e Planejamento

Luiz Roberto Barradas Barata

Secretário da Saúde

Antonio Ferreira Pinto

Secretário da Segurança Pública

Lourival Gomes

Secretário da Administração Penitenciária

João Paulo de Jesus Lopes

Secretário-Adjunto, Respondendo pelo Expediente da Secretaria dos Transportes

Metropolitanos

Guilherme Afif Domingos

Secretário do Emprego e Relações do Trabalho

Claury Santos Alves da Silva

Secretário de Esporte, Lazer e Turismo

Bruno Caetano Raimundo

Secretário de Comunicação

José Henrique Reis Lobo

Secretário de Relações Institucionais

Sidney Estanislau Beraldo

Secretário de Gestão Pública

Carlos Alberto Vogt

Secretário de Ensino Superior

Linamara Rizzo Battistella

Secretária dos Direitos da Pessoa com Deficiência

Aloysio Nunes Ferreira Filho

Secretário-Chefe da Casa Civil

Publicado na Casa Civil, aos 13 de abril de 2009.

## APÊNDICE A

### QUESTIONÁRIO DE PESQUISA

O objetivo deste questionário é captar as opiniões dos(as) pregoeiros(as) da Universidade de São Paulo (USP) quanto ao uso dos pregões eletrônico e presencial em sua unidade de trabalho.

Sugere-se que só respondam as perguntas o(a) pregoeiro(a) que já tenha tomado contato com as formas presencial e eletrônica do pregão.

As respostas serão utilizadas em uma pesquisa acadêmica desenvolvida na Fundação Getúlio Vargas, sob orientação da Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Cibele Franzese, onde se pretende verificar as relações entre pregão eletrônico e o uso de licitações como instrumento de política pública de desenvolvimento regional.

Estando a USP presente em diversas regiões do estado, é importante a participação dos(as) prezados(as) colegas nesta pesquisa para nos ajudar a entender as influências do pregão eletrônico na economia regional, além de nos ajudar a identificar outras particularidades associadas a esta forma de realizar pregão.

O sigilo dos respondentes será preservado.

1) De um modo geral, com relação ao tempo gasto para concluir um processo licitatório, você acha que a utilização do pregão eletrônico:

- a) Gerou uma pequena diminuição no tempo gasto? ( )
- b) Gerou uma grande diminuição no tempo gasto? ( )
- c) Gerou um pequeno aumento no tempo gasto? ( )
- d) Gerou um grande aumento no tempo gasto? ( )
- e) Manteve-se estável se comparada ao tempo gasto no pregão presencial? ( )
- f) Não sei responder. ( )

2) De um modo geral, com relação à quantidade de licitantes participantes de um processo licitatório, você acha que a utilização do pregão eletrônico:

- a) Gerou uma pequena diminuição na quantidade de participantes? ( )
- b) Gerou uma grande diminuição na quantidade de participantes? ( )
- c) Gerou um pequeno aumento na quantidade de participantes? ( )
- d) Gerou um grande aumento na quantidade de participantes? ( )
- e) Manteve-se estável se comparada à quantidade de participantes no pregão presencial?  
( )
- f) Não sei responder. ( )

3) De um modo geral, com relação à economicidade alcançada em um processo licitatório, você acha que a utilização do pregão eletrônico:

- a) Gerou uma pequena diminuição na economicidade alcançada? ( )
- b) Gerou uma grande diminuição na economicidade alcançada? ( )
- c) Gerou um pequeno aumento na economicidade alcançada? ( )
- d) Gerou um grande aumento na economicidade alcançada? ( )
- e) Manteve-se estável se comparada à economicidade alcançada no pregão presencial? ( )
- f) Não sei responder. ( )

4) De um modo geral, com relação à participação de licitantes de fora de tua cidade/região em um processo licitatório, você acha que a utilização do pregão eletrônico:

- a) Gerou uma pequena diminuição na quantidade desse tipo de participante? ( )
- b) Gerou uma grande diminuição na quantidade desse tipo de participante? ( )
- c) Gerou um pequeno aumento na quantidade desse tipo de participante? ( )
- d) Gerou um grande aumento na quantidade desse tipo de participante? ( )
- e) Manteve-se estável se comparada à quantidade desse tipo de participante encontrada no pregão presencial? ( )
- f) Não sei responder. ( )

5) De um modo geral, com relação aos vencedores de um processo licitatório e que são de fora de tua cidade/região, você acha que a utilização do pregão eletrônico:

- a) Gerou uma pequena diminuição na quantidade desse tipo de vencedor? ( )

- b) Gerou uma grande diminuição na quantidade desse tipo de vencedor? ( )
- c) Gerou um pequeno aumento na quantidade desse tipo de vencedor? ( )
- d) Gerou um grande aumento na quantidade desse tipo de vencedor? ( )
- e) Manteve-se estável se comparada à quantidade desse tipo de vencedor encontrada no pregão presencial? ( )
- f) Não sei responder. ( )

Peço a gentileza de enviarem as respostas por meio de meu e-mail ([ebaradel@usp.br](mailto:ebaradel@usp.br)) **até o dia 18/10/11**<sup>70</sup>.

Obrigado pelas respostas e pela colaboração.

Atenciosamente,

Evandro M. Baradel

---

<sup>70</sup> Aceite prorrogado até 24/10/2011.