

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES  
PÚBLICAS

Cristiane Bortoluzzi Scrimini

**PROCESSOS LICITATÓRIOS: A PERCEPÇÃO DE GESTORES MEs e  
EPPs FRENTE ÀS LEGISLAÇÕES VIGENTES**

Santa Maria, RS  
2021

**Cristiane Bortoluzzi Scrimini**

**PROCESSOS LICITATÓRIOS: A PERCEPÇÃO DE GESTORES MEs e  
EPPs FRENTE ÀS LEGISLAÇÕES VIGENTES**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas, da Universidade Federal de Santa Maria, como requisito parcial para obtenção do título de **Mestra em Gestão de Organizações Públicas**.

**Orientador: Prof. Dr. Luís Carlos Zucatto**

Santa Maria, RS  
2021

Scrimini, Cristiane Bortoluzzi  
PROCESSOS LICITATÓRIOS: A PERCEPÇÃO DE GESTORES MES e  
EPPs FRENTE ÀS LEGISLAÇÕES VIGENTES / Cristiane  
Bortoluzzi Scrimini.- 2021.  
102 p.; 30 cm

Orientador: Luís Carlos Zucatto  
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa  
Maria, Centro de Ciências Sociais e Humanas, Programa de  
Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas, RS, 2021

1. Políticas Públicas 2. Compras Públicas 3.  
Microempresa 4. Empresa de Pequeno Porte I. Zucatto, Luís  
Carlos II. Título.

Sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFSM. Dados fornecidos pelo autor(a). Sob supervisão da Direção da Divisão de Processos Técnicos da Biblioteca Central. Bibliotecária responsável Paula Schoenfeldt Patta CRB 10/1728.

Declaro, CRISTIANE BORTOLUZZI SCRIMINI, para os devidos fins e sob as penas da lei, que a pesquisa constante neste trabalho de conclusão de curso (Dissertação) foi por mim elaborada e que as informações necessárias objeto de consulta em literatura e outras fontes estão devidamente referenciadas. Declaro, ainda, que este trabalho ou parte dele não foi apresentado anteriormente para obtenção de qualquer outro grau acadêmico, estando ciente de que a inveracidade da presente declaração poderá resultar na anulação da titulação pela Universidade, entre outras consequências legais.

**Cristiane Bortoluzzi Scrimini**

**PROCESSOS LICITATÓRIOS: A PERCEPÇÃO DE GESTORES MES e EPPs FRENTE ÀS LEGISLAÇÕES VIGENTES**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas, da Universidade Federal de Santa Maria, como requisito parcial para obtenção do título de **Mestra em Gestão de Organizações Públicas**.

**Aprovado em: 28 de Julho de 2021**



**Luis Carlos Zucatto, Dr. (UFESM)**

**Alessandra Troian**  
**00453581099**

Assinado digitalmente por Alessandra Troian:00453581099  
DN: CN=Alessandra Troian:00453581099, OU=UNIPAMPA - Universidade Federal de Santa Maria, O=ICPEdu, C=BR  
Razão: Eu sou o autor deste documento  
Localização: sua localização de assinatura aqui  
Data: 2021.09.28 16:10:09-03'00'  
Foxit PDF Reader Versão: 11.0.0

**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Alessandra Troian (UNIPAMPA)**

**Prof. Dr. Alexandre Magrini Pigatto (UFESM)**

**JOSE ALEXANDRE  
MAGRINI  
PIGATTO:65512928015**

Assinado de forma digital por JOSE  
ALEXANDRE MAGRINI  
PIGATTO:65512928015  
Dados: 2021.09.30 12:13:47 -03'00'

**Santa Maria, RS  
2021**

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, a Deus, depois, aos meus pais Adão Primo Scrimini e Jacira Luiza Bortoluzzi Scrimini, que sempre estiveram ao meu lado, me incentivando, me ajudando e me fortalecendo dia a dia, em todos os momentos. Dedico também aos meus irmãos Márcia, Elisiane e Marcos, que estão sempre torcendo para meu sucesso. Aos meus sobrinhos Lucas, Matheus, Murilo e Arthur, que são minhas inspirações.

Ao meu orientador Luis Carlos Zucatto, que sempre esteve disposto a me ajudar nessa caminhada.

Aos meus colegas de mestrado, Amanda, Joice e João, que, durante todo o ano de 2018, estiveram presentes e unidos nas demandas do mestrado. A uma amiga muito querida, Miele Mendes Rodrigues, que foi minha maior incentivadora no ingresso ao mestrado.

Aos meus colegas de trabalho do HUSM, da Unidade de Licitações e da Unidade de Regulação Assistencial.

Carrego comigo a gratidão e a certeza de que nada na vida fazemos sozinhos; a compreensão e o auxílio de todos é fundamental para o nosso progresso.

## RESUMO

# PROCESSOS LICITATÓRIOS: A PERCEPÇÃO DE GESTORES de MEs e EPPs FRENTE ÀS LEGISLAÇÕES VIGENTES

AUTORA: Cristiane Bortoluzzi Scrimini  
ORIENTADOR: Prof. Dr. Luis Carlos Zucatto

As políticas públicas têm como cunho principal solucionar problemas públicos e, por meio de suas ações, proporcionar bem-estar para a população. As instituições públicas que demandam provisionamento de bens e serviços em vista da manutenção de suas atividades. E, enquanto fornecedoras desses bens e serviços, as Microempresas (MEs) e Empresas de Pequeno Porte (EPPs) necessitam, num ambiente de acirrada competição, de incentivos para seu desenvolvimento. O governo, então, busca desenvolver políticas públicas, com ações que incentivem as MEs e EPPs a participar dos processos licitatórios para que se tornem fornecedoras das instituições públicas o que, por consequência, levaria ao seu crescimento. Entretanto, além de gerar as políticas, faz-se importante o monitoramento, observando como esses pequenos empreendedores veem as aplicabilidades dessas ações por parte dos entes públicos. Com base nesse contexto, definiu-se como objetivo deste estudo investigar a percepção dos gestores de MEs e EPPs, do ramo de medicamentos que venceram certames licitatórios no HUSM entre os anos de 2015 e 2018, sobre os incentivos legais previstos na legislação vigente no que tange às compras públicas. Frente a isso a metodologia do trabalho se delinea como documental devido a análises dos processos licitatórios do HUSM, além de bibliográfica através do estado da arte para concepção da compreensão de compras públicas para micro e pequenas empresas, com intuito de compreender a fala dos gestores de micro e pequenas empresas vencedoras de certames referente a licitações de medicamentos para o HUSM. Destarte, o trabalho é de cunho exploratório e qualitativo, visto que busca compreender a ação social destes entrevistados. Como resultado, observou-se que os incentivos legais existentes são de extrema importância para as MEs e EPPs, pois lhes permite maiores possibilidades de vencerem os certames. Entretanto, os incentivos que deveriam ser benéficos para as MEs e EPPs tornam-se a principal barreira para os mesmos nas compras públicas, pois a gestão das instituições pretere as compras de micro e pequenas empresas, pois podem vir a se prejudicarem, devido à falta de oferta ou até uma oferta mais onerosa. Além do mais, barreiras advindas internamente das empresas, como baixa margem de lucro, baixo poder de compra, e externamente à empresa a burocracia, a falta de garantia dos pagamentos também impede um maior número de certames ganhos pelas MEs e EPPs. Na visão dos entrevistados, e do estudo do estado da arte, após o aditamento de legislações pertinentes aos crescimentos das ME e EPP, apesar dos aspectos positivos que levaram crescimento para algumas empresas ainda existem muitos pontos negativos que resultaram numa diminuição nos números de contratos dentro do HUSM, levando a crer que ainda falta um engajamento maior entre as ME, EPP e órgão públicos e administração pública.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas, Compras Públicas, Microempresa e Empresa de Pequeno Porte.

## ABSTRACT

# BIDDING PROCESSES: THE PERCEPTION OF MANAGERS OF MICRO AND SMALL ENTERPRISES UNDER THE CURRENT LEGISLATION

AUTHOR: Cristiane Bortoluzzi Scrimini  
ADVISOR: Prof. Dr. Luis Carlos Zucatto

The main purpose of public policies is to solve public problems and, through their actions, provide welfare to the population. The public institutions that demand the provision of goods and services in order to maintain their activities. And, as suppliers of these goods and services, Microenterprises (MEs) and Small Enterprises (EPPs) need, in an environment of fierce competition, incentives for their development. The government, then, seeks to develop public policies, with actions that encourage MEs and EPPs to participate in bidding processes so that they become suppliers of public institutions which, consequently, would lead to their growth. However, in addition to generating policies, it is important to monitor, observing how these small entrepreneurs see the applicability of these actions by public entities. Based on this context, the objective of this study was to investigate the perception of managers of MEs and EPPs, in the field of medicines that won bidding contests in *HUSM (Hospital Universitário de Santa Maria/RS)* between the years 2015 and 2018, about the legal incentives provided in the current legislation regarding public procurement. In view of this, the methodology of the work is delineated as documental due to the analysis of the bidding processes of HUSM, besides bibliographic through the state of the art for the conception of the understanding of public purchases for micro and small enterprises, in order to understand the speech of the managers of micro and small enterprises that won bids for medicines for HUSM. Thus, the work is exploratory and qualitative in nature, since it seeks to understand the social action of these interviewees. As a result, it was observed that the existing legal incentives are extremely important for the MEs and EPPs, as they allow them greater chances of winning the bids. However, the incentives that should be benefits for the MEs and EPPs become the main barrier for them in public purchases, because the management of the institutions refuses to buy from micro and small companies, because they can be harmed, due to the lack of supply or even a more expensive offer. Moreover, barriers arising internally from the companies, such as low profit margin, low purchasing power, and externally to the company the bureaucracy, the lack of payment guarantees also prevent a greater number of contests won by MEs and EPPs. In the view of the interviewees, and the state of the art study, after the addition of legislation pertinent to the growth of ME and EPP, despite the positive aspects that led to growth for some companies there are still many negative points that resulted in a decrease in the number of contracts within the HUSM, leading to believe that there is still a lack of greater engagement between the ME, EPP and public agencies and public administration.

**Keywords:** Public policies, Public procurement, Micro and Small Enterprises.

## **LISTA DE FIGURAS**

- Figura 1 - Quantidade de fornecedores para o setor público, por porte, entre 2014 e 2018 .... 54  
Figura 2 - Valor contratado por porte do fornecedor entre 2014 e 2018 – Em bilhões ..... 54



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Síntese das ideias-chave acerca de políticas públicas .....	24
Quadro 2- Ideias-chave sobre a formação de agenda nas políticas públicas.....	25
Quadro 3 - Conceitos de Mercados institucionais, instituições, mercado e governo .....	29
Quadro 4 - Síntese das barreiras que as MEs e EPPs encontram ao participar de compras públicas, quando há tentativas de aproximar as MEs e EPPs dos órgãos públicos .....	32
Quadro 5 - Benefícios dos e para as MEs e EPPs quando participam das compras públicas ..	33
Quadro 6 – Roteiro da entrevista .....	37
Quadro 7 - Planilha de “Controle de Atas de Registro de preços do HUSM” .....	38
Quadro 8 – Categorias de análise .....	40
Quadro 9 – Levantamento da base de dados BDTD.....	43
Quadro 10 - Critérios de classificação tributária de MEs e EPP, por faturamento e número de funcionários no Brasil .....	55
Quadro 11 - Relação das legislações que norteiam as MEs e EPPs nas compras públicas .....	56
Quadro 12 - Casos em que não é necessário aplicar as leis Nº 123/2006, Nº 147/2014 e Nº 155/2016.....	57
Quadro 13 - Número de contratos de MEs e EPPs com o HUSM de 2015 até 2018 .....	60
Quadro 14 – Relação de EPPs que tiveram contratos homologados com o HUSM entre 2015 e 2018.....	60
Quadro 15 – Relação de MEs que tiveram contratos homologados com o HUSM entre 2015 e 2018.....	61
Quadro 16 – Caracterização dos entrevistados.....	62
Quadro 17 - Como o êxito em licitações pode contribuir para o crescimento das ME e EPP .	63
Quadro 18 – Síntese das emergências do estudo aspectos levantados através das entrevistas: Benefícios e barreiras .....	78

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

EPP	Empresa de pequeno porte
HUSM	Hospital Universitário da Universidade Federal de Santa Maria
ME	Microempresa
PIB	Produto Interno Bruto
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SMEs	<i>small- and medium-sized enterprises</i> (Pequenas e Médias Empresas)

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
1.1 DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA.....	13
1.2 OBJETIVOS.....	14
<b>1.2.1 Objetivo geral.....</b>	<b>14</b>
<b>1.2.2 Objetivos específicos.....</b>	<b>14</b>
1.3 JUSTIFICATIVA.....	15
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>19</b>
2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS .....	19
2.2 MERCADOS INSTITUCIONAIS.....	25
2.3 COMPRAS PÚBLICAS: UMA FORMA DE APROXIMAR MEs, EPPs E ÓRGÃOS PÚBLICOS.....	30
<b>3 MÉTODO DO ESTUDO .....</b>	<b>34</b>
3.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA .....	34
3.2 COLETA DE DADOS.....	35
3.3 ANÁLISE DE DADOS.....	37
<b>4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....</b>	<b>42</b>
4.1 AS PRODUÇÕES CIENTÍFICAS ACERCA DE MEs E EPPs EM PROCESSOS LICITATÓRIOS.....	42
<b>4.1.1 Poder de compra dos entes públicos como forma de fomentar a economia e o crescimento sustentável das empresas.....</b>	<b>44</b>
<b>4.1.2 Entraves internos e externos para as MPEs fornecerem para órgãos públicos .....</b>	<b>46</b>
<b>4.1.3 Incentivos internos e externos para as MPEs venderem para órgãos públicos .....</b>	<b>49</b>
<b>4.1.4 O estado da Arte e a relação com as Políticas Públicas, barreiras e incentivos .....</b>	<b>51</b>
4.2 MICROEMPRESA (ME) E EMPRESA DE PEQUENO PORTE (EPP) E AS LEGISLAÇÕES DE INCENTIVO ÀS COMPRAS PÚBLICAS.....	52
4.3 HISTÓRICO DE PARTICIPAÇÃO E ÊXITO DE MES E EPPs EM LICITAÇÕES DE MEDICAMENTOS DO HUSM NO PERÍODO DE 2015-2018.....	59
<b>4.3.1 Perfil dos entrevistados .....</b>	<b>62</b>
<b>4.3.2 Contribuições das licitações à ME e EPP .....</b>	<b>63</b>
4.4 PERCEPÇÕES EVIDENCIADAS PELOS ENTREVISTADOS QUANTO AS BARREIRAS E BENEFÍCIOS NOS PROCESSOS LICITATÓRIOS DO HUSM NO PERÍODO DE 2015 A 2018.....	66
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>85</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>88</b>
<b>APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA .....</b>	<b>97</b>
<b>APÊNDICE B - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO .....</b>	<b>100</b>
<b>APÊNDICE C – TERMO DE CONFIDENCIALIDADE .....</b>	<b>101</b>

## 1 INTRODUÇÃO

As políticas públicas podem adquirir diferentes perspectivas: intervenção na saúde pública, ações para a educação básica, fomento a atividades empreendedoras, entre outras possibilidades. Ademais, as políticas públicas estão profundamente relacionadas com o desenvolvimento social e econômico e, nesse contexto, assumem papel primordial no sentido de promover ambos de forma equilibrada, assegurando o bem-estar social, não prescindindo do crescimento econômico. Esses aspectos são contemplados na Constituição Federal de 1988, que prevê que são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados” (BRASIL, 1988).

Para Howlett e Ramesh (2003), as políticas públicas são vistas como um complexo de ações que estão diretamente relacionadas. Tais ações são tomadas por um grupo de agentes públicos que, por sua vez, devem selecionar os objetivos e, principalmente, os meios que serão utilizados para lograr êxito em suas ações. Para Bucci (2006), trata-se de programa que possui a ação governamental, com um conjunto de medidas articuladas (coordenadas), cujo escopo é dar impulso, isto é, movimentar a máquina do governo para, então, atingir algum objetivo de ordem pública. Nesse sentido, Halabí e Lussier (2014) versam sobre as políticas públicas como um instrumento fundamental que os governos usam para fomentar o espírito empreendedor e a prosperidade econômica das nações.

Contudo, as políticas públicas perpassam por diversos pontos e situações até que seja possível verificar seus resultados. Para tanto, conforme Howlett, Ramesh e Perl (2009), há cinco estágios diferentes: entrada da agenda (ou *agenda setting*); formulação da política; tomada de decisão; implementação da política e, por fim, avaliação da política. Além disso, esses autores descrevem as dimensões que essas políticas abrangem, os atores envolvidos e as instituições.

Com base nessas proposições conceituais acerca das políticas públicas, considera-se que as compras públicas sejam um tipo de política pública. Um exemplo disso são as compras públicas sustentáveis, que objetivam incorporar aspectos da sustentabilidade na aquisição de materiais, obras e serviços públicos. Citam-se, ainda, as compras institucionais, como é o caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar, que fomenta a Agricultura Familiar e certames licitatórios, em que há bens de natureza divisível, cotas de até 25% para Empresas de Pequeno Porte (EPPs) e Microempresas (MEs), conforme a Lei complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

No que tange às compras públicas, Baradel (2008) e Câmara e Frassard (2010) argumentam que estas podem ser vistas não somente pelo aspecto de manutenção e suprimentos dos bens necessários para a manutenção dos órgãos públicos, mas também, como uma temática de desenvolvimento econômico e social e, por conter tais aspectos, podem ser tratadas como uma política pública.

Entretanto, para participar de um processo de compras públicas, as empresas devem estar habilitadas e atender às legislações vigentes. Atualmente, no Brasil, as principais leis que regulam as licitações são: Lei das Licitações e Contratos Administrativos - nº 8.666/93, Lei Complementar nº 123/2006, que regulariza o tratamento diferenciado para as microempresas e empresas de pequeno porte, a Lei nº 10.520/ 2002, que regula a aquisição de bens e serviços comuns pela modalidade pregão eletrônico e, por fim, e mais recente, a Lei nº 13.303/2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, abrangendo a União, os Estados, Distrito Federal e Municípios que prestem serviços.

No que concerne à capacidade de compra do ente público no Brasil, de acordo com o planejamento estratégico do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, em 2015, os gastos com compras no Brasil foram estimados em 15% do PIB, equivalente a, aproximadamente, 600 bilhões de reais anuais (CARDOSO; CUNHA, 2015). Em outros países da Europa e nos Estados Unidos, de acordo com Dimitri, Piga e Spagnolo (2011), as compras públicas chegaram a representar em torno de 16% e 20% do Produto Interno Bruto (PIB).

Conforme o Banco Mundial (2017) e Ribeiro *et al.* (2017), o Governo Federal Brasileiro gasta, em média, 5% do PIB na compra de bens e serviços. Por exemplo, em 2018, o Governo Federal gastou, em torno de 47 bilhões, em 102.639 contratos, de acordo com o painel de compras do Governo Federal. Entretanto, quando somadas as despesas efetuadas por Estados, Municípios e estatais, o percentual chega próximo a 15% do PIB, o que equivale a R\$ 900 bilhões, sugerindo haver significativa oportunidade para EPPs e MPEs (PORTAL DE COMPRAS GOVERNO FEDERAL, 2019).

Na visão de Bennett (2014), essas empresas têm significativa contribuição para o crescimento e inovação, não obstante, esse poder de compra do governo não supre somente questões econômicas para a sociedade, mas atinge também um foco ambiental e sustentável. Em consonância a isto, Saravia (1987) já afirmava que as organizações públicas têm significativo poder de compra, e que podem, por meio de suas compras, fomentar e direcionar as políticas públicas e de mercado.

Há também, experiências de outros países no tocante aos incentivos *Small-and medium-sized*, empreendimentos de pequeno e médio porte, por meio de compras públicas, como é o

caso do Reino Unido. Sobre esse caso, o estudo de Loader (2018) mostra uma postura proativa do governo para melhorar os contratos públicos para as pequenas empresas, com metas pré-estabelecidas, a implementação de novas legislações, recaindo, por fim, sobre uma importante constatação, que, apesar de não conseguir medir a eficiência pelo fato de ser recente, a partir dela observa-se o cumprimento da legislação pertinente.

Nos EUA, o tratamento diferenciado para *small-and medium-sized enterprises* (SMEs) tem origem ainda no período da Segunda Guerra, em que essas empresas não conseguiam competir com as grandes empresas que estavam direcionadas à guerra. Para fomentar as SMEs foram implementadas políticas para incentivar pequenas empresas a participarem das compras públicas. Essa legislação dos EUA acabou por servir como base para a consolidação do tema nas legislações brasileiras (LIMA, 2008; VALLE, 2010). Foi então que o governo publicou a Lei Complementar – LC nº 123/06 e, posteriormente, as Leis complementares de 2014 e 2016.

No Brasil, a partir da Lei das Licitações - nº 8.666 -, de 21 de junho de 1993, o estado desenvolveu outras leis que tinham o cunho de facilitar a abertura de ME e EPP, desburocratizando os processos para seus gestores, assim como, incentivando a participação dessas empresas em compras públicas de ME e EPP. Então, a partir da Lei Complementar nº 123/2006 e suas modificações, a legislação brasileira direcionou incentivos para facilitar a abertura das EPPs e MEs, além de incentivar as mesmas a participarem de certames de compras públicas, porém, não basta apenas desenvolver esses incentivos, existe a necessidade de pô-los em prática e, posteriormente, medir os seus resultados. Portanto, considera-se pertinente a investigação sobre a efetividade desses incentivos, ou seja, até que ponto são aplicados esses mecanismos legais para que se alcancem os objetivos. E, ainda, quanto à formalização do ciclo comercial entre as pequenas empresas e os órgãos públicos, se este tem ajudado ou criado excessivo grau de entraves. Assim, é fundamental que, além de serem criados incentivos, seja investigado como gestores de MEs e EPPs percebem eventuais benefícios dessas políticas públicas. Diante disto, criou-se a necessidade desse estudo, para compreender quais as barreiras e quais os benefícios no ponto de vista dos empreendedores que os levaram para o êxito ou não nos certames licitatórios.

O presente estudo está estruturado em sete seções, contando com a introdução, logo após a delimitação do problema de pesquisa. Em seguida, o objetivo geral e os objetivos específicos, seguidos da justificativa, que ressalta a relevância econômica que as MEs e EPPs possuem para a sociedade, pois, além de empregarem mais trabalhadores de carteira assinada que as médias e grandes empresas, as ME e EPP são maioria entre as empresas formais, contudo, representam somente 29% de empresas que forneceram bens e serviços para órgãos públicos em 2010, assim,

tratar de questões que vão ao encontro dessas pequenas empresas é fundamental, visto a sua importância nos sistema econômico.

Na sequência, no capítulo II, contextualizou-se as políticas públicas, trazendo seus principais conceitos, além de tópicos sobre a formação de agenda nas políticas públicas, sobre os mercados institucionais, dados e informações sobre as MEs e EPPs e, por fim, as principais leis que tem como cunho o crescimento sustentável dessas empresas no Brasil. Trata-se, em seguida, sobre as compras públicas propriamente ditas e como isso aproximou as MEs e EPPs dos órgãos públicos. O capítulo III está voltado para o método utilizado para o desenvolvimento desse estudo, que inclui a delimitação da pesquisa, a coleta de dados, aspectos éticos. No capítulo IV encontra-se a análise e discussão dos resultados, o quantitativo de ME e EPPs que venceram as licitações entre os anos de 2015 e 2018 e os reflexos após a aplicação das legislações, além da percepção dos entrevistados.

### 1.1 DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA

Levando em consideração que as MEs e EPPs são a maioria das empresas formais e representam boa parte dos empregos no Brasil, de acordo com o Sebrae (2018), elas representam 98,5% do total de empresas privadas e respondem por 27% do PIB, assim, realizar ações que as motivem a estarem ativas no mercado é fundamental. Ademais, estas são responsáveis por 54% do total de empregos formais existentes no país, ou seja, empregam mais trabalhadores com carteira assinada que as médias e grandes empresas (SEBRAE, 2018).

As políticas públicas e o interesse do governo em motivar a participação das MEs e EPPs em compras públicas podem evitar ou, pelo menos, reduzir o índice de mortalidade dessas empresas, que, de acordo com o Sebrae (2016), representavam 45,8% para empresas com até dois anos, criadas em 2008 e depois passou a ser 23,4% para empresas com até dois anos, criadas em 2012, sendo assim, observa-se um número expressivo de MEs e EPPs que fecham suas portas ainda nos seus primeiros anos de existência. Ainda segundo o Sebrae (2016), essa taxa de mortalidade pode advir de diversos motivos, entre eles, o excesso de burocracia, de encargos e tributos, falta de gestão e, principalmente, a dificuldade de enfrentar e competir no mercado com médias e grandes empresas.

É possível perceber, por meio das legislações vigentes, que a administração pública, que inclui tanto a federal, estadual ou municipal, busca elaborar formas de motivar o surgimento de pequenos empreendimentos, prezando assim pelo seu crescimento sustentável. Exemplo disto

são a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 e a Lei Complementar nº 147, de 07 de agosto de 2014, que veio com o intuito de melhorar a lei de 2006.

As políticas públicas fomentaram o desenvolvimento de leis que incentivam a participação das MEs e EPPs em licitações, isto como uma alternativa para o surgimento e crescimento dos pequenos empreendimentos, agregando a necessidade de manter os órgãos públicos abastecidos com bens e serviços. Alicerçado nisso, contemplar as necessidades das instituições públicas, ao mesmo tempo em que ajuda no crescimento sustentável das empresas, pode tornar-se uma ação governamental importante para os pequenos empreendedores.

Mphela e Shunda (2018) complementam esse argumento dizendo que a busca por construir estruturas organizacionais que apoiem MEs e EPPs, para a participação em compras públicas, se não forem bem planejadas, podem se tornar obstáculos por si mesmas.

Assim, além da necessidade de criar alternativas para incentivar os pequenos empreendedores a se desenvolverem, tornando-se fornecedores dos órgãos públicos, é necessário que sejam cumpridas as regras e normas dispostas, para não se tornarem entraves para os mesmos. Partindo dessa premissa, questiona-se: Como gestores de MEs e EPPs, do ramo de medicamentos, que se sagraram vencedoras de certames licitatórios no HUSM, veem os incentivos previstos na legislação brasileira para essas empresas em compras públicas?

## 1.2 OBJETIVOS

A fim de buscar uma maior compreensão sobre a proposta desse estudo, são apresentados o objetivo geral e os específicos, para que através deles se obtenha os resultados.

### 1.2.1 Objetivo geral

Investigar a percepção dos gestores de MEs e EPPs, do ramo de medicamentos, que venceram certames licitatórios no HUSM entre os anos de 2015 e 2018, sobre os incentivos legais previstos na legislação vigente no que tange às compras públicas.

### 1.2.2 Objetivos específicos

- Estruturar o Estado da Arte sobre a temática investigada a partir da Base Digital de Teses e Dissertações do Portal de Periódicos CAPES;



- Realizar levantamento e síntese acerca da legislação nacional sobre incentivos às EPPs e MEs para participarem de compras públicas;
- Levantar o histórico de participação e êxito de MEs e EPPs em licitações de medicamentos do HUSM no período de 2015-2018;
- Verificar se houve redução ou aumento de MEs e EPPs do ramo de medicamentos que venceram as licitações entre 2015 e 2018;
- Averiguar, junto aos gestores de MEs e EPPs do ramo de medicamentos que foram exitosas em licitações de 2015 a 2018, quais as principais barreiras;
- Investigar, junto aos gestores de MEs e EPPs do ramo de medicamentos que foram exitosas em licitações de 2015 a 2018, quais benefícios consideram advir da legislação vigente.

### 1.3 JUSTIFICATIVA

De acordo com dados do Sebrae (2018), no Brasil, cerca de 98,5% do total de empresas privadas são MEs e EPPs e respondem por 27% do PIB, estas são responsáveis por 54% do total de empregos formais existentes no país, ou seja, empregam mais trabalhadores com carteira assinada que as médias e grandes empresas. Contudo, do total das compras públicas, de acordo com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2011), a participação das MPEs (micro e pequenas empresas), em 2010, foi de 29,6% das empresas que fornecem bens e serviços para órgãos públicos. Todavia, não é possível saber quais os motivos de haver um número reduzido de pequenas empresas (29,6%) em 2010 fornecendo bens e serviços aos órgãos públicos, sendo que elas representam o maior número de empresas registradas no Brasil. Por isso, estudos como este são importantes para entender o posicionamento dos pequenos empreendedores, principalmente porque há leis para incentivar a participação, entretanto, poucas ainda o fazem, como demonstram as estatísticas. Os dados com relação a esse tema ainda são de 2010, visto serem os mais recentes.

Diante de várias situações, que podem ser estudadas no âmbito da gestão pública, tratar de temas que envolvam os gastos públicos como influenciadores do crescimento, se torna relevante à gestão pública, visto que esta trabalha com soluções importantes para a sociedade, uma vez que a participação do gasto público na composição da demanda agregada<sup>1</sup>, haja visto

---

<sup>1</sup> Demanda Agregada: soma das demandas de cada um desses agentes da economia, ou seja: é o total de bens e serviços de uma determinada economia, em que os consumidores, as empresas e o Estado estão dispostos a comprar. Ela representa o gasto total da economia, o famoso Produto Interno Bruto (PIB).

que quando se fala na economia do país, nos seus gastos e rendas, tratar de demanda agregada representa os gastos de agentes como consumidores, produtores, governo e no restante do mundo que tenha envolvimento direto com a economia local. Nesse sentido, Silva, Quinteiros e Araújo (2013) complementam com o argumento de que, para o setor público, esses efeitos acabam por gerar benefícios para a sociedade à medida que se observa, inclusive, um crescimento econômico e, conseqüentemente, um crescimento no PIB e, quando isso ocorre, é possível gerar emprego e renda.

O estudo foi realizado no Hospital Universitário da Universidade de Santa Maria (HUSM), visto que a pesquisadora faz parte do quadro de colaboradores da instituição, atuou no setor de licitações, na função de pregoeira, entre os anos de 2014 e 2019. E, através da atuação prática no setor de licitações, observou a necessidade de um estudo voltado para os pequenos empresários. Apesar da pesquisadora observar um expressivo número de MEs e EPPs que participavam das licitações, era baixo o número de empresas que conseguiam chegar até o final do processo e lograr êxito.

Com relação à especificidade do tema, e do ramo das empresas selecionadas para esse estudo, a escolha foi por selecionar MEs e EPPs que licitam medicamentos, pois se trata de um bem indispensável para a manutenção da instituição de saúde, além do mais, medicamento é um item que demanda expressivo aporte financeiro para a instituição e é interessante observar como as pequenas empresas se comportam quando se trata de itens mais caros e que demandam mais recursos de caixa para as mesmas.

Se utilizou empresas que venceram as licitações de 2015 a 2018 por dois motivos: o primeiro se dá em função da implementação da Lei complementar nº 147, de 07 de agosto de 2014, onde seria possível observar os impactos que a mesma traria nos anos seguintes após a sua aplicação; e o segundo motivo foi devido a pesquisadora ter atuado no setor até 2019. E então, o recorte temporal se deu ainda em 2018, quando a mesma tinha conhecimento prático das licitações.

A especificidade do tema sobre o posicionamento dos pequenos empreendedores sobre as compras públicas remete ao uso adequado dos recursos públicos, visto que o benefício não é apenas para o governo e para o empresário e sim, para toda a sociedade, que pode se desenvolver com esse tipo de política. Na gestão pública, a aplicação dos resultados poderá levar à compreensão do porquê do número reduzido de MEs e EPPs nas compras públicas para assim, traçar planos de ação com o cunho de colocar em prática o que a teoria suscita.

Shapper *et al.* (2006) comentam que há falhas no que tange ao progresso e, assim, tem-se tornado uma questão de reconhecimento no meio acadêmico. Atrelado a isso, há muitas

inconsistências na aplicação de políticas e procedimentos de aquisição. Murray (2011, 2012) ressalta ainda, a falta de inserção das políticas de compras públicas nas suas estratégias, procedimentos e desempenhos. Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE<sup>2</sup>) (2013), 81% dos seus membros buscam implementar medidas específicas para apoiar pequenos empreendedores. Contudo, essas medidas estão envoltas na formação das MEs e EPPs (56%), aconselhamento em linha (44%) e procedimentos administrativos simplificados (28%). Um critério importante para justificar este estudo é o de que o acesso das MEs e EPPs às compras públicas é uma questão relevante para os governos e são passíveis de inúmeras estratégias (MURRAY, 2015). Porém, como os dados mostram, há poucas medidas realmente voltadas para incentivos de compras públicas para MEs e EPPs.

Outros estudos relacionados ao tema foram analisados, a exemplo de Silva (2017), que realizou uma análise da Lei Complementar nº 123/2006 enquanto política pública de fomento às Micro e Pequenas Empresas, com relação à participação das MPEs nas licitações públicas do Governo Federal por meio do comprasnet (sistema de compras do Governo Federal). Em suas pesquisas, que objetivam identificar outros trabalhos sobre o tema, encontrou alguns estudos que tratam do assunto, mas não de forma direta. Em sua maioria, os trabalhos encontrados se referem a estudos de caso sobre determinado órgão, o que, na concepção deste autor, limita os dados, não sendo possível afirmar se tal situação ocorre em todos os órgãos. Assim, ratifica-se a necessidade de novos estudos, pois há poucas pesquisas no Brasil sobre o tema, apesar de sua relevância.

A análise empírica de Cabral, Reis e Sampaio (2014) sobre os determinantes da participação exitosa das micro e pequenas empresas em compras públicas também aborda sobre o quanto as alterações das leis, em prol de MEs e EPPs, efetivamente contribuíram para esse grupo.

Ainda como justificativa para este estudo, considera-se a importância do tema para a gestão pública, pois ao mesmo tempo em que supre a necessidade dos órgãos públicos, também se atende à demanda de ordem social e econômica. Além de existirem poucos estudos sobre o tema, fato esse que pode ser verificado quando se faz uma busca no portal de periódicos da CAPES, usando o termo “incentivos para ME e EPP em licitações”, localiza-se apenas 1 (um)

---

<sup>2</sup> A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, sede em Paris, França, é uma organização internacional composta por 35 países membros, que reúne as economias mais avançadas do mundo, bem como alguns países emergentes como a Coreia do Sul, o Chile, o México e a Turquia. A Organização foi fundada em 14 de dezembro de 1961, sucedendo a Organização para a Cooperação Econômica Europeia, criada em 16 de abril de 1948.

estudo. Quando utilizados os termos “ME e EPP em licitações”, há um aumento para 9 (nove) estudos; com os termos “licitações ME e EPP” são encontrados 2 (dois) estudos. Portanto, ainda são raros os estudos que se dedicam a incentivos legais das MEs e EPPs em licitações. Entretanto, quando o termo de busca é “ME e EPP”, o número de estudos salta para 3.154, percebendo-se que os estudos das MEs e EPPs estão focados em outras questões, que não aquelas relacionadas às compras públicas.

Por fim, Mekevit e Davis (2015) entendem que os governos podem se utilizar do poder de compra do Estado para fomentar o crescimento e consolidação de MEs e EPPs, o que redundaria em significativos avanços na gestão pública e na sociedade, como alguns estudos evidenciam.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção, inicialmente, são contextualizadas as políticas públicas para, posteriormente, serem discutidas a criação de mercados institucionais e a relação de MEs e EPPs com compras públicas. Também são abordadas as imposições legais que podem interferir e/ou potencializar a relação dos órgãos públicos com pequenos empreendedores.

### 2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS

A temática das políticas públicas recebe crescente atenção, principalmente pelas funções que exercem diretamente sobre os órgãos públicos, como também para a sociedade. Para a administração pública, as políticas têm impacto direto, visto que as políticas públicas são condicionadas pelo ambiente regulatório.

As políticas públicas, de acordo com Souza (2006), como área de conhecimento, surgem nos EUA no formato de disciplina no meio acadêmico, cuja análise é realizada acerca das ações do governo, que englobam fatos como arbitrariedade e entusiasmo da natureza humana, a vontade de promover o bom governo e, por fim, compreender como e porque certas ações são tomadas pelo governo. Já na Europa, as políticas públicas surgem a partir de trabalhos que buscam explicar a função do Estado e do governo como produtores proeminentes de políticas públicas.

Souza (2006) ainda argumenta que, historicamente, as políticas públicas começaram ainda nos anos 1940 a serem utilizadas como uma ferramenta de decisão. Antes disso, contudo, alguns desenvolvedores de teorias já tratavam desses assuntos.

De acordo com Laswell (1936 apud SOUZA, 2006), a análise de políticas públicas é conciliar o conhecimento científico e acadêmico com aquilo que os governos produzem, sem, necessariamente, se aprofundar nas teorias, auxiliando nos diálogos entre os estudiosos, grupos de interesse e governo. Já Simon (1957 apud SOUZA, 2006) sinaliza que o foco está mais no conceito de “racionalidade limitada dos decisores públicos”. Acerca disso, Simon (1957 apud SOUZA, 2006) argumenta que, por vezes, os decisores públicos esbarram em problemas como informações incompletas ou imperfeitas, pouco tempo para tomar certas decisões e atrativos de seus interesses; e, para mitigar os efeitos dessas situações, a única alternativa é criar regras para enquadrar o comportamento padrão dos envolvidos.

Um importante influenciador na gênese das teorias de análise de políticas públicas é Easton (1965 apud SOUZA, 2006), que buscou esclarecer a forma sistêmica a partir da qual ela deve ser vista – formulação, resultados e ambiente devem estar diretamente interligados, pois, para ele, as políticas públicas recebem *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que acabam por definir e influenciar seus resultados e finalidades.

Outro “pai” das políticas públicas é Lindblom, que polemizou as teorias de Laswell e Simon e apresentou o agrupamento de outras variáveis para a formulação e análise de políticas públicas (LINDBLOM, 1959, 1979 apud SOUZA, 2006). Dentre essas variáveis, estão as relações de poder e a aproximação das fases do processo decisório, ressaltando que este não teria, necessariamente, um final ou um início. Justificar-se-ia, assim, porque as políticas públicas necessitam envolver vários outros elementos além da racionalidade, a exemplo das eleições, da burocracia, dos partidos e dos grupos de interesse.

Uma teoria desenvolvida por Lowi (1964), com certa disseminação, refere-se à quando as questões são tipologias, sugere que existem tipos diferentes de políticas públicas. Para esse estudioso, dependendo do tipo de política, ter-se-á o encontro com formas de apoio e de rejeição.

A política pública pode assumir quatro formas diferentes:

- Distributivas: caracterizadas por ações que o governo toma com o intuito de beneficiar certos grupos sociais ou regiões;
- Regulatórias: que envolvem mais burocracia, políticos e grupos de interesse;
- Redistributivas: que atingem uma gama maior de pessoas, tendo-se como exemplo as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e
- Políticas constitutivas: que lidam com procedimentos.

Cada qual vai acabar direcionando a criação de grupos de apoio ou de veto (LOWI, 1972).

Para se conceituar políticas públicas, há de se admitir que se trata de um fenômeno que não prescinde de certa polissemia. Tampouco, faz-se uma tentativa de unificação conceitual, uma vez que os avanços no conhecimento acontecem a partir de contribuições àquilo que está constituído e também de contrapontos estabelecidos. Por outro lado, não seria possível adotar um conceito ou alguma orientação conceitual em que não houvessem convergências ou aproximações de abordagens. Isso posto, procura-se tratar conceitualmente políticas públicas com base na perspectiva de diferentes estudiosos.

Para Peters (1986), a política pública é a soma das atividades dos governos, os quais agem diretamente ou por meio de uma representação, que irão influenciar diretamente na vida dos cidadãos. Nesse sentido, é por meio dessas políticas que é possível definir quem ganhará o quê, porque e que diferença essas ações farão.

Ainda, os conceitos sobre políticas públicas podem ser resumidos de acordo com Souza (2006, p. 26):

Pode-se, então, resumir 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).

Política pública pode ser tratada, segundo Secchi (2016), como sendo uma diretriz que é formulada para enfrentar os problemas públicos, sendo composta pela intenção pública e pela resposta a esse problema público. O autor também reforça e complementa a ideia de que a política pública deve perpassar um ciclo, que inclui sete fases distintas: identificação do problema; formação da agenda; formulação de alternativas; tomada de decisão; implementação; avaliação, e extinção.

Souza (2006) também defende que a política pública é formada por várias etapas: a primeira inclui a definição de agenda; logo após vem a identificação de alternativas, avaliação das opções; a seleção das opções; a implementação; e, por fim, a avaliação. Desse modo, é fundamental que a agenda seja bem desenhada, definida e planejada, para se obter os melhores resultados.

Com relação ao processo de formação da agenda, Jones e Baumgartner (2005) argumentam que, a atenção governamental para determinados assuntos específicos e as alterações na forma, como uma questão, é definida, podem levar a mudanças na forma como o governo prioriza os problemas.

Para Souza (2006), para que seja possível definir as agendas, o governo deve levar em consideração os problemas e em que momento eles devem entrar na agenda, observando-os e pondo fim à necessidade de fazer algo. Assim, com uma consciência coletiva, pode-se ver como enfrentar esse problema, que pode ser, inclusive, através das eleições ou de mudanças de partidos e ideologias, e, finalmente, focando nos participantes, que podem ser os visíveis – os políticos, a mídia, os partidos e os grupos de pressão –, e os invisíveis, que são os acadêmicos e a burocracia. Segundo essa perspectiva, os participantes visíveis definem a agenda e, os invisíveis, as alternativas.

Diante de significativo número de problemas que os governos podem identificar numa sociedade, a definição de questões, problemas e soluções alternativas é crucial, porque estabelece quais questões, problemas e soluções ganharão a atenção do público e dos tomadores de decisão e que, por sua vez, provavelmente receberão mais atenção (BIRKLAND, 2011).

Conquanto, a formulação de políticas públicas e as definições das agendas são sistêmicas e complexas, devido ao número de pessoas e situações envolvidas. De acordo com Bucci (2013), elas são estruturadas por vários processos, além de envolverem muitos atores, estão diretamente ligadas a uma rede de instituições que atuam em diversos níveis e acabam por criar muitos sentimentos ambíguos de incentivos e desincentivos, limites e encorajamento, cooperação e conflito. Souza (2006) também traz que a ideia do papel da política pública está na solução de problemas.

Ademais, terá relevância se os formuladores dessas políticas estiverem atentos às dificuldades mais relevantes para a busca de soluções. Para que haja subsídio para pensar, ou formular, políticas é necessário se basear em situações reais de necessidades de mudanças, e isso se dá por meio de indicadores que revelam a dimensão do problema, ou seja, eventos, desastres ou repetição do mesmo problema, bem como, por meio de *feedback* ou informações verificadas que transcrevam as falhas da política realizada no momento (SOUZA, 2006).

É preciso, também, ressaltar que, amiúde, a definição e algumas agendas surgem a partir de pressões de grupos. A partir dessa perspectiva, Birkland (2011) frisa que quando um grupo chama a atenção para um determinado problema, levantando questões negativas, pode ajudar para a solução do problema, fazendo com que este entre na agenda. Além do mais, faz-se necessária uma pequena ajuda para empurrar suas alegações para a agenda, que podem ser indicadores de um problema.

Normalmente um governo precisa lidar com inúmeras situações distintas e que precisam de solução. Contudo, faz-se mister definir as prioridades e os principais problemas. Para Birkland (2011), a forma como um problema é definido é uma parte importante desse processo, sendo, outrossim, significativa para a escolha de soluções urgentes. A construção social de um problema está ligada às estruturas sociais, políticas e ideológicas existentes na época.

Importante ressaltar, que o principal poder formulador de políticas e definidor da agenda política nacional é o Executivo Federal brasileiro (presidente, ministros e burocracias ministeriais) (LIMONGI, 2007; ALMEIDA, 2014). Baumgartner e Jones (2015) juntam a isso o fato de que as definições estão, por vezes, mais atreladas à atuação de comunidades de especialistas, grupos de interesse e outros atores, porém, pode haver uma contribuição da mídia para essa formação.



A próxima etapa seria a verificação das alternativas que, de acordo com Secchi (2014), é a elaboração de métodos, programas, estratégias e as ações que poderão ser realizadas para alcançar o objetivo estabelecido. Seguindo o processo, a próxima etapa seria a tomada de decisão, na qual os modelos de racionalidade surgem, após os autores das políticas públicas terem exposto as intenções (objetivos e métodos) para enfrentar determinados problemas públicos.

Ademais, sobre a formação da agenda de problemas ou assuntos relevantes, pode-se dizer que é um conjunto de assuntos importantes, podendo haver dois tipos de agendas: a agenda política, que é um conjunto de problemas, os quais os entes políticos entendem como necessário e a outra agenda seria a formal, ou agenda institucional, aquela cujos problemas ou assuntos o poder público resolve enfrentar (SECCHI, 2016).

Pode-se dizer que há duas formas distintas de implementação das políticas públicas. Segundo Secchi (2016), há o modelo *top-down*, com a separação evidente entre o momento de tomada de decisão e o da implementação em fases subsequentes. Sendo assim, os decisores (políticos) são separados daqueles que implementam (administradores). E há o modelo *bottom-up*, caracterizado pela maior liberdade dos envolvidos para organizar e modelar a implementação de políticas públicas.

Após a formulação e implementação, a avaliação dessas políticas se torna crucial para medir o quão eficiente elas estão sendo. Souza (2006) ressalta que, apesar de todas as definições, as políticas públicas podem ser analisadas de várias formas, não precisando, necessariamente, de uma coerência teórica e metodológica, mas possuir várias formas diferentes de entender seu funcionamento. As políticas são desenvolvidas e se multiplicam em programas, projetos, bases de dados ou sistemas de informação e, depois de implementadas, devem possuir avaliação.

Secchi (2016) ainda propõe a avaliação do processo de verificação sobre a validade das propostas para as ações públicas, o que pode resultar em sucesso ou fracasso e é por meio de instrumentos de avaliação que se verificará a sua eficácia.

Como exemplo disso, pode-se citar políticas que foram desenvolvidas com base nos conceitos trazidos até o momento e possuem relevância quando são executadas, como aquelas que impactaram diretamente na modernização do setor público, a “*Public Procurement for Innovation*” (PPI), a mesma se caracteriza como uma política de inovação, baseada na demanda dos órgãos públicos. Edler (2009) esclarece o conceito relativo à inovação no serviço público como um conjunto de medidas públicas que tem por objetivo buscar o aumento de demandas

pelas inovações em vista de aprimorar as condições para o uso dessas inovações, melhorando a articulação da demanda para estimular a inovação e a difusão de inovações.

Outras, ainda, estão diretamente ligadas ao desenvolvimento regional, conforme relatam Miranda e Martins (2015) na discussão sobre a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, que está diretamente ligada à agricultura familiar e traz um reconhecimento político a essa categoria.

Por fim, tem-se a última etapa do processo de formulação de políticas públicas, que é a extinção, a qual se baseia em causas, como quando o problema que originou a política é percebido como já resolvido. Também quando se observa que programas, leis e ações criados para resolver determinada situação são ineficazes e quando os problemas perderam a importância (SECCHI, 2016).

Para se apresentar de forma sumarizada aspectos centrais acerca do conceito de políticas públicas, elaborou-se o Quadro 1.

Quadro 1 - Síntese das ideias-chave acerca de políticas públicas

<b>Ideia-chave</b>	<b>Autor (ano)</b>
Conciliar o conhecimento científico e acadêmico com aquilo que os governos produzem	Laswell (1936)
Racionalidade limitada dos decisores públicos	Simon (1957)
Forma sistêmica: formulação, resultados e o ambiente	Easton (1965)
Necessidade de envolver vários outros elementos além da racionalidade, a exemplo das eleições, da burocracia, dos partidos e dos grupos de interesse	Lindblom (1959/1979)
Quatro formas diferentes: distributivas, regulatórias, redistributivas, constitutivas	Lowi (1964)
Soma das atividades dos governos	Peters (1986)
Começaram a ser utilizadas como uma ferramenta de decisão	Souza (2006)
Diretriz para enfrentar os problemas públicos, composto de intenção pública, e a resposta para esse problema público	Secchi (2016)

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos autores referenciados.

Com relação ao Quadro 1, sobre conceitos de políticas públicas, observa-se que os primeiros conceitos conhecidos são de 1936, quando já se falava em três pontos chaves para uma boa política, que é o conhecimento científico, juntamente com o acadêmico, ligado diretamente ao que os governos produzem, daí a importância de estudos com essa ênfase. Seguindo essa linha do tempo, em 1957 volta-se para a racionalidade, em 1965 pela sistematização entre a formulação dos resultados e o ambiente, em 1964 aposta-se em formas diferentes de políticas públicas, como as distributivas, regulatórias, redistributivas e constitutivas e, em 1979, aprimora-se a questão da racionalidade, se preocupando também com os vieses mais burocráticos. De forma mais recente, em 2006, a política pública se torna uma

importante ferramenta de decisão e, por fim, em 2016 uma diretriz, para então poder enfrentar os problemas públicos.

Tão importante quanto compreender os conceitos propostos por significativo número de estudiosos, é incorporar os conceitos sobre a formação das agendas nas políticas públicas, como pode ser visualizado no Quadro 2.

Quadro 2- Ideias-chave sobre a formação de agenda nas políticas públicas

<b>Ideia-chave</b>	<b>Autor (ano)</b>
Mudanças na forma como o governo prioriza os problemas	Jones e Baumgartner (2005)
Leva em consideração os problemas e em que momento eles devem entrar na agenda	Souza (2006)
Formulação de políticas públicas e as definições das agendas são sistêmicas e complexas pelo número de pessoas e situações envolvidas	Bucci (2013)
Sete fases distintas: Identificação do problema; formação da agenda; formulação de alternativas; tomada de decisão; implementação; avaliação; extinção	Secchi (2016)
A Definição de algumas agendas surge a partir de pressões de grupos	Birkland (2011)
Necessário definir as prioridades e os principais problemas	Birkland (2011)
Definições estão, por vezes, mais atreladas à atuação de comunidades de especialistas, grupos de interesse e outros atores	Baumgartner e Jones (2015)
Etapas de criação: Elaboração de métodos, tomada de decisão	Secchi (2014)
Dois tipos de agendas: agenda política, e a outra, a formal ou agenda institucional	Secchi (2016)
Etapas de implementação: modelo <i>Top-down</i> , com a separação evidente entre o momento de tomada de decisão e o da implementação em fases subsequentes. E o modelo <i>Bottom-up</i> , que está caracterizado pela maior liberdade dos envolvidos para organizar e modelar a implementação de políticas públicas	Secchi (2016)
Necessária a avaliação que verificará a sua eficácia	Secchi (2016)
A extinção, que se baseia em causas, como quando o problema que originou a política é percebido como já resolvido	Secchi (2016)

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos autores referenciados

Assim, pode-se dizer que as políticas públicas são articulações dos governos para promoverem o crescimento em vários aspectos da sociedade. Nessa perspectiva, a criação de mercados específicos a partir de suas necessidades, tanto dos órgãos públicos quanto da sociedade em si, são um aspecto passível de ser articulado pelo governo. A partir disso, mercados institucionais podem ser delineados com finalidades específicas, aspecto que se aborda na seção que segue.

## 2.2 MERCADOS INSTITUCIONAIS

Os mercados institucionais são criados via mecanismo legal, isto é, por meio de um ambiente regulatório que visa implementar uma política pública e, por meio dessa engrenagem, esses mercados institucionais podem contribuir de forma significativa, através de uma política

pública, para com a sociedade. Entretanto, parte-se do princípio da compreensão dos conceitos que giram em torno de mercados institucionais. Para isso, estão atrelados a essas questões as instituições, os mercados e o governo, cada qual com seu papel, para que haja a efetiva criação, regulamentação e execução.

Apesar de o cunho deste estudo não ser o de detalhar a forma como se desenvolveram esses incentivos governamentais para fomentar a economia, vale ressaltar que, historicamente, a economia institucional, ou o institucionalismo, foi uma corrente econômica que surgiu nos EUA ainda no início do século XX, através de alguns pensadores, os quais tinham, como cunho principal, compreender o papel das instituições ao afeiçoar o comportamento econômico (NORTH, 1991). Assim, é possível realizar uma busca histórica sobre esses conceitos, desde North (1991) até teorias mais atuais sobre mercado institucional.

North (1991) evidencia alguns aspectos envoltos na evolução institucional, não somente aqueles envolvidos apenas nas organizações que expandiram o comércio e tornaram as trocas mais produtivas, mas também o desenvolvimento do Estado para assumir a proteção e a aplicação dos direitos de propriedade, já as trocas impessoais, tornaram a execução de contratos cada vez mais dispendiosas para as organizações voluntárias, que não tinham coação efetiva.

Além do mais, faz parte da evolução institucional o bloqueio do comportamento arbitrário do Estado sobre a atividade econômica. Entende-se aqui que, ofertas de oportunidades são definidas para as organizações de forma igualitária, através das oportunidades ofertadas no arcabouço institucional. Acredita-se na possibilidade de evolução nas economias, pois há incentivos fornecidos e criação de oportunidades para que, as organizações envolvidas nesse processo, evoluam, apesar de isso não ser garantido.

Quanto aos conceitos de instituição, North (1991) alega que são estruturas de interação política, econômica e social, com suas restrições informais (costumes, tradição e código de conduta) e as regras formais (constituições, leis, direitos de propriedade). Scott (2008) também explica que as instituições são estruturas sociais de longa duração, com vários lados, compostas de símbolos, atividades sociais e bens e recursos materiais, com características próprias, resistentes e que podem ser transferidas através de gerações. Muitas propriedades resultam dos elementos regulamentais que envolvem a fixação de regras, monitoramento e sanções, além das propriedades normativas e cognitivas.

Dentro de organizações públicas, o aspecto regulamentar/formal é evidente, visto que, de acordo com a administração pública e a Constituição Federal, Artigo nº 37, que trata dos princípios que incluem a legalidade, mais o Artigo 5º, inciso II, que define que, “ninguém será

obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (BRASIL, 1988), definindo assim, que só é permitido fazer o que está na lei.

Scott (2008) trata o pilar normativo como aquele que impõe restrições ao comportamento, ao passo que autoriza e permite ação social; também dá direitos e responsabilidades, privilégios e obrigações, licenças e mandatos, evidenciando os valores e as normas.

Já o mercado não é apenas um ambiente particular onde os “produtos” são comprados ou vendidos. Para Marshall (2009), é toda a região em que há compradores e vendedores em conexão.

Como destaca Grisa (2009), os mercados institucionais são desenvolvidos a partir do poder de compra que as instituições públicas possuem, e são considerados configurações específicas de mercado, com um entrecruzamento de trocas que, por si, já assumem uma estrutura particular, regidas por normas e convenções e que são negociadas por autores e organizações, e o Estado, geralmente, é o que tem o papel principal, segundo a autora tudo pode vir a girar em torno das compras públicas.

Grisa (2009) expõe que, como exemplos de mercados institucionais, onde há uma regulamentação por parte dos poderes públicos e que, por fim, geram bens comuns, tem-se os programas voltados para a agricultura familiar, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no Brasil, o qual prima por levar alimentos aos vulneráveis, utilizando-se dos pequenos agricultores e promovendo, em contrapartida, o seu desenvolvimento.

Outra perspectiva sobre mercados institucionais é aquela apresentada por Polman et al. (2010), os quais utilizam o conceito de *nested markets* (nichos de mercados) como mercados particulares, protegidos de alguma forma, mas que possuem competências e influências dos mercados globais e que nem sempre são positivas.

Os mercados institucionais são profundamente coadunados e com o desenvolvimento, como destaca Sen (2000). Tal lógica leva em conta o fato de que, ao se formalizar um mercado institucional, tem-se como uma premissa o desenvolvimento das organizações e das pessoas que delas dependem. Entretanto, faz-se mister entender que as pessoas não podem ser vistas apenas como as beneficiárias passivas dos resultados dos programas de desenvolvimento, mas sim, como parte envolvida, dando-lhes as oportunidades para seu crescimento. Ainda conforme Sen (2010), o Estado e a sociedade devem ser vistos como fortalecedores e protetores da capacidade humana, e não como um meio para entregar a encomenda pronta a quem precisa.

Silva e Silva (2011) acreditam que a consolidação real dos mercados institucionais como política pública, aconteceu de fato a partir do momento que foram constituídos programas de compras governamentais, tendo como principal exemplo, o PAA em 2003, em âmbito do Programa Fome Zero. Os mercados institucionais estão muito enraizados no comércio da agricultura, a ponto de Grisa e Schneider (2015) acreditarem que a constituição de mercados institucionais demarca a terceira geração de políticas para a agricultura familiar, iniciada com o PRONAF nos anos 1990.

De acordo com Conterato et al. (2013), no Brasil os mercados institucionais começaram a ser constituídos por agricultores ligados à agricultura familiar, de forma independente, pelas feiras livres de produtos coloniais e agroindustriais, com uma parcela de participação do estado.

Visto isso, Rozendo e Molina (2014) afirmam que a criação dos mercados institucionais foi realizada como uma importante inovação social, à medida que contribui também para aquecer os recursos, principalmente aqueles ligados as questões sociais, que antes eram tão pouco priorizadas. Nesse sentido ainda, OST (2004 citado por TORRE, 2010, p. 110): “Em razão das inovações institucionais, os atores são levados a experimentar novas formas de ação pública e de participação nas decisões, passando progressivamente da pirâmide para a rede”.

Conceitos mais atuais, como o de Heibinck et al. (2015), instigam a afirmar que há mercados institucionais como sistemas de comércio e distribuição de produtos agrícolas, desenvolvidos com recursos disponíveis na região, constituídos sob regras sociais e dirigidos pela estruturação de instituições criadas para tal, possui como uma característica principal a ação coletiva e a cooperação entre agricultores e demais entidades participantes (cooperativas, associações de produção, de consumo e agências ou órgãos de Governo).

Milone e Ventura (2015) sinalizam, porém, que os mercados institucionais podem estar divididos em 03 categorias diferentes, que são: I) mercados completos: mercados para um novo bem (Ex.: proteção do meio ambiente); II) mercados construídos através de segmentos de mercados já existentes, por meio da diferenciação de produtos (Ex.: produtos orgânicos e coloniais); e III) mercados construídos mediante políticas públicas, para promover o acesso de novos segmentos da população à produção de alimentos locais (Ex: PAA e PNAE).

Milone e Ventura (2015) ainda alegam que os mercados institucionais possuem uma questão importante, que é a possível redução de custos de transação, o que pode ser uma característica competitiva, isso se dá em função da forma como o mercado é construído (infraestrutura sociomaterial) e governado (recursos comuns).

Quadro 3 - Conceitos de Mercados institucionais, instituições, mercado e governo<sup>3</sup>

<b>Ideia-chave</b>	<b>Autor (ano)</b>
Institucionalismo, nasceu nos EUA no início do século XX com o cunho de compreender o papel das instituições ao aperfeiçoar o comportamento econômico	North (1991)
Conceito de instituição: estruturas de interação política, econômica e social com suas restrições informais (costumes, tradição etc.) e formais (leis, constituição, etc.)	North (1991)
Instituições são estruturas formais de longa duração, de vários lados, compostas de símbolos, atividades, bens, recursos, de características próprias passíveis de serem transmitidas para outras gerações	Scott (2008)
Aspecto regulamentar muito evidente em organizações públicas, pilar normativo impõe restrições ao comportamento e autoriza ação social, dá direitos e responsabilidades	Scott (2008)
Mercado: região aonde há compradores e vendedores	Marshall (2009)
Mercados institucionais desenvolvidos a partir do poder de compra que as instituições públicas possuem	Grisa (2009)
<i>Nested markets</i> (mercados institucionais), mercados particulares, protegidos, que possuem competências e influências dos mercados globais e nem sempre são positivos	Polman et al. (2010)
Mercados institucionais são profundamente ligados com o desenvolvimento. Abre a premissa que se desenvolve a organização e as pessoas que dependem dela	Sen (2000)
Inovações institucionais, os atores são levados a experimentar novas formas de ação pública	Torre (2010)
Consolidação dos mercados institucionais como política pública, aconteceu de fato a partir do momento que foram constituídos programas de compras governamentais, tendo como principal exemplo, o PAA em 2003, em âmbito do Programa Fome Zero.	Silva e Silva (2011)
No Brasil os mercados institucionais começaram a ser constituídos por agricultores ligados à agricultura familiar com uma parcela de participação do estado.	Conterato et al, (2013)
Inovação social	Rozendo e Molina (2014)
Sistemas de comércio e distribuição de produtos agrícolas, sob regras sociais e dirigidos pelas instituições criadas para tal, ação coletiva e a cooperação.	Heibinck et al (2015)
A constituição de mercados institucionais demarca a terceira geração de políticas para a agricultura familiar, iniciada com o PRONAF nos anos 1990.	Grisa e Schneider (2015)
Mercados institucionais, 03 categorias diferentes, que são: I) mercados completos. II) mercados construídos através de segmentos de mercados já existentes. III) mercados construídos mediante políticas públicas para promover o acesso de novos segmentos da população à produção de alimentos locais.	Milone e Ventura (2015)
Acreditam que a constituição de mercados institucionais demarca a terceira geração de políticas para a agricultura familiar	Grisa e Schneider (2015)
Redução nos valores de transação.	Milone e Ventura (2015)

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos autores referenciados

Todavia, esse conjunto de fatores, que inclui a interferência do Estado em prol do desenvolvimento econômico, fomentando a economia por meio de suas políticas, pode

<sup>3</sup> Estes autores foram usados como um suporte história da concepção Conceitos de Mercados institucionais, instituições, mercado e governo

promover a gênese de múltiplas ações governamentais. Assim, os incentivos formalizados para que as MEs e EPPs participem das compras públicas são uma forma de institucionalizar e modelar o comportamento econômico para determinados fins. Nesse aspecto reside uma das questões centrais deste estudo, que procura compreender o complexo sistema que busca beneficiar os pequenos empreendedores.

### 2.3 COMPRAS PÚBLICAS: UMA FORMA DE APROXIMAR MEs, EPPs E ÓRGÃOS PÚBLICOS

Os governos possuem a incumbência de estar atentos às necessidades da população, assim como, às necessidades das organizações públicas. A partir da identificação dessas questões, o governo deve promover estratégias de prosperidade econômica e bem-estar de ambos, o que envolve motivar o desenvolvimento sustentável das empresas. De acordo com Sicsú (2009).

É também parte constituinte de uma estratégia de desenvolvimento a ideia de que o governo deve implementar políticas macroeconômicas capazes de gerar a sensação de segurança para que empresários se sintam estimulados a empreender grandes investimentos, que sejam lucrativos e geradores de renda e empregos. O governo deve também fazer aquilo que a iniciativa privada não faz. Em essência, os preços estratégicos macroeconômicos de uma economia devem favorecer o investimento, a geração de renda e de empregos. Sob estas condições favoráveis, se as forças de mercados não realizarem os investimentos necessários, deve entrar em campo a mão visível do Estado realizando o investimento. Em princípio, o Estado não faz melhor ou pior que a iniciativa privada, ele é necessário para fazer o que ela não faz, e deve fazê-lo bem (SICSÚ, 2009, p. 23).

Partindo-se desse contexto, surge a relação do Estado/órgão público com as pequenas e microempresas, ressaltando que, embora as pequenas empresas possuam pequenos faturamentos, se comparados aos das empresas de grande porte, de forma geral, a quantidade de pequenas empresas ativas é muito superior a quantidade de grandes corporações. Para Medvedev (2015), as compras públicas não só representam um ambiente competitivo para a criação de empregos, como também podem ser um motor de crescimento econômico por meio de incentivos a pequenos negócios, que se moldam e adaptam-se conforme as necessidades do mercado. Bennett (2014) já defendia que a preocupação com o acesso das MEs e EPPs aos contratos públicos também surge com o desejo dos governos de apoiar os negócios, especialmente devido a sua presença econômica significativa e seu potencial para contribuir no emprego, competição e inovação.



Entretanto, Macpherson e Wilson (2003) ressaltam que, para as cadeias de suprimentos serem fonte de desenvolvimento de negócios, é essencial que as organizações públicas, “clientes”, reconheçam o seu papel na disseminação e no apoio à aprendizagem de negócio. Compreenda-se que o desenvolvimento de negócios para as MEs e EPPs envolvidas em compras públicas só acontecerá se a organização compradora, no caso o governo, desempenhar esse papel de intermediador e executor.

No que tange aos desafios que as MEs e EPPs enfrentam quando optam por trabalhar com contratos públicos, Wittig (2000) destaca: o efeito relativo do custo fixo para conduzir os contratos públicos (por exemplo, os contratos públicos normalmente teriam uma taxa-padrão imposta sobre as licitações, apesar do tamanho da empresa); os custos da proposta; custos de obtenção de informações sobre bens e serviços procurados pelo governo (essa informação pode ser dispendiosa, especialmente em uma etapa internacional); garantias caras por instituições financeiras em caso de não cumprimento pelo fornecedor ME e EPP; capital de giro restrito, incluindo pagamentos atrasados do governo, que, por sua vez, afetam o fluxo de caixa e o capital de giro das MEs e EPPs; centralização excessiva do governo; risco legal de lidar com o governo (o custo de não aderir aos regulamentos, às vezes, em termos de penalidades, pode ser proibitivo para a participação de MEs e EPPs em contratos públicos) e, por fim, os custos regulatórios. Fee, Erridge e Hennigan (2002) também relacionam como barreiras para a participação das MEs e EPPs em licitações as documentações onerosas, o tempo e os custos envolvidos na preparação de ofertas e especificação de normas.

As aquisições públicas são práticas realizadas dentro de uma estrutura regulatória complexa, o que pode resultar em procedimentos mais rigorosos do que aqueles realizados em setores privados (BURNES; ANASTASIADIS, 2003). E isso pode aumentar o tempo e os esforços exigidos pelas empresas ao buscarem um contrato público, assim, não surpreendentemente, a burocracia é frequentemente identificada como uma restrição ao engajamento das empresas, especialmente para as pequenas e médias empresas (LIAN; LAING, 2004).

Já Mitran (2013) destaca aspectos que podem ser considerados desafios significativos às MEs e EPPs, os quais seriam: a capacidade, o conhecimento e habilidades de licitação. O autor ainda enfatiza o fato de as MEs e EPPs terem de aportar fundos que não teriam para remunerar consultores privados, em vista de aconselhar e preencher documentos de licitação e, ainda, auxiliar na tomada de decisão sobre participar ou não desses certames, uma vez que, poderiam não ter a capacidade de atender à demanda ou de custear as atividades. Outra questão é o atraso dos pagamentos por parte dos órgãos públicos, dificuldades que não apenas retiram

uma oportunidade das MEs e EPPs de participarem de aquisições públicas, mas também reduzem a concorrência, podendo levar à perda de valor nas compras públicas.

Tentar compreender como se dá a relação das pequenas empresas com os órgãos públicos já foi objeto de estudo de Mphela e Shunda (2018), que observaram falhas relevantes desse vínculo, evidenciando dificuldades de MEs e EPPs para lidar com compras públicas, que vão desde a sua falta de capacidade para atender à demanda exigida, preconceitos, sistemas ineficazes de pagamento do governo, concorrência desleal e compras públicas centralizadas.

De forma geral, diversos autores, em seus estudos, identificam barreiras às MEs e EPPs quando participam das licitações. Para se apresentar tais barreiras de forma sintética, elaborou-se o Quadro 4.

Quadro 4 - Síntese das barreiras que as MEs e EPPs encontram ao participar de compras públicas, quando há tentativas de aproximar as MEs e EPPs dos órgãos públicos

Barreiras das MEs e EPPs em relação às compras públicas	Autor (Ano)
Custo fixo para conduzir os contratos públicos; os custos de proposta e a proposta; custos de obtenção de informações sobre bens e serviços procurados pelo governo; garantias caras por instituições financeiras em caso de não cumprimento pelo fornecedor ME e EPP; capital de giro restrito, incluindo pagamentos atrasados do governo, que, por sua vez, afetam o fluxo de caixa e o capital de giro das MEs e EPPs; centralização excessiva do governo; risco legal de lidar com o governo e custos regulatórios	Wittig (2000)
Documentações onerosas, o tempo, o custo envolvido na preparação de ofertas e a especificação de normas	Fee, Erridge e Hennigan (2002)
Burocracia	Lian e Laing (2004)
Falta de capacidade, conhecimento e habilidades de licitação por parte das pequenas empresas	Mitran (2013)
Falta de capacidade para atender às demandas; preconceitos; sistemas ineficazes de pagamento do governo; concorrência desleal; compras públicas centralizadas	Mphela e Shunda (2018)

Fonte: Elaborado pela autora (2021)

Compreenda-se que são significativos os desafios que as MEs e EPPs enfrentam quando optam por participar de compras públicas e que, por vezes, os impedimentos são colocados pela gestão dos órgãos públicos, como a burocracia, de acordo com Lian e Laing (2004), documentações onerosas, em anuência a Fee, Erridge e Hennigan (2004), atrasos nos pagamentos, segundo Wittig (2000); porém, há vários outros pontos positivos dessa relação comercial, tanto para os pequenos empreendedores como para a instituição.

A contratação pública, quando usada como uma medida de apoio às pequenas empresas traz benefícios nos contratos públicos que, conforme descrito por Loader (2007), Glover (2008) e Bennett (2014), seria a capacidade de responder de forma mais rápida e flexível às

oportunidades de mercado, assim como a sua capacidade de contribuir para o aumento da competitividade e inovação (GLOVER, 2008), assim sendo, quando as MEs e EPPs participam de compras públicas, elas também geram benefícios à economia como um todo, pois atingem diretamente o seu crescimento, assim como, apoiam a criação de emprego e o crescimento local.

Quadro 5 - Benefícios dos e para as MEs e EPPs quando participam das compras públicas

<b>Benefícios das MEs e EPPs com as compras públicas – Palavras-chaves</b>	<b>Autor (Ano)</b>
Capacidade de contribuir para o aumento da competitividade e inovação	Glover (2008)
Capacidade de responder de forma mais rápida	Bennett (2014)
Flexível às oportunidades de mercado	Glover (2008), Loader (2007)

Fonte: Elaborado pela autora.

Loader (2013), outrossim, questiona se a contratação pública é uma política bem-sucedida de apoio às MEs e EPPs. Em seu estudo, conclui que obstáculos ao acesso de MEs e EPPs aos contratos públicos, identificados há 20 anos, ainda existem. Esse autor reitera que há poucas pesquisas sobre essa questão, e aquelas existentes são baseadas em entrevistas e discussões sobre os obstáculos enfrentados nos contratos públicos. Percebe-se, também, que os reais motivadores que as empresas e os governos possuem, na prática, ao participarem de compras públicas, ainda são poucos.

### 3 MÉTODO DO ESTUDO

Nesta seção descreve-se o método observado no desenvolvimento deste estudo.

#### 3.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA

Em um primeiro momento trata-se de pesquisa documental, pois através de documentos licitatórios da unidade de licitações do HUSM que foi possível elencar o quantitativo de empresas que participaram das licitações nos anos de 2015 a 2018. Para tanto, a análise preliminar do material bibliográfico foi feita através de leitura exploratória a qual definiu quais textos se enquadram na temática estudada.

Em seguida, em uma leitura mais aprofundada dos textos selecionados buscou-se localizar informações relacionadas ao objetivo deste estudo. No entendimento de Almolina et al. (2012), a pesquisa exploratória tem como objetivo principal a compreensão do problema, identificando-o com maior rigor possível, neste caso, a parte exploratória foi a busca de dados sobre a participação das MEs e EPPs, que se constitui em pesquisa documental.

Em um segundo momento, a pesquisa delinea-se em bibliográfica, pois realizou-se uma pesquisa no banco de dissertações e teses do portal da CAPES, visto que se debruçou na construção do estado da arte, a fim de contrapor estudos realizados anteriormente acerca da temática de processos licitatórios com enfoque na percepção dos gestores de MEs e EPPs.

Destarte, frente as legislações vigentes, esta construção categoriza-se, também, como exploratória, visto que possui o intuito de construir paralelos de pesquisa. Neste caso, mais especificamente se busca a estreiteza com o problema de pesquisa, como delinea Gil (2008). Ademais, o mesmo se desvela em descritivo, pois tem-se, no entendimento de Trivinõs (1987), a interpretação dos dados coletados, com o intuito de verificar a validade científica dos mesmos frente a pesquisa.

Por fim, a pesquisa é de cunho qualitativo, pois a mesma preocupa-se em qualificar dados da realidade e não estratifica-la em números (quantitativo), centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais. Neste caso, o estudo busca a compreensão acerca da percepção acerca da legislação de processos licitatórios dos gestores de MEs EPPs de medicamento que venceram processo licitatório no HUSM no período de 2015 a 2018.

### 3.2 COLETA DE DADOS

Com o objetivo de desenvolver o Estado da Arte sobre a temática desenvolvida neste estudo, se realizou uma pesquisa de teses e dissertações que tratavam de assuntos relacionados com o tema de estudo em questão, para assim sistematizar o Estado da Arte.

A pesquisa foi realizada no Portal de Periódicos Capes, na base de dados Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD), utilizando-se de descritores como “micro e pequenas empresas” versus “compras públicas”, usando o filtro “resumos em português”, sem determinação de espaço de tempo. Foram encontrados 37 estudos entre teses e dissertações, sendo 6 teses e 31 dissertações. Porém, somente 16 desses estudos foram analisados e contribuíram para os resultados dessas pesquisas, visto que somente esses 16 estudos tratavam de temas diretamente relacionados com essa pesquisa.

Os 21 estudos excluídos da análise tratavam diretamente sobre as compras públicas voltadas para MEs e EPPs, os 16 estudos analisados possuem foco em observar os prós e contras, tanto para as empresas como para a administração pública do relacionamento comercial entre ambos, sendo que esses 16 estudos são dissertações.

Para a coleta de dados, também se realizou uma análise documental de todos os contratos firmados por MEs e EPPs, selecionando aqueles contratos firmados entre o HUSM e as MEs e EPPs no ramo de medicamentos, no período de 2015 até 2018 na instituição pública. A justificativa para a escolha desse período para análise se dá em função da lei implementada em 2014, que veio alterar e melhorar a então Lei 123, de 14 de dezembro de 2006. Assim, é possível analisar a evolução ou não de empresas que vieram a lograr êxito nas licitações após a implantação da então Lei nº 147/2014. Além do mais, o corte se deu em 2018, visto que a pesquisadora atuava como pregoeira na instituição estudada até 2019. Ademais, foi restrito a empresas que fornecem medicamentos para o HUSM por dois fatores: o primeiro por ser uma instituição de saúde, onde os medicamentos são imprescindíveis para a sua manutenção e o segundo, por representar desembolsos elevados para a instituição e para os licitantes.

O panorama se torna relevante em função de o cunho do estudo ser a observância do crescimento das MEs e EPPs após os incentivos governamentais. No período de 2015 até 2018, observou-se que 30 MEs e EPPs de medicamentos ganharam as licitações na instituição, totalizando 63 contratos.

Após a análise do relatório de empresas que sagraram-se vencedoras das licitações entre os anos de 2015 e 2018 no HUSM, segregou-se as empresas MEs e EPPs que venceram as licitações entre 2015 e 2018, concluiu-se então, que somente 30 empresas foram contempladas

nos certames licitatórios nesse período, e a partir dessas empresas que ocorreram as tentativas de entrevistas e questionários, sendo que os mesmos foram realizados com 05 dessas empresas, entretanto, foram validados somente 04, pois um dos respondentes teve um número pouco representativo de respostas. As entrevistas e o questionário tiveram a finalidade de promover uma aproximação inicial com o objeto estudado, ou seja, uma investigação que permitiu captar a percepção de gestores de EPPs e MEs fornecedoras de medicamentos no HUSM. Essa fase permitiu a identificação das categorias e principais pontos que foram devidamente explorados nos resultados.

Para averiguar e elencar os principais aspectos do ponto de vista dos empreendedores que venceram as licitações nos anos de 2015 a 2018, foram realizadas 3 entrevistas e 1 questionário e aplicado um roteiro de questionário a gestores das MEs e EPPs de medicamentos. Para isso, entrou-se em contato com as empresas via e-mail e telefone e, em um único caso, foi possível realizar de forma presencial, visto que a empresa era da cidade de Santa Maria e, com as demais empresas, as entrevistas foram realizadas por telefone e uma por e-mail, consistindo assim, em um questionário.

Estas entrevistas e questionário ocorreram no período de março a abril de 2020, faz-se necessário destacar que, neste período, o mundo entrava em uma crise sanitária ocasionada pela disseminação e rápido avanço das infecções por covid-19, sendo assim, um momento delicado para as empresas do ramo de medicamentos, visto que, devido a pandemia, foi instaurado um sistema de *Lockdown* emergencial, fazendo com que a quantidade de funcionários *in loco* nas empresas fosse reduzida significativamente.

Após contatar as empresas, observou-se que a empresa G1 (EPP) já se encontrava inapta, ou seja, a empresa fechou e não opera mais e das outras 29 empresas que tiveram algum contrato no período de 2015 a 2018, com 11 não foi conseguido contato, apesar das várias tentativas por telefone e e-mail. Uma empresa negou-se a responder, justificando a sua falta de tempo e interesse em responder, as demais (17 empresas) que foram contatadas, demonstraram pouco interesse ou falta de disponibilidade para conversar, alegando, principalmente, pouco tempo em função do atual momento que estão enfrentando em função da pandemia mundial – suas demandas de trabalho estão elevadas.

Por fim, conseguiu-se conversar e entrevistar efetivamente 05 empresas, sendo uma ME (C2) e 4 EPPs (B1, E1, N1 e O1), sendo que o entrevistado E1 foi descartado dos resultados, pois apresentou poucas respostas notáveis.

O roteiro observado é composto por 19 questões e está disponível no Apêndice A. No Quadro 6 são apresentados os tópicos que constituem o roteiro de entrevista.

Quadro 6 – Roteiro da entrevista

Objetivo	Perguntas do roteiro
Conhecimento dos entrevistados com relação às legislações vigentes voltadas para compras públicas de MEs e EPPs. Barreiras e benefícios identificados nas leis.	1 a 7
Percepção dos entrevistados sobre a condução das licitações para MEs e EPPs, desde a pesquisa de preços até os empenhos no HUSM	8 a 10
Preparação das empresas, internamente, para obter êxito nas licitações e como vê as tentativas de aproximar o órgão público dos pequenos empreendedores e seus resultados	11 a 13
Perfil do entrevistado	14 a 19

Fonte: Elaborado pela autora

As questões 1 a 7 são voltadas para Conhecimento dos entrevistados com relação às legislações vigentes voltadas para compras públicas de MEs e EPPs. Barreiras e benefícios identificados nas leis, que envolvem os incentivos à participação das MEs e EPPs nas compras públicas. As perguntas 8 a 10 se referem a Percepção do entrevistado sobre a condução das licitações para MEs e EPPs, desde a pesquisa de preços até os empenhos no HUSM. As questões 11 a 13 envolvem a Preparação das empresas, internamente, para obter êxito nas licitações e como estas veem as tentativas de aproximação do órgão público de pequenos e médios empreendedores. Por fim, as questões 14 a 19 remetem a pesquisa sociodemográfica, ou seja, ao perfil dos entrevistados.

### 3.3 ANÁLISE DE DADOS

As entrevistas foram gravadas com a devida autorização do (a) participante e, posteriormente, transcritas. Para se analisar as entrevistas e o questionário respondido via e-mail utilizou-se da técnica de análise de conteúdo de acordo com a orientação de Bardin (2011), pode ser determinada como um conjunto de técnicas de análise das comunicações que visam, por procedimentos sistemáticos, organizados e objetivos, descrever o conteúdo das mensagens, criando indicadores que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção e recepção dessas mensagens. Sendo assim, desenvolve-se como uma característica do método de tratamento da informação contida nas mensagens.

Para tanto, foi preciso que se criassem categorias de análise. As categorias representam possíveis respostas para as perguntas e essas categorias podem ser criadas através dos dados coletados, ou podem ser pré-estabelecidas.

Ressalta-se que para fazer uso dessa técnica é preciso criar categorias relacionadas ao objeto de pesquisa. Por meio dessas categorias é possível verificar as questões relevantes que

estão presentes nas mensagens. Assim, por meio das entrevistas, foi desenvolvida uma forma organizada de extrair as informações e descrevê-las.

Bardin (2011) afirma que o pesquisador responsável pela análise não realiza uma leitura à letra, mas realça sentidos que se encontram em segundo plano. Segundo essa autora, para que seja possível realizar tal fato, é preciso seguir algumas etapas que iniciam na pré-análise, seguindo na exploração do material e por fim, no tratamento dos resultados, com inferências e interpretações.

Tratar a categorização com cautela poderá gerar indicações produtivas para o processo de inferência e, conseqüentemente, interpretações que possam espelhar resultados validados pelo método. Além do mais, é importante observar que a escolha e a delimitação das categorias são determinadas pelos temas relacionados aos objetos de pesquisa e identificados nos discursos dos sujeitos pesquisados (BARDIN, 2011).

As categorias de análise deste estudo foram definidas, *à priori*, com base na revisão de literatura e legislação pertinente, as quais estão estratificadas no Quadro 8. Nesse quadro, se estratificam os benefícios e barreiras que foram identificados no decorrer do estudo teórico.

Por meio de vários estudos e teorias foi possível elencar os principais influenciadores, tanto para o lado construtivo como para a influência negativa dos processos que envolvem compras públicas.

Na análise documental foram analisados todos os contratos firmados entre 2015 a 2018, através de uma planilha de controle pertencente a unidade de licitações do HUSM licitações, intitulada como “ Controle de Atas de Registro de preços do HUSM” conforme modelo abaixo:

Quadro 7 - Planilha de “Controle de Atas de Registro de preços do HUSM”

Ata N°	Pregão	Empresa	CNPJ	E-mail	Endereço	Telefone	Representante Legal	CPF	RG

Fonte: Unidade de licitações do HUSM

Na planilha supracitada, a Unidade de Licitações do HUSM faz o controle das atas de registros de preços emitidas para todas aquelas empresas que se sagraram vencedoras das licitações. Através dela foi realizada uma leitura geral do material coletado e então extraída todas as Microempresas e as Empresas de Pequenos Porte que ganharam as licitações em 2015, 2016, 2017 e 2018.



Para a estratificação das empresas, se categorizou cada umas delas como ME, EPP, ou LTDA, e qual o tipo de bem ou serviços forneceram para o hospital universitário, após isso, efetivou-se o recorte do material necessário, e extraiu-se todas aquelas que eram MEs e EPPs e que tinham no CNPJ empresas fornecedoras de medicamento. Sendo assim, após a definição de quais empresas seriam pesquisadas e que tipo de material as mesmas deviam fornecer, excluiu-se todas as demais empresas que não atendiam essas categorias, restando 15 empresas, sendo 14 EPP e 1 ME.

Quadro 8 – Categorias de análise

BASE TEÓRICA		CATEGORIAS DE ANÁLISE
<p><b>Legislação: As legislações Brasileiras preveem alguns benefícios para as MEs e EPPs nas compras públicas.</b></p>	Benefícios	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conhecimento referente à legislação pertinente às MEs e EPPs</li> <li>- Cumprimento da legislação quanto a documentação comprobatória da regulação fiscal e trabalhista</li> <li>-Ações efetivadas pelo HUSM no tratamento diferenciado e simplificado para MEs e EPPs para promoção do desenvolvimento econômico e social a nível regional municipal</li> <li>-Cumprimento do processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00</li> <li>-Cumprimento da cota de até 25% para bens divisíveis</li> <li>-Estabelecimento de prioridade de até 1% do melhor preço válido para contratação para MEs e EPPs sediada local ou regionalmente</li> </ul>
	Barreiras	<ul style="list-style-type: none"> <li>- -impedimento da participação de MEs e EPPs em certames quando não houver o mínimo de três fornecedores para suprir o exigido</li> <li>-Quando não for vantajoso para a administração, pode-se se justificar o não uso das previsões legais para ME e EPP</li> <li>- Documentação onerosa, além de muito tempo e custo envolvido</li> <li>- Burocracia</li> <li>- Falta de capacidade, conhecimento e habilidades das MEs e EPPs nas licitações</li> </ul>

Fonte: elaborado pela autora

Este estudo, do ponto de vista da sua abordagem respeito do registro da mesma, que deve ser realizada de forma precisa e detalhada.

## 4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Para atender o objetivo do trabalho, dois eixos foram explorados, o primeiro voltado para o levantamento de informações acerca de MEs e EPPs e suas legislações e logo após o levantamento do histórico de participação das MEs e EPPs que fornecem medicamentos e suas percepções em um hospital universitário.

No primeiro eixo apresentaram-se resultados elaborados através do estudo do estado da arte acerca das produções científicas de MEs e EPPs em processos licitatórios, e logo após, as legislações de incentivo às compras públicas para as MEs e EPPs. No segundo eixo explanou-se os resultados do levantamento da participação e êxito de MEs e EPPs em licitações de medicamentos do HUSM no período de 2015-2018 e, por fim, percepções evidenciadas pelos entrevistados quanto as barreiras e benefícios nos processos licitatórios do HUSM no período de 2015 a 2018.

### 4.1 AS PRODUÇÕES CIENTÍFICAS ACERCA DE MEs E EPPs EM PROCESSOS LICITATÓRIOS

Para o desenvolvimento do estado da arte, realizou-se a busca no portal de periódicos da CAPES - Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD) – por estudos que estabelecessem uma relação com o tema em questão. Os estudos pertinentes estão elencados no Quadro 9.

Quadro 9 – Levantamento da base de dados BDTD

	Ano	Dissertação/tese	Título	Autor (a)
1	2008	Dissertação	O uso do poder de compra do estado como instrumento de política pública: a lei complementar nº 123/2006, sua implementação	Silva, Eivam Paulo da
2	2009	Dissertação	Micro e pequenas empresas e as compras governamentais: uma abordagem sobre a aplicação do capítulo V da Lei 123/06, no Brasil e em Roraima	Cerino, Pedro de Jesus
3	2010	Dissertação	Impactos da Lei Geral das Micros e Pequenas Empresas no desenvolvimento das compras públicas do Ceará	Braga, Reinaldo Marcelo Lima
4	2011	Dissertação	Licitação como instrumento de política pública de desenvolvimento regional	Baradel, Evandro Meira
5	2013	Dissertação	As micro e pequenas empresas (MPEs) e a função social da licitação	Stroppa, Christianne de Carvalho
6	2014	Dissertação	Avanços e limites da lei geral da micro e da pequena empresa (Lei 123/2006) 2006 a 2013.	Silva, Claudio Henrique Laval
7	2015	Dissertação	Lei geral das micro e pequenas empresas: o tratamento diferenciado aos pequenos negócios nas licitações públicas de Osasco	Ulliana, Marcelo Rodrigues
8	2016	Dissertação	Registro de preços nacional (RPN) no FNDE: estudo de caso da participação das micro e pequenas empresas	Chaves, Ediene Vasconcelos
9	2016	Dissertação	Os impactos da lei complementar nº 123/2006 nos pregões eletrônicos da Universidade Federal do Paraná	Jankoski, Andréa Roseli Moreira Cruz
10	2016	Dissertação	A lei 123/06 como instrumento de fortalecimento da economia local: um estudo da participação das microempresas e empresas de pequeno porte do município de Natal nos pregões eletrônicos da Universidade Federal do Rio Grande do Norte	Pino, Vinicius Magnata
11	2017	Dissertação	Avaliação das alterações no estatuto das microempresas e empresas de pequeno porte sobre a reserva de mercado para aquisições públicas no Brasil	Sousa, Severino Augusto Barros
12	2017	Dissertação	Tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte em pregões eletrônicos: o caso da Universidade Federal de Lavras	Martins, Gisele Aparecida Costa
13	2017	Dissertação	O poder de compras e o desenvolvimento econômico local: a avaliação da política pública de compras governamentais no município de Ituverava/SP	Cardoso, Mateus Scapim
14	2018	Dissertação	O impacto da Lei Complementar 123/2006 nas compras públicas: o caso de um hospital universitário	Marcelino, Antonia de Alcântara
15	2018	Dissertação	O impacto da política de favorecimento de micro e pequenas empresas nas compras públicas municipais para o desenvolvimento sustentável	Publio, Maria Christina Machado
16	2019	Dissertação	Avaliação da Aplicabilidade da Lei Complementar 147/2014 e seus efeitos nas compras públicas da Universidade Federal de Viçosa	Lopes, Paula Carolina Santos

A partir desses 16 estudos, observando detalhadamente sobre os objetivos, método de estudo e seus principais resultados retirou-se pontos cruciais no que tange ao crescimento ou não das pequenas empresas quando se utilizam de incentivos legais para o seu crescimento. As dissertações que foram selecionadas foram subdivididas em 3 categorias para que o objetivo deste trabalho fosse melhor trabalhado, sendo assim, o item de discussão está dividido em: poder de compra dos entes públicos como forma de fomentar a economia e levar crescimento regional; entraves internos e externos para as MEs e EPPs vender para órgão público e incentivos internos e externos para as MPEs vender para órgão público. Estes títulos foram organizados de forma a abranger o que foi trabalhado até então no referencial teórico e para demonstrar de que forma está a percepção dos gestores das MEs e EPPs frente as legislações vigentes e sua aplicabilidade.

#### **4.1.1 Poder de compra dos entes públicos como forma de fomentar a economia e o crescimento sustentável das empresas**

O estudo de Silva (2008) visava fomentar o debate sobre o uso do poder de compra do Estado como uma forma de dinamizar outras políticas públicas que já estão em evidência nos entes federais, com foco principal do uso do Estado, tal ação vem para movimentar mercados e economias. A pesquisa se deu em função da análise da aplicação da Lei Complementar 123/06, que oferece tratamento diferenciado para MEs e EPPs nos contratos públicos. Usando como método o vetor de entrevistas, Silva (2008) concluiu que a dessemelhança do segmento das MPEs e sua baixa capacidade de articulação, somada com ações pouco articuladas realizadas pelos órgãos públicos envolvidos, quando associados aos obstáculos internos das instituições das licitações, contribuem de forma decisiva para o baixo estágio da implementação que se verifica neste momento.

Cerino (2009) também realiza um estudo em cima da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, refletindo sobre as experiências internacionais, mas principalmente as experiências estaduais, analisando a viabilidade de utilizar o poder de compra do Estado de Roraima como um instrumento para o desenvolvimento sustentável para as Micro e pequenas empresas. Para Cerino (2009), o governo se utilizar do seu poder de compras significa dar uma função econômica e social a necessidade de bens e serviços que a administração pública necessita, dessa forma, há uma potencialização do estado como agente de políticas

redistributivas e indutor de crescimento econômico sustentável. Entretanto, após o estudo realizado, observando os dados das compras governamentais do Estado de Roraima, nota-se que não existe uma política de incentivo para que as compras sejam realizadas de forma local, existem poucas MPEs que participam da venda para órgão público.

Baradel (2011) realiza um estudo tendo como foco o uso das licitações e compras públicas como um instrumento de política pública com o desenvolvimento regional. Para isso se utiliza do Estado de São Paulo, onde afirma que as licitações são norteadas sob uma política pública que exige procedimentos licitatórios que considerem a descentralização territorial, para isso existe um decreto, o qual busca o tratamento simplificado e favorecido a ME e EPP, entretanto, o aspecto de descentralização inova em relação a legislação federal, porém, no resultado desse estudo, observou-se que essa peculiaridade não trouxe o crescimento, promoção e desenvolvimento regional nos casos estudados.

Baradel (2011) analisa em seu estudo a tentativa do Estado de São Paulo quando legisla um decreto com uma política pública que exige que os certames licitatórios considerem a descentralização territorial, tal ação poderia contribuir para o aumento da quantidade de empresas vencedoras pertencentes a uma determinada região na qual ocorrem as licitações, assim forçando o “crescimento econômico regional”, porém, após os estudos e análises, observou-se que não obteve-se muitos resultados no desenvolvimento regional, reforçando que é preciso avançar muito ainda acerca de se utilizar o poder de compra como indutor de desenvolvimento regional.

Stroppa (2013) defende em seu estudo que as licitações foram percebidas pelo Estado como uma forma de promover o desenvolvimento econômico sustentável, a geração de emprego e renda para uma boa parte da sociedade e assim, ajudar na erradicação da pobreza, para isso, o Estado chamou esta iniciativa de “uso do poder de compra”. Assim o estudo tinha como foco demonstrar o tratamento diferenciado e privilegiado estabelecido pela Lei Complementar 123/06.

Após a análise de todos os pontos da lei supracitada, Stroppa (2013) conclui ser importante o exercício de políticas como essa para a promoção do desenvolvimento econômico e social, ressaltando a relevância de ampliar a eficiência dessas políticas públicas. Além da implementação dessas leis, de haver o Ato contínuo, que nada mais é que, medidas administrativas concretas e efetivas de implantação e tratamento diferenciado, assim como, a expedição de lei específica de cada ente federativo, assim possibilitando validar aquelas alterações que são induzidas pela Lei Complementar 123/06.

Stroppa (2013) reforça que a existência de legislação específica não pode garantir a busca por essa função social que os certames baseados nas leis de incentivos de ME apresentam, é preciso mudanças significativas nas ideias e comportamentos já estabelecidos.

Silva (2014) realiza um estudo para compreender os avanços e limites na implementação da Lei Geral das Micro e pequenas empresas, com diretrizes para tratamento diferenciado para essas empresas. Após a caracterização dessas empresas e de descrever os principais problemas que elas enfrentam, destacando a atuação do Sebrae nas políticas públicas para os pequenos empreendimentos. Através de uma pesquisa de campo junto a entidades representativas do fórum empresarial, técnicos e conhecedores da lei e as necessidades das MEs e EPPs, observou-se que as principais barreiras foram a substituição Tributária, a REDESIM, o desconhecimento e a impunidade ao cumprimento da Lei.

Ulliana (2015) explica que as MEs e EPPs são fundamentais no contexto socioeconômico do país, pois existem em um número bem elevado e são bem distribuídas no país e, principalmente, na sua capacidade de gerar ocupação e renda para a população, em contrapartida disso, existe uma taxa alta de mortalidade, assim as políticas públicas que tenham como foco os pequenos negócios com um tratamento jurídico diferenciado, com o intuito de incentivá-los é relevante. Lembrando que, dentro da Administração Pública Direta e indireta, o uso de legislações específicas é para a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, bem como a ampliação da eficiência das políticas públicas.

Objetivando avaliar os resultados para as micro e pequenas empresas a partir do poder de compra governamental para a aquisição de bens e serviços voltados ao atendimento dos sistemas de ensino, Chaves (2016) realizou uma pesquisa através de um estudo de caso do Registro de preço Nacional. Apesar dessa ferramenta ter grande potencial para incentivar a participação de ME e EPP, haja vista que tem grande aceitação pelos entes federados, além do grande volume de recursos destinados a aquisição de bens e voltados às redes de ensino, apenas 5% do total de registros são para MPEs. Isso demonstra a necessidade de mudanças nos processos licitatórios de forma a reservar cotas para beneficiar esse segmento de empresa.

#### **4.1.2 Entraves internos e externos para as MPEs fornecerem para órgãos públicos**

De acordo com o estudo de Cerino (2009), se olharmos para as questões internas, observa-se um elevado desconhecimento por parte dos gestores públicos no que se refere a importância e o papel das MPEs na economia do estado.



O estudo de Cerino (2009), através de fonte de dados de questionários, também pontua o despreparo dos empresários sobre as compras públicas, e quais os requisitos para participar das compras públicas. Além do sentimento de pequenez dos empresários quando estão diante dos seus concorrentes de vendas para a administração pública.

O Estudo de Braga (2010) relata que, apesar do aumento de participação das ME nas licitações, se utilizando na Lei Complementar 123/2006, dificuldades como contratação de pessoal especializado em vendas para o governo, aquisição de *softwares* e sistemas operacionais são encontradas entre os pequenos empresários.

O estudo de Ulliana (2015) buscou identificar de que forma isso se dá nas compras públicas do município de Osasco, assim como investigar a participação das pequenas empresas locais nos certames. Assim se pode observar baixa participação das MEs e EPPs nas licitações da prefeitura de Osasco, principalmente se comparado a outros municípios paulistas.

Os motivos pelos quais possui baixa participação são apontados na pesquisa de Ulliana (2015), apontados como sendo, principalmente, a falta de conhecimento sobre licitações e sobre compras públicas. Outros fatores também apareceram em menor número, mas não menos importantes, como complexo/burocrático, desconfiança nos pagamentos, alguns acreditavam que dependia de alguma indicação para participar, alguns nunca haviam pensado sobre o assunto, acreditavam que licitações eram apenas para grandes empresas, desconfiam da idoneidade das licitações, falta de tempo para fazer cadastro na prefeitura e por fim falta de capacidade para atender mais clientes.

Pino (2016) se utilizou de um tópico específico da Lei 123/2006 para realizar um estudo sobre as MEs e EPPs, a lei prevê contratações públicas exclusivas para ME e EPP quando o valor por item for até R\$ 80.0000,00, com o intuito de fortalecer a economia, essa análise se deu no município de Natal. Depois de analisadas as atas dos pregões eletrônicos de 2015 com as empresas localizadas no município, e aplicado questionário aos vencedores dessas licitações, observou-se que 28% dos itens licitados foram adjudicados para MEs e EPPs. O estudo concluiu que a Lei ainda necessita de outras políticas públicas e ações que corroborem para o fortalecimento da economia local, pois quando não privilegiam em seus processos de compras as empresas locais, acabam beneficiando outras regiões, concedendo esse poder econômico a outros lugares.

O estudo de Pino (2016) aponta que boa parte das empresas MEs e EPPs locais de Município de Natal fornecem bens e serviços para a UFRN, e alguns questionados disseram ter dificuldade média, os obstáculos explanados são: dificuldade de encontrar pessoal técnico

especializado nos materiais ou serviços oferecidos pela empresa e ao mesmo tempo que tenham conhecimento e experiência em operar pregões eletrônicos públicos com as suas regras e detalhes, concorrência, falta de treinamento, falta de sincronia entre política pública de promoção às ME e EPPs e outras ações concretas.

Sousa (2017) busca avaliar as alterações sofridas pelo estatuto das MEs e EPPs através da Lei Complementar 147, de 07 de agosto de 2014 e seus reflexos, no que tange a reserva de mercado para essas empresas, observou-se um aumento de 14% de reserva de mercado para as MEs e EPPs, atribuíveis as mudanças no estatuto, e 10% de aumento de vencedoras das licitações se comparado ao período anterior à mudança do estatuto. Entretanto, ressalta-se que para esse aumento da reserva para as MEs e EPPs, o governo passa a correr risco de pagar um preço mais caro pelos itens que compõe essa reserva de mercado, diferente daqueles itens da ampla concorrência que, na disputa, consegue-se um valor menor.

Marcelino (2018) também encontrou resultados que vão ao encontro do estudo de Souza (2017). Marcelino (2018) realizou um estudo para avaliar os impactos que a Lei Complementar nº 123/2006 teve sobre a aquisição de bens e serviços em um hospital universitário através da análise das licitações ocorridas na instituição entre julho de 2016 e junho de 2017. Como resultado descobriu que quando há restrição a competitividade com o intuito de respeitar a lei complementar 123/2006, provoca-se aumento significativo dos recursos financeiros, o que eleva o número de itens fracassados. O percentual de itens que são aceitos acima do estimado da referência, são cinco vezes maiores na cota reservada para ME e EPP. Por final, reforça a importância de mais estudos e discussões sobre a forma adotada para promover o desenvolvimento desse segmento empresarial.

Cardoso (2017) analisou o poder de compra do município de Ituverara / SP como uma política pública para contribuir expressivamente na economia local, através de entrevistas com 50 fornecedores e ex-fornecedores de bens e serviços. Alguns entrevistados reclamaram da quantidade de documentos que devem oferecer para participar das licitações, além de afirmar que não conseguem atender mais devido a sua capacidade, outro aspecto é o prazo para contratações que, no geral, são bem esticados, o que acaba sendo desinteressante, pois cria muitas expectativas de vendas, teve aqueles que alegaram observar muita corrupção nos contratos. Todas essas particularidades tornam a participação em licitações pouco atrativas no ponto de vista motivacional para os pequenos negócios.

Lopes (2019) faz uma análise dos impactos negativos e positivos após a promulgação da lei complementar 147/2014, que obriga o órgão a realizar licitações exclusivas para MEs e

EPPs, observando se as leis estão sendo aplicadas e quais as imposições legais dos certames em relação a concorrência, eficácia e economia. Como resultado, ressalta-se que aplicação da lei ainda é restrita e que, as vezes que foi aplicado o tratamento diferenciado, obteve-se aspectos negativos no que tange à concorrência, eficácia e economia nos processos licitatórios. Além do mais, o tratamento não contribuiu par o aumento de itens homologados para ME e EPP da região, porém, houve aumento de adjudicação para empresas locais no geral.

Martins (2017) analisa em seu estudo os pregões eletrônicos da Universidade Federal de Lavras (UFLA) entre os anos de 2012 e 2015, a fim de averiguar como se dá a prática da aplicação do tratamento diferenciado das MEs e EPPs em função da Lei Complementar 123/2016 e da Lei complementar 147/20144 que tem o foco nessas empresas e no seu desenvolvimento sustentável. Através de entrevistas e de dados no portal Comprasnet, encontrou-se aspectos como a falta de adaptação dos sistemas de informação para operacionalizar as mudanças, a preocupação em não conseguir alcançar o objetivo nas compras ou até mesmo de adquirir itens com valores muito acima do que aqueles julgados por ampla concorrência. Além do receio que a administração possui nos efeitos que a aplicação da lei pode vir a desencadear. Para que não ocorra o risco de item desertado ou fracassado, dever-se-ia trabalhar com a possibilidade de verificar com valores de referência mais apropriados para processos de exclusividade de MPEs, realizando as cotações com as próprias MEs e EPPs.

#### **4.1.3 Incentivos internos e externos para as MPEs venderem para órgãos públicos**

Braga (2010), transcorrendo como tema principal a Lei Complementar 123/06, que tinha o intuito de aumentar 13% da participação de ME e EPP nas compras públicas, atingido um patamar de 30%, focando nas alterações que as MEs e EPPs tiveram que realizar para se tornar mais participativas nas compras públicas, com foco no estado do Ceará.

Através do levantamento de 114 MEs fornecedoras do Estado do Ceará, em 2008, de órgão públicos como BNB, TER-CE e UFC. Braga (2010) concluiu que houve um aumento de 294%, não havendo muitas dificuldades encontradas pelas ME para atender os requisitos da nova lei.

Braga (2010) também salienta que em virtude do aumento nas vendas e capacitação de fornecimento a outros mercados, forçaram as MEs a comprarem mais tecnologias, equipamentos de informática, contratação de banda larga e inovação nos processos.

Jankoski (2016) buscou identificar a influência da lei complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, nos resultados dos pregões entre os anos de 2005 e 2013 na Universidade do Paraná. Observou-se que, após a lei, a participação das MEs e EPPs foi de 75,7% em média, nos anos estudados, observou-se uma economicidade maior que em empresas de outros portes. Além do mais, nesse estudo foi possível averiguar que a Lei complementar trouxe benefícios aos pequenos empreendedores, como incentivos à participação das micro e pequenas empresas nos pregões; inovação, modernização e facilidade de acesso aos pregões pelas microempresas e empresas de pequeno porte; vantagem competitiva, e possibilidade de competição com médias e grandes empresas. Dessa forma, ressalta-se a importante ferramenta que essa lei é, como um importante instrumento de políticas públicas para estimular o crescimento econômico das micro e pequenas empresas.

Marcelino (2018), nos seus estudos sobre os reflexos das Lei 123/06, identificou que os contratos executados por MEs e EPPs apresentam um desempenho superior à das grandes empresas e que essas empresas cumprem as obrigações contratuais de forma um pouco mais satisfatórias que as empresas de outros portes.

No estudo de Cardoso (2017) sobre o poder de compra do município de Ituverara / SP como uma política pública para contribuir expressivamente na economia local, no que tange a motivação para vender para órgão públicos, foram apontados aspectos como segurança, o que envolve questões de pagamento, além de ser uma forma de contribuir com o município como um todo.

Publio (2018) buscou, através de uma pesquisa de 184 municípios do Ceará, analisar os impactos das políticas de favorecimento de ME e EPP nas compras públicas para um desenvolvimento sustentável. Através disso, pôde-se observar se as compras públicas possuem um desempenho superior naqueles municípios que possuem implementada uma política que favorece ME e EPP através da Lei Geral e que existe uma relação direta entre a quantidade de MEs e EPPs contratadas nas compras públicas municipais e os indicadores de crescimento municipais, nas dimensões social, econômica e ambiental.

Apesar do estudo, Martins (2017), nas licitações da Universidade Federal de Lavras (UFLA), demonstrou algumas barreiras para as ME e EPPs, percebe-se que os operadores dos pregões, os pregoeiros, reconhecem a “importância do fomento aos pequenos negócios” e que não necessariamente observaram um aumento significativo nos preços.

#### **4.1.4 O estado da Arte e a relação com as Políticas Públicas, barreiras e incentivos**

Após a análise de cada estudo e a fim de situar as produções acadêmicas com o tema dessa pesquisa, que é sobre as percepções dos gestores de ME e EPP perante as legislações vigentes de incentivo à participação dessas empresas em compras públicas, os estudos foram subdivididos em 3 categorias principais, dentre elas, o uso do poder de compras do estado como política de desenvolvimento sustentável, as barreiras e por fim os incentivos observados nesses estudos.

Essa análise possibilitou traçar uma prévia das percepções dos gestores respondentes dessa pesquisa. No que tange ao uso do poder de compra como forma de dinamizar as políticas públicas e incentivar o desenvolvimento dos pequenos empresários, 05 estudos evidenciaram e concordam com esse quesito, entre eles Silva (2008), Cerino (2009), Baradel (2011), Stroppa (2013).

A Maioria desses estudiosos pautaram suas pesquisas sobre a Lei Complementar nº 123/2006, que teve como cunho principal motivar, beneficiar e desenvolver os pequenos empresários nas compras públicas. Entretanto, como resultados, fica evidenciado que há muitos obstáculos internos nos próprios órgão públicos, faltam políticas de incentivo locais, falta medidas administrativas concretas e efetivas de implementação e tratamento diferenciado, necessidade de mudança dos processos licitatórios, além do mais, a existência de legislação específica não pode garantir os resultados esperados se não há aplicabilidade efetiva, necessita-se de mudanças significativas.

No tocante sobre os entraves, barreiras para as MEs e EPPs venderem para órgãos públicos, as pesquisas de Cerino (2009), Braga (2010), Ulliana (2015), Pino (2016), Souza (2017), Marcelino (2018), Cardoso (2017), Martins (2017) e Lopes (2019), ou seja, das 16 dissertações analisadas, 09 delas tiveram barreiras, ou seja, quase 60% dos estudos apontaram aspectos negativos.

Dentre essas barreiras, o desconhecimento por parte dos gestores públicos da importância das MEs e EPPs, falta de capacidade dessas empresas em contratar pessoal especializado para a operacionalização dos pregões, pequenez dos mesmos diante das grandes empresas (concorrência), burocracia, pagamentos, corrupção, falta de capacidade para atender muitos clientes, falta de políticas e ações que corroborem para o fortalecimento da economia local, a aplicação integral da lei ainda é restrita, o que a torna pouco atrativa para os pequenos negócios.

Dois estudos identificaram aspectos negativos para o estado, Sousa (2017) e Marcelino (2018), onde o mesmo acaba pagando mais caro nas licitações destinadas exclusivamente para MEs e EPPs.

No que compete aos incentivos, alguns estudos conseguiram observar tópicos como o aumento da participação das MEs e EPPs nos processos licitatórios (BRAGA 2010).

Jankoski (2016) em estudo demonstrou a importante ferramenta que é a lei de incentivo à pequena empresa, pois as torna mais modernas, propensas à inovação, e trouxe mais facilidade para a participação e possibilidade de competir. Marcelino (2018) concluiu que as MEs e EPPs possuem um desempenho melhor que as grandes empresas nas obrigações contratuais. Para Cardoso (2017), a segurança em vender para órgãos públicos é o que motiva, além da contribuição local. E por fim, Publio (2018) apontou que onde as compras públicas se preocupam em comprar localmente, há leve um crescimento local sustentável melhor que os demais municípios.

Portanto, constata-se que apesar das legislações terem o foco de se utilizar do poder de compra do Estado para motivar o crescimento das MEs e EPPs, ainda falta efetividade das aplicações das Leis, além do mais, percebe-se que seria interessante rever alguns pontos específicos da Lei, visto que, quando aplicada corretamente, pode onerar os cofres públicos.

Realizar um trabalho de treinamento aos gestores das MEs e EPPs, baseando-se nas dificuldades e barreiras apontadas, pode ser de fundamental importância para fomentar a aumentar o número de participantes nos processos licitatórios.

Por fim, ainda são poucos e muito pontuais os benefícios elencados nos estudos, há muito o que se aprofundar e buscar soluções saudáveis e sustentáveis tanto para o Estado como para as empresas em prol de toda a sociedade envolvida.

#### 4.2 MICROEMPRESA (ME) E EMPRESA DE PEQUENO PORTE (EPP) E AS LEGISLAÇÕES DE INCENTIVO ÀS COMPRAS PÚBLICAS

Para que seja considerada ME ou EPP, a empresa deve conter um faturamento conforme previsto em legislação. Além disso, o estatuto nacional de microempresa e empresa de pequeno porte deflagra as principais orientações que norteiam essas empresas a partir da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, a qual considera: Inciso I: no caso da microempresa, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais, e inciso I: no caso de empresa de pequeno porte, aufera, em cada

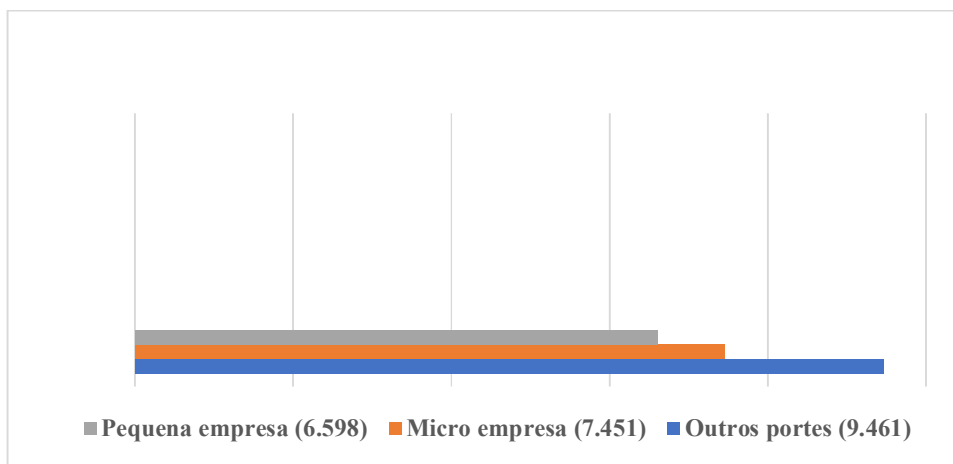
ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais). Compreende-se, assim, que toda aquela empresa que ultrapassar o faturamento anual de R\$ 4.800.000,00 está fora dos benefícios que essa lei oferece (Quadro 10). O Sebrae também utiliza o número de funcionários para classificar as empresas quanto ao seu porte, em que, até 19 funcionários é considerada ME, de 20 até 99 funcionários é considerada EPP.

Atualmente, o Brasil tem um percentual significativo do crescimento do número de MEs e EPPs, pois, como o Sebrae (2018) estima, as MEs tendem a crescer, de 2010 a 2022, em torno de 75%, chegando a 4,66 milhões, enquanto que, para as EPPs, entre 2010 e 2022, a expectativa de crescimento é de 109,5%, chegando a 1,39 milhão. Outro dado importante que o Sebrae (2018) levanta é que, a maioria das empresas, tanto MEs como EPPs, estão localizadas no sudeste do país e se concentram no segmento de comércio varejista de artigos de vestuários e acessórios, seguido do ramo alimentício e, logo após, de serviços.

Em relação ao perfil do empreendedor, o Sebrae (2018), em suas pesquisas, concluiu que 53% dos entrevistados têm, no mínimo, nível superior; destes, 43% com nível superior, 9% estão com o nível superior ainda incompleto e 10% com pós-graduação. Verificou-se também, que boa parte deles abriu os pequenos negócios pelo seu conhecimento, experiência, vontade e oportunidade e, uma pequena parcela, pela necessidade de aumentar a renda ou por questões de desemprego.

No que tange ao ambiente de compras públicas, as MEs e EPPs têm uma representatividade pequena em relação ao total do número de fornecedores dos órgãos públicos. Na Figura 1 estão representados os quantitativos de empresas contratadas entre os anos de 2014 e 2018, onde observa-se um quantitativo menor de pequenas empresas contratadas com relação aos demais portes.

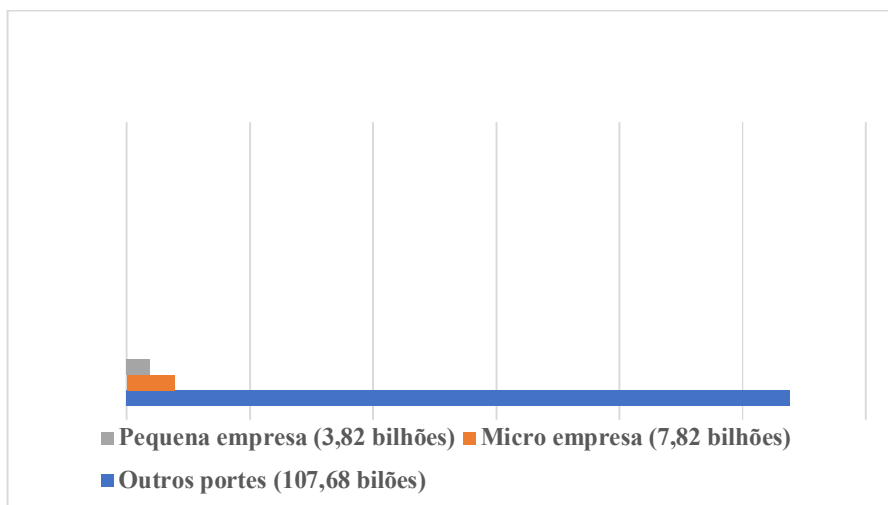
Figura 1 - Quantidade de fornecedores para o setor público, por porte, entre 2014 e 2018



Fonte: Painel de compras do Governo Federal (2019)

Entretanto, quando se trata de valores (bilhões de reais), a discrepância é ainda maior, pois entre os anos de 2014 e 2018, enquanto as EPPs e MEs foram contratadas num montante de R\$ 11,64 bilhões, os demais portes de empresas foram contratados num total de 107,68 bilhões. Assim sendo, tudo indica que as pequenas empresas, que ainda vencem as licitações, vêm com valores bem inferiores aos valores das demais empresas.

Figura 2 - Valor contratado por porte do fornecedor entre 2014 e 2018 – Em bilhões de reais



Fonte: Painel de compras do Governo Federal (2019)

Além de traçar um breve resumo do atual cenário das MEs e EPPs no Brasil, considera-se importante deslindar porquê motivo essas empresas são assim denominadas. *Small and médium enterprises* (SME) são termos comuns nos EUA, União Europeia, Banco Mundial e



Organização Mundial do Comércio (OMC). Segundo Chytilova e Jurova (2011), a abordagem mais recorrente para definir este setor é por meio do seu tamanho, o que pode ser medido pelo volume de negócios anuais e até mesmo pelo número de empregados. Asare (2014) esclarece que não se tem, universalmente, uma definição do que é micro ou pequena empresa.

Quadro 10 - Critérios de classificação tributária de MEs e EPP, por faturamento e número de funcionários no Brasil

<b>Faturamento Ano-Calendário</b>	<b>Número de Funcionários</b>	<b>Modalidade</b>
Receita bruta igual ou inferior a R\$ 360.000,00	Até 19	ME
Receita bruta superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais)	De 20 a 99	EPP

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Brasil (2006) e SEBRAE (2018).

A lei ainda oferece, para aquelas que se moldam aos critérios do Quadro 10, um tratamento diferenciado para o recolhimento de impostos, obrigações trabalhistas, acesso facilitado a crédito e cadastro único, facilidade para inscrição e baixa da empresa. Inicialmente, o tratamento diferenciado para as MEs e EPPs nas compras públicas, concedido a partir da Lei nº 123/2006, encontra-se no Capítulo V, regulando o acesso aos mercados por parte das empresas que se enquadram nessas categorias; os privilégios estão contemplados nos artigos 42 ao 49 (Quadro 11). Ressalta-se que, após isso, a lei sofreu alterações em 2014 e 2016, através das leis complementares nº 147 e 155, respectivamente.

Percebe-se que, nesse momento, o governo não está somente preocupado com a formação das empresas e a facilidade para abri-las, mas também com as formas que tornariam possível mantê-las fortes no mercado, levando um crescimento sustentável para a sociedade.

Para que essa questão fique melhor elucidada, foi elaborado um quadro com a promulgação e alterações das leis de 2006. São apontados os principais pontos que levaram, em algumas situações, à obrigatoriedade e, em outras – para aquelas empresas que se denominam MEs e EPPs –, à facilidade.

Quadro 11 - Relação das legislações que norteiam as MEs e EPPs nas compras públicas  
(continua)

DO ACESSO AOS MERCADOS		
Das Aquisições Públicas		
Lei 123/2006 – Artigo 42 ao 49	Lei Complementar nº 147/2014 – Artigo 43 ao 49	Lei Complementar nº 155/2016
Comprovação de regularidade fiscal das MEs e EPPs <b>somente</b> será exigida para efeito de assinatura do contrato	Não alterou	Comprovação de regularidade fiscal e <b>trabalhista</b> das MEs e EPPs <b>somente</b> será exigida para efeito de assinatura do contrato
As MEs e EPPs deverão, nas licitações, apresentar toda a documentação exigida para efeito de comprovação de regularidade fiscal, mesmo que esta apresente alguma restrição	Não alterou	As MEs e EPPs deverão, nas licitações, apresentar toda a documentação exigida para efeito de comprovação de regularidade fiscal e <b>trabalhistas</b> , mesmo que esta apresente alguma restrição
Havendo alguma restrição na comprovação da regularidade fiscal, será assegurado o prazo de <b>2 (dois) dias</b> úteis, prorrogáveis por igual período, a critério da Administração Pública, para a regularização da documentação	Havendo alguma restrição na comprovação da regularidade fiscal, será assegurado o prazo de <b>5 (cinco) dias</b> úteis, prorrogável por igual período, a critério da administração pública, para a regularização da documentação	Havendo alguma restrição na comprovação da regularidade fiscal e <b>trabalhista</b> , será assegurado o prazo de <b>cinco dias</b> úteis, prorrogável por igual período, a critério da administração pública, para regularização da documentação
A não regularização da documentação no prazo previsto implicará decadência do direito à contratação, sem prejuízo das sanções	Não alterou	Não alterou
Assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação para as MEs e EPPs: Propostas das MEs e EPPs sejam até 10% superior à proposta mais bem classificada em 5% na modalidade pregão	Não alterou	Não alterou
Nas contratações públicas <b>poderá</b> ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para ME e EPP para promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica, desde que previsto e regulamentado na legislação do respectivo ente	Nas contratações públicas <b>deverá</b> ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para ME e EPP para promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica, desde que previsto e regulamentado na legislação do respectivo ente  Parágrafo único. No que diz respeito às compras públicas, enquanto não sobrevier legislação estadual, municipal ou regulamento específico de cada órgão mais favorável à ME e EPP, aplica-se a legislação federal	Não alterou

Participação de microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais)	<b>Deverá</b> realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais)	Não alterou
Exigida dos licitantes a subcontratação de microempresa ou de empresa de pequeno porte, desde que o <b>percentual máximo</b> do objeto a ser subcontratado não exceda a 30% (trinta por cento) do total licitado	<b>Poderá</b> , em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, <b>exigir dos licitantes a subcontratação</b> de ME e EPP	Não alterou
Se estabeleça cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte, em certames para a aquisição de bens e serviços de natureza divisível	<b>Deverá</b> estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte	Não alterou
Quando houver MEs e EPPs subcontratadas, a administração pública poderá destinar a elas diretamente os pagamentos	Não alterou	Não alterou
	Poderão, justificadamente, estabelecer a prioridade de contratação para as MEs e EPPs sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido	

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Brasil (2006; 2014; 2016).

No Quadro 11 sintetizou-se os principais pontos que as Leis 123/2006, Lei Complementar 147/2014 e Lei Complementar 155/2016 trazem no quesito de desenvolvimento e incentivo possíveis para as ME e EPPs, tanto no que se refere a sua organização própria como em ações ligadas em prol do seu crescimento sustentável.

Como é possível perceber, alguns critérios passaram de facultativos para obrigatórios, a exemplo das contratações de até R\$ 80.000,00, e o fato de dar enfoque ao desenvolvimento econômico e social, com as novas alterações, concedeu-se mais prazos para que as pequenas empresas se regularizem em caso de estarem com problemas na formalização dos documentos. Para subcontratar as pequenas empresas, não existe percentual máximo, a administração está livre para exigir tal fator se, por bem, assim achar. Todavia, a lei desobriga a administração de cumprir essas questões em algumas situações, conforme Quadro 12.

Quadro 12 - Casos em que não é necessário aplicar as leis Nº 123/2006, Nº 147/2014 e Nº 155/2016

Lei 123/2006	Lei Complementar Nº 147/2014	Lei Complementar Nº 155/2016
<p>I - os critérios de tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não forem expressamente previstos no instrumento convocatório;</p> <p>II - não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;</p> <p>III - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado;</p> <p>IV - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.</p>	<p>I - (Revogado);</p> <p>IV - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, excetuando-se as dispensas tratadas pelos incisos I e II do art. 24 da mesma Lei, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente de microempresas e empresas de pequeno porte, aplicando-se o disposto no inciso I do art. 48.</p>	<p>Não alterou</p>

Fonte: Elaborado pela autora a partir das Leis Nº 123/2006, Lei complementar nº 147/2014 e nº 155/2016.

Observa-se que quando não é possível localizar ao menos três fornecedores para suprir o exigido, ou não for vantajoso para a administração, pode-se justificar o não uso dessas previsões legais. Nos casos de dispensa e inexigibilidade, anteriormente dispensava-se o chamamento para MEs e EPPs e, atualmente, sugere-se para a forma preferencial, tornando muito voltado à subjetividade de cada Administração, o que possibilita diferentes interpretações.

Ainda sobre as leis que incentivam as empresas, tem-se a Lei nº 12.499, de 15 de dezembro de 2010, que apresenta como cunho principal o desenvolvimento nacional, incluindo o desenvolvimento sustentável como diretriz governamental. Em resumo, a lei prevê a aquisição de produtos ou serviços nacionais por preço até 25% superior ao estrangeiro, além de prever o mesmo benefício para produtos fabricados no Mercosul, ademais, possibilita licitações para sistemas de tecnologia de informação e comunicação, exclusivas para empresas que detenham tecnologia desenvolvida no País.

Diante disso, suscita-se que os desafios para as pequenas empresas são mais intensos em função da globalização, ao passo que aumenta a expectativa dos clientes com avanços tecnológicos e acirra-se a concorrência (BANHAM, 2010). Karjalainen e Kemppainen (2008) sustentam que esses podem ser os fatores pelos quais as MEs e EPPs não participam de maneira mais intensa dos contratos públicos, pois, para os pequenos empreendedores manterem um nível elevado de atendimento aos órgãos públicos, precisam de capital de giro, o que, para Taylor (2014), é um grande desafio, visto a dificuldade de acesso de grande vulto de caixa

(financeiro) por parte de MEs e EPPs, podendo levar à perda de negócios por esses empreendimentos.

#### 4.3 HISTÓRICO DE PARTICIPAÇÃO E ÊXITO DE MEs E EPPs EM LICITAÇÕES DE MEDICAMENTOS DO HUSM NO PERÍODO DE 2015-2018

Por meio das legislações vigentes, as compras públicas buscam agir em prol do desenvolvimento dos pequenos empreendedores. Entretanto, de modo empírico, nem sempre é possível perceber esse empenho por parte dos órgãos públicos, pois, eventualmente, estes (não) fazem a aplicabilidade dessas legislações, por diversas situações, que podem ser, inclusive, pela dificuldade de localizar pequenos empreendedores dispostos a vender para órgãos públicos. Portanto, é primordial que, através de estudos como este, sejam observadas as falhas desse processo para então, sugerir melhorias efetivas, tanto para o órgão público quanto para o pequeno empreendedor que, por sua vez, pode não saber como fazer uso de alguns benefícios.

Nesse item serão apresentados os resultados da pesquisa. Na primeira sessão demonstra-se o quantitativo de MEs e EPPs que venceram as licitações entre os períodos de 2015 a 2018. Em seguida apresentar-se-á o perfil das MEs e EPPs participantes das entrevistas para, na sequência, serem evidenciadas as barreiras e benefícios do ponto de vista dos licitantes/entrevistados que lograram êxito nas licitações do HUSM no período supracitado e, por fim, as discussões, resultados e considerações finais.

A fim de atingir os objetivos deste estudo, foi levantado o quantitativo de empresas que forneceram medicamentos para o HUSM, assim como, o quantitativo de contratos que essas empresas venceram. Observou-se que, após a aplicação da Lei Complementar nº 147/2014, implementada em 07 de agosto de 2014, existia um total de 47 contratos firmados entre as MEs e EPPs de medicamentos e o HUSM entre 2015 e 2016. Entretanto, no decorrer dos anos, houve uma queda de mais de 66% nos contratos firmados, caindo para apenas 16 contratos entre os anos de 2017 e 2018, assim, o que tinha o intuito de facilitar ainda mais o tratamento a essas empresas nas licitações, teve efeito contrário. Por fim, observa-se também que 31 contratos foram com EPPs e 32 com MEs (Quadro 13).

Quadro 13 - Número de contratos de MEs e EPPs com o HUSM de 2015 até 2018

<b>Categoria da empresa</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>Total Geral</b>
EPP (1)	-	23	7	1	31
ME (2)	12	12	7	1	32
Total geral de contratos	12	35	14	2	63
Total		47		16	63

Fonte: Elaborado pela autora – Dados do setor de licitações do HUSM.

Pela análise desse painel inicial, percebe-se uma queda de licitações vencidas por MEs e EPPs no período analisado, ressaltando que as entrevistas tiveram o cunho de identificar as barreiras e os benefícios que essas legislações tiveram junto as MEs e EPPs no período de 2015 e 2018. É relevante frisar que, 30 empresas foram vencedoras em certames que redundaram os 63 contratos firmados nesse lapso de 04 anos. Desse total, 16 empresas se enquadram como MEs e 14 como EPPs, conforme demonstrado nos quadros 14 e 15.

Quadro 14 – Relação de EPPs que tiveram contratos homologados com o HUSM entre 2015 e 2018

<b>Empresas</b>	<b>Tipo de Empresa</b>	<b>Números de contratos Homologados por ano</b>				<b>Total Geral</b>
		2015	2016	2017	2018	Total Geral
Empresa A1	EPP	X	6	1	1	8
Empresa B1	EPP	X	5	X	x	5
Empresa C1	EPP	X	3	1	x	4
Empresa D1	EPP	X	3	x	x	3
Empresa E1	EPP	X	2	x	x	2
Empresa F1	EPP	X	1	x	x	1
Empresa G1	EPP	X	1	x	x	1
Empresa H1	EPP	X		1	x	1
Empresa I1	EPP	X	1	X	x	1
Empresa J1	EPP	X	x	1	x	1
Empresa L1	EPP	X	x	1	x	1
Empresa M1	EPP	X	x	1	x	1
Empresa N1	EPP	X	x	1	x	1
Empresa O1	EPP	X	1	x	x	1
<b>Total</b>		<b>0</b>	<b>23</b>	<b>7</b>	<b>1</b>	<b>31</b>

Fonte: Elabora pela autora – Dados do setor de licitações do HUSM.

Observa-se também, que dentre as EPPs, a Empresa A1 se destaca, pois teve 8 contratos, de um montante de 31. Tem-se, respectivamente, a Empresa B1 com 5 contratos, a Empresa C1 com 4, a Empresa D1 com 3 contratos e a Empresa E1 com 2 contratos. Todas as demais empresas estão apenas com um contrato nos quatro anos analisados. Outro fato relevante nessa análise é o de que, com EPPs, em 2015, o HUSM não havia firmando nenhum contrato. Já, em

2016 houve um pico de contratos, mas, logo em seguida, decaiu, de forma que, em 2018, houve um único contrato de EPP (Quadro 14).

A empresa A1 que mais venceu licitações na categoria de EPP é ativa desde o ano de 1994, entretanto, não foi umas das respondentes da pesquisa, para ser possível avaliar seu ponto de vista sobre o crescimento ou não com o auxílio das compras públicas.

Quadro 15 – Relação de MEs que tiveram contratos homologados com o HUSM entre 2015 e 2018

Empresas	Tipo de Empresa	Números de contratos Homologados por ano				Total Geral
		2015	2016	2017	2018	Total Geral
Empresa A2	ME	4	7			11
Empresa B2	ME	2	1			3
Empresa C2	ME	2				2
Empresa D2	ME		2			2
Empresa E2	ME	1	1			2
Empresa F2	ME	1	1			2
Empresa G2	ME	1				1
Empresa H2	ME				1	1
Empresa I2	ME			1		1
Empresa J2	ME			1		1
Empresa L2	ME			1		1
Empresa M2	ME			1		1
Empresa N2	ME	1				1
Empresa O2	ME			1		1
Empresa P2	ME			1		1
Empresa Q2	ME			1		1
<b>Total</b>		<b>12</b>	<b>12</b>	<b>7</b>	<b>1</b>	<b>32</b>

Fonte: Elaborado pela autora – Dados do setor de licitações do HUSM (ano?).

Já com relação às MEs, a Empresa A2 foi a que teve mais êxito nas licitações, 11 contratos, no montante de 32 contratos, seguida pela empresa B2, com 03 contratos, Empresas C2, D2, E2 e F2, com 02 contratos cada e, todas a demais, com somente um contrato ativo nesse período de quatro anos de análise. Ressalta-se que, em 2015 e 2016 houve uma média de 12 contratos entre o HUSM e as MEs. Porém, nos anos subsequentes a 2017, houve apenas 07 e, em 2018, apenas uma contratação de ME (Quadro 15).

Ressaltamos uma observação importante, onde a empresa A2 enquadra-se, atualmente, como uma empresa LTDA, deixou de ser ME, por provavelmente não se enquadrar como tal, ou, apesar de estar ativa somente no ano de 2009, teve um crescimento significativo. Conforme demonstrado nos quadros, era atuante nas licitações, vencendo a maioria dos contratos destinados às MEs e EPPs. Entretanto, não foi uma das respondentes, sendo assim, fica impossível medir

se as compras públicas impulsionaram esse crescimento ou não ao ponto de auxiliá-la a mudar de classificação.

Com relação as empresas respondentes, observamos que a B1 se sagrou vencedora em 05 licitações, a N1 em 1 licitação, ambas são EPP. Com relação as ME, C2 venceu 2 licitações e O2 1 licitação, todas nos períodos de 2015 a 2018.

Não foi possível estabelecer os valores que cada ME ou EPP venceu, pois o sistema comprasnet não disponibiliza nenhum tipo de relatório para isso, esse levantamento só poderia ser realizado se acessássemos cada uma das licitações e verificássemos item a item qual foi ganho pelas MEs e EPPs e, diante disto, se multiplicasse o quantitativo pelo melhor valor negociado e, levando em consideração o grande número de licitações e o grande número itens, trata-se de um trabalho manual inviável e haja vista que esse tipo de controle também não é realizado na Unidade de Licitações do HUSM.

#### 4.3.1 Perfil dos entrevistados

No Quadro 16 consta o perfil dos entrevistados, com relação ao tempo de empresa, se opera com pregão eletrônico, a quanto tempo, a função do respondente na empresa, o enquadramento, a regularidade de participação em licitações e a média de licitações anual.

Quadro 16 – Caracterização dos entrevistados

	<b>Entrevistado B</b>	<b>Entrevistado C</b>	<b>Entrevistado N</b>	<b>Entrevistado O</b>
<b>Tempo de Empresa</b>	20 anos de experiência 03 Anos com essa ME e EPP	20 anos	16 anos	4 anos
<b>Opera em pregões eletrônicos</b>	Desde o início	20 anos	16 anos	4 anos
<b>Função do respondente</b>	Supervisor administrativo	Proprietário	Proprietário	Sócia-administradora
<b>Fornecer para órgãos públicos ou Privados?</b>	Sim, exclusivamente público	Sim, órgão públicos	Atende, atualmente, principalmente empresas privadas, mas eventualmente ainda mantém alguns contratos com o órgão público	Apenas 02 clientes são privados, todos os demais são órgãos públicos
<b>ME ou EPP</b>	EPP	ME	EPP	EPP



<b>Participa regularmente de licitações?</b>	Regularmente	Diariamente	Regularmente	Diariamente
<b>Média de licitações</b>	20 mensais – 250 anuais	20 licitações diárias	Não sabe	500 licitações anuais
<b>Quais Órgãos?</b>	Exército, marinha, aeronáutica, prefeituras, universidades, fundos municipais.	Vários	Órgãos públicos do Sul e Sudeste, como Hospital de Clínicas de POA, Governo do Estado de SP e Prefeitura de POA	Hospitais Universitários, Grupamentos de apoio de saúde, Batalhões, Centro de aquisições, departamentos logísticos, prefeituras, secretarias estaduais

Fonte: elaborado pela autora.

Com relação a caracterização dos gestores (Quadro 16), os entrevistados afirmam que suas instituições têm de 04 a 20 anos de existência e de experiência em licitações; a maioria das entrevistas foi respondida pelos sócios, com exceção de uma empresa. Outra observação é que, as empresas mantêm seu foco em órgãos públicos e, concordam, quase de forma unânime, quanto à importância de licitar para órgãos públicos para o seu crescimento, com exceção de uma, que optou por se direcionar mais para empresas privadas, apesar de ainda ter contratos específicos com alguns órgãos públicos específicos.

#### 4.3.2 Contribuições das licitações à MEs e EPPs

Junto a caracterização das empresas, questionou-se sobre que forma que os gestores acham que o êxito nas licitações contribuiu para a consolidação e crescimento da empresa, conforme o Quadro 17.

Quadro 17 - Como o êxito em licitações pode contribuir para o crescimento das MEs e EPPs

	<b>Entrevistado B</b>	<b>Entrevistado C</b>	<b>Entrevistado E</b>	<b>Entrevistado N</b>	<b>Entrevistado O</b>
<b>Como o fato dos êxitos em licitações contribuiu para a consolidação e crescimento da empresa</b>	Somado às ofertas das licitações, a empresa obtém êxito se tiver capacidade de competição nesse mercado e uma boa equipe	As empresas que se utilizam dos benefícios aumentaram o faturamento, cresceram e, por fim, pagaram mais impostos	Extrema importância para as empresas, mas tudo depende de acertar no produto e na margem de lucro	Contribuiu em determinado período, entretanto, com o aumento de inadimplência, foram bastante reduzidas as vendas para órgãos públicos	Compra só é solicitada quando há verba no órgão público, o pagamento é sempre garantido, mesmo eventualmente havendo atrasos

Fonte: Elaborado pela autora de acordo com os dados do estudo.

Os entrevistados elencaram alguns critérios que, segundo eles, são importantes, pois garantem a motivação de participação em certames públicos, a exemplo disso, temos o pagamento garantido, estes afirmam que, em determinados períodos, trabalhar com compras públicas foi importante para sua manutenção, inclusive, para algumas, com o aumento do faturamento houve crescimento a ponto destas terem de pagar mais impostos, pois trocaram sua categoria, entretanto, há pontos negativos, entre eles, o aumento da inadimplência, isso é, quando há demora para o repasse de valor, assim como, a falta de capacidade de competição, que é menor para as MEs e EPPs.

Analisando os estudos elencados, observou-se que, no que tange ao poder de compra dos entes públicos como forma de fomentar a economia e o crescimento sustentável das empresas, vários autores e estudos reforçaram a importância que essas empresas possuem no cenário nacional quando se trata dos benefícios que as mesmas podem trazer para a localidade na qual estão inseridas, como o estudo de Ulliana (2015), que explica que as MEs e EPPs são fundamentais no contexto socioeconômico do país, pois existem em um número bem elevado e são bem distribuídas no país e, principalmente na sua capacidade de gerar ocupação e renda para a população, em contrapartida disso, porém, ele também nos mostra que existe uma taxa alta de mortalidade das empresas, e aqui que devem existir as políticas públicas com foco nos pequenos negócios. Isto pode ser verificado na fala do entrevistado N, o qual sinaliza que isto contribui por um determinado período, porém, devido a inadimplência há a desistência de participação, ademais, estas demoras de pagamento podem levar a extinção da empresa que depende do mesmo para quitar folhas de pagamentos e também assumir novas participações em pregões.

Porém, apesar de existirem essas políticas que priorizam o crescimento dessas empresas em prol de fomentar a economia e o crescimento sustentável, boa parte dos estudos revelam os problemas enfrentados pelas empresas, Silva (2008) concluiu que situações como baixa capacidade de articulação, ações pouco articuladas realizadas pelos órgãos públicos somados aos obstáculos internos das instituições, são fatores decisivos para o baixo estágio da implementação, que se verifica neste momento. Nesse ponto, o estudo de Chaves (2016) afirma que, mesmo existindo uma ferramenta de grande potencial para incentivar a participação de ME e EPP em processos de licitação, apenas 5% do total de registros são para MPEs.

Conforme o estudo de Baradel (2011), apesar de algumas descentralizações, inovações com relação a legislação federal, observou-se que isso não trouxe o crescimento, promoção e

desenvolvimento regional, não se obteve muitos resultados no desenvolvimento regional, reforçando que é preciso avançar muito ainda acerca de se utilizar o poder de compra como indutor de desenvolvimento regional. Assim como os estudos de Chaves (2016) e Stroppa (2013) demonstram a necessidade de mudanças nos processos licitatórios de forma a reservar cotas para beneficiar esse segmento de empresa, necessidade de mudanças significativas nas ideias e comportamentos já estabelecidos, vindo em consonância a fala do entrevistado B, que salienta que a empresa obtém êxito se tiver capacidade de competição.

No estudo de Cerino (2009), focalizado no estado de Roraima, também se observou que se quer existem incentivos neste estado para as compras locais, além de existirem poucas empresas MEs e EPPs que participam de compras públicas.

No que tange aos entraves para as MEs e EPPs, a maioria dos estudos elencados no estado da arte trazem inúmeros e semelhantes pontos negativos. Cerino (2009) aponta que o gestor público tem ciência da importância das MEs e EPPs na economia, porém, há muito despreparo nas próprias empresas, a questão do despreparo pode ser alinhada a fala do entrevistado B que salienta que a empresa progride se possuir uma boa equipe para atuação. As pesquisas de Braga (2010) e Uliana (2015) demonstram que é difícil essas empresas contratarem pessoas especializadas para trabalhar com compras públicas, ao mesmo tempo que possuem falta de conhecimento sobre licitações, além da burocracia, desconfiança nos pagamentos e outros não sabiam como fazer para participar. Quantidade de documentos que devem apresentar também está presente na pesquisa de Cardoso (2017), falta de capacidade de atender quantitativos grandes, prazos grandes de contratação, expectativa de vendas e corrupção nos contratos estão presentes.

Para Pino (2016), uma barreira que seu estudo demonstrou é que quando os gestores não direcionam as licitações para MEs e EPPs privilegia-se e concede-se benefícios a outras regiões, diferente de onde o órgão público está lotado. Porém há relatos de alguns estudos, como o de Souza (2017) e Marcelino (2018), que alegam que quando se direciona as compras à ME e EPP corre-se o risco de pagar mais caro pelos itens, além de uma probabilidade maior dos itens serem fracassados, incorrendo em relicitação.

Destarte, ainda se constata que a aplicação das leis tratadas nesse estudo é de aplicação restrita, Lopes (2019) conclui no seu estudo que, quando a lei foi aplicada, obteve-se pontos negativos no que tange a concorrência, eficácia e economia dos processos licitatórios. Martins (2017), na sua pesquisa, mostra o reflexo disso na administração, que se demonstra receosa em direcionar as licitações para as MEs e EPPs.

Entretanto, os estudos também trouxeram aspectos positivos e visíveis em alguns lugares que houve a utilização das leis de incentivos a MEs e EPPs. Conforme Braga (2010), no Ceará, em 2008, houve aumento de 294% na participação de ME e EPP. Para Jankoski (2016), a lei complementar trouxe benefícios aos pequenos empreendedores, como a inovação, modernização, facilidade de acesso aos pregões pelas MEs e EPPs, vantagem competitiva e possibilidade de competição com empresas de portes maiores. Para Marcelino (2018), as pequenas empresas apresentam um desempenho superior e mais satisfatório que as demais empresas. Cardoso (2017) e Publio (2018) em suas pesquisas encontram indícios que políticas públicas voltadas para as MEs e EPPs contribuíram na economia local.

Observa-se que, no estudo da arte, apesar de se localizar estudos que tratem as observações positivas trazidas em suas pesquisas, ainda há muitos entraves e ajustes que devem ser realizados pela gestão pública e pelos gestores públicos, afim de que haja a aplicabilidade da lei em benefício aos pequenos empresários e da sociedade, sem prejudicar os órgãos públicos e sem onerar os orçamentos públicos.

#### 4.4 PERCEPÇÕES EVIDENCIADAS PELOS ENTREVISTADOS QUANTO ÀS BARREIRAS E BENEFÍCIOS NOS PROCESSOS LICITATÓRIOS DO HUSM NO PERÍODO DE 2015 A 2018

Após as entrevistas e o questionário, as respostas foram compiladas e analisadas de forma minuciosa a fim de obter e detalhar a posição dos entrevistados frente as questões levantadas, conforme se apresenta abaixo.

A fim de compreender o ponto de vista dos licitantes sobre as barreiras e benefícios que as compras públicas trazem aos seus negócios, de antemão, foi perguntado sobre o nível de conhecimento com relação as leis criadas e implantadas em benefício aos pequenos negócios, visto que, não basta apenas o desenvolvimento de Leis por parte do Estado, se os empresários não estiverem conscientes das mesmas.

Essa falta de consciência se dá porque, a maioria das empresas que concorrem a processos licitatórios, no Brasil, são privadas, assim, as MPEs conservam-se sem o suporte básico para enfrentar um mercado bastante competitivo e que exige um olhar dinâmico e com conhecimento aprofundado de todas as possíveis oportunidades de negócios, incluindo os negócios do setor público (OLIVEIRA, 2014). Nesse sentido, o entrevistado C2 garante: “Conhecemos plenamente a legislação”.

Outros entrevistados se detiveram em pontos mais específicos, ou seja, em pontos que a lei os beneficia. Para o entrevistado N1 houve várias alterações nas legislações, entretanto:

“Teve bastante estímulos, com relação a licitações os principais fatos é que criou algumas legislações específicas, alguns certames específicos para ME e EPP, houve a possibilidade de um prazo maior para apresentação de uma certidão que por acaso não esteja dentro da validade, mas a principal dela é o desempate que se o valor ficar dentro da faixa dos 5% de uma grande empresa a ME EPP tem direito dar um lance na fase final para ficar com o produto” (Entrevistado N1).

Percebe-se que os licitantes acreditam conhecer a legislação, ao menos os pontos mais evidentes que a mesma pode oferecer, ressaltado a importância da mesma para a suas participações nos processos.

“Meu conhecimento sobre a ME e EPP na verdade é um benefício que o governo dá para as empresas ter espaço no mercado e poder não pagar tantos impostos, é um incentivo a pequenas empresas e isso também acho superimportante para as empresas que não tem grande força no mercado, poder atuar e participar que certos processos que antigamente não conseguiam participar” (Entrevistado B1).

No que tange ao conhecimento das legislações vigentes para ME e EPP, o entrevistado da empresa O1 alega mais as questões de tributação diferenciada e a ressalva do ICMS para faturamento até 3 milhões e 600 mil.

Quase todos os licitantes demonstraram possuir algum conhecimento sobre as legislações relacionadas a compras públicas vigentes, principalmente aquelas com ligação direta com ME e EPP, entretanto, ainda há falta de conhecimento mais aprofundado, mais técnico.

Por meio da fala dos gestores se observou que uma das barreiras está relacionada ao conhecimento referente às legislações vigentes. Apesar de algumas empresas afirmarem conhecer as legislações sobre licitações concernentes as suas situações, ainda assim operam muito de modo empírico, e não têm estrutura para um departamento jurídico. Outras não tiveram conhecimento para responder as questões voltadas as legislações.

Picchiai e Carneiro (2018) realizaram um estudo com o objetivo de identificar as dificuldades encontradas pelas MEs e EPPs quando participam das licitações nas Universidades Federais, através de uma pesquisa qualitativa exploratória por meio de um estudo de caso, e após entrevistar 21 MPEs e MEIS, encontraram alguns desafios, principalmente para as MPEs e os MEIs, dentre eles, manter a prestação de serviço, ou o fornecimento de bens ou mercadorias, mesmo com atraso nos pagamentos. Entretanto, um dos entraves que também aparece no decorrer do estudo, é a falta de conhecimento dos próprios licitantes.

Referente ao objetivo específico em identificar o grau de conhecimento das leis de licitação pelos respondentes constatou-se que a maioria pouco conhece sobre a mesma. É possível inferir que isto se deva ao fato da falta de divulgação de tal lei por parte dos órgãos que apoiam as MPEs e os MEIs e, ao mesmo tempo, que este público procure pouco estes órgãos apoiadores, o que complementa a maior queixa na questão da falta de assessoramento à participação em editais de licitação (PICCHIAI; CARNEIRO, 2018, p. 13).

Diante do exposto, observa-se que há uma necessidade maior de qualificação por parte das empresas, e talvez um esforço maior por parte do Estado e das instituições públicas para divulgar todos aqueles benefícios passíveis de serem utilizados pelos pequenos negócios em seu benefício.

Atualmente, as leis dispõem de aspectos bem peculiares, beneficiárias para os pequenos negócios quando se trata de incentivos para que as MEs e EPPs participem das compras públicas, dentre eles, a concessão de um prazo de 05 dias para MEs e EPPs regularizarem sua documentação após verificação de existência de pendências na habilitação da empresa no certame, tratamento diferenciado e simplificado, cota de até 80 mil por item licitado, reserva de 25% do objeto contratado de bens de natureza divisível para ME e EPP, prioridade de contratação para MEs e EPPs sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% (dez por cento). Observa-se, a partir das entrevistas, quais desses itens são realmente aplicados por parte dos órgãos públicos, principalmente na instituição em estudo.

No que tange a possibilidade de conceder um prazo de 05 dias para MEs e EPPs, prorrogáveis por mais 05 dias para regularização das documentações pendentes, Cruz e Oliveira (2014) salientam que isto “trata-se da comprovação da regularidade fiscal para as empresas enquadradas como ME ou EPP [que] é postergada em relação aos licitantes convencionais que não gozam do direito da LC 123/2006 e que devem fazer a sua comprovação logo na fase da habilitação do certame licitatório”.

O entrevistado B1 é convicto em afirmar o resultado de tal ação “realmente há um grande benefício além dos impostos e taxas que acabamos pagando menos, há vantagem da documentação que, quando solicitado, tem até 05 dias para regularizar, isso é importantíssimo”.

O entrevistado C2 se restringe em afirmar que “sim, é concedido sempre que solicitado”. O entrevistado O1 ainda alega que é “de extrema importância para os pequenos empreendedores que, por ventura, estejam com alguma pendência”. Já para aqueles empreendimentos que costumam manter seus documentos em dia, tal legislação não impacta muito no seu processo:

“Para ser sincero eu sei do prazo maior para apresentar algum eventual documento que não esteja em dia, só que a gente nunca precisou utilizar isso aí na verdade, porque

as nossas certidões estão sempre em dia, então nunca utilizei, não sei se é respeitado pela administração pública, mas acho que sim, nunca precisei usar” (Entrevistado N1).

Seguindo as provisões das leis de incentivo à ME e EPP, dentre seus benefícios, no ponto de vista do empreendedor, existe a possibilidade de conceder tratamento diferenciado e simplificado para as MEs e EPPs. Cruz e Oliveira (2014) trazem que através dessa lei deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte com o objetivo da promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, da ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica. Desse modo, é importante observar como o HUSM e os órgãos públicos agem nesse sentido.

Para o entrevistado C2 este benefício “não tem [sido] aplicado”. Infelizmente essa parece ser uma prática pouco comum e, na qual, os licitantes se sentem prejudicados.

“A UFSM poderia adotar como ME e EPP a participação de qualquer processo licitatório desde que tenha no mínimo 3 e que possa executar o fornecimento ou trabalho desejado pela unidade, pois existe muitas MEs e EPPs que as vezes não tem estrutura de suporta um processo alto e depois não consegui executá-lo” (Entrevistado B1).

O entrevistado N1 afirma não saber especificamente se o HUSM adota, “não sei de cabeça, o que eu sei, [é] que alguns órgãos fazem certames específico para ME e EPP”.

Ainda dentro daquilo que as leis preveem de benefícios, a última atualização trouxe algo relevante, que possibilitaria que mais licitações fossem realizadas de forma específica para os pequenos empresários. Anteriormente, a licitação que atingisse o valor total de 80 mil reais poderia ser específica para ME e EPP, hoje, esse valor é por item licitado, podendo assim, aumentar o número de processos restritos as MEs. Com o intuito de fomentar e incentivar as pequenas empresas para a participação nos processos licitatórios, a Lei Complementar nº 147/14 e a Lei Complementar nº 123/06 tornaram obrigatória à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios a realização de processo licitatório destinado, exclusivamente, à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (art. 48, inc. I).

Para Cruz e Oliveira (2014), a alteração da lei, que traz a contratação por item até 80 mil, não deixa dúvidas que essa medida traz vantagens para as MEs e EPPs, visto que há redução considerável na relação de empresas participantes do certame que se enquadram na Lei e há maior oportunidade e demanda de licitações exclusivas por itens.

Questionados sobre essas questões, os gestores foram enfáticos em alegar a importância de licitações nesse formato. O entrevistado N1 alega, “com certeza ajuda, pois nesses certames as grandes empresas acabam não podendo entrar e fica mais fácil para EPP e ME ganhar o certame”.

“O benefício para empresa Me e EPP tem grande vantagem, antigamente quando a gente não tinha uma empresa ME e EPP de médio e grande porte, a agente era prejudicado devido ser direcionada “as licitações” a essas empresas, devido à grande demanda de direcionamento e demanda de processos para ME e EPP a empresa tomou um rumo diferente e o que fez, na verdade ela criou uma empresa ME e EPP para não ficar fora dos processos licitatórios no mercado” (Entrevistado B1).

Entretanto, ainda há um *déficit* desse tipo de processo nas instituições públicas, além de muita subjetividade nas interpretações das leis, de acordo com o entrevistado C2, “temos participado sim, porém, nem os órgãos aplicam essa regra, e vemos que a lei tem sido interpretada de formas diferentes em diversos lugares”. Outro entrevistado também segue essa linha de raciocínio:

“Sem cota reservada exclusiva para ME e EPP, mesmo que o item seja inferior a R\$ 80.000,00, as instituições não vêm vantagens para si em função do grande número de empresas grandes que participam das licitações, pois percebe que quando há mais concorrentes há mais possibilidade de redução no valor do item” (Entrevistado O1).

Outra disposição que a Lei Complementar 123/2006 – Artigo 48, inciso I e III, possibilita é o estabelecimento de até 25% do objeto licitado para ME e EPP quando se tratar de bens de natureza divisível, que são aqueles itens que podem ser adquiridos separadamente (licitação por item), sem que isso venha a afetar o resultado ou a qualidade final do produto ou serviço na licitação. Tal ação é uma tentativa de beneficiar os pequenos negócios, contudo, interessa saber se isso é uma prática recorrente nas licitações, especialmente no HUSM. Cruz e Oliveira (2014) simplificam, explicando que o inciso dessa lei pretende que se reserve 25% da quantidade total do objeto para MEs e EPPs, assim denominada, cota reservada. A outra parcela do objeto pode ser denominada de cota principal”.

“Como eu falei na resposta anterior, as empresas elas têm o benefício dentro das licitações que muitas vezes a unidade não é correspondida, devido a isso há a possibilidade de dividir no caso 25% do item ou do certame para beneficiar as EPP, sendo assim, beneficiando com 25%, resta as outras empresas de grande e médio porte participarem e talvez dar a estrutura que a unidade necessita, mas muitas vezes quando a empresa contrata a unidade uma empresa 25% do item ou do objeto ela tem uma contribuição bem vantajosa para a unidade” (Entrevistado B1).



Para o entrevistado N1, tal ação não é muito vista, tampouco no HUSM. “Sinceramente eu não vejo muitos certames com essa divisão de 25%, acredito que não sejam todos os órgãos que tenham pregões assim, em especificamente, ao HUSM não lembro”.

Para o entrevistado O1, trata-se de uma boa prática, “essa prática é uma boa maneira de situar as MEs e EPPs, pois o valor da cota para essas empresas é semelhante aos valores da cota principal, além de o órgão gerenciador ter duas opções de fornecimento para o mesmo item”.

Além de mencionar a possibilidade de ceder 25% de bens divisíveis para ME e EPP, a Lei Complementar 123/2006 – Artigo 47, § 3º permite também, que os órgãos públicos, quando justificado, priorizem, um limite de até 10% na contratação de MEs e EPPs sediadas local ou regionalmente, até mesmo para incentivar o desenvolvimento local. Pensando-se nesse aspecto, questiona-se se isso não seria um aspecto importante nas licitações, de que forma isto contribuiria ou poderia contribuir para as empresas e, se tal ação, seria mais um possível benefício para as ME e EPP.

“Isso poderia agilizar a entrega, bem como deixar o imposto (quando recolhido) para o estado. Entretanto, itens muito específicos licitados podem acabar fracassando quando destinados a MEs e EPPs, pois exclui empresas de outros estados que poderiam ter mais condições de entregar o item; por isso, pressupõe-se que seria uma boa opção apenas para itens de mais urgência e que facilmente são encontrados no mercado. Não vejo esse tipo de peculiaridade nas licitações” (Entrevistado O1).

O entrevistado C2 concorda “sim, mas como já mencionado, raramente é utilizado, pois acredito que dá muito trabalho (empresas não colaboram) você conseguir comprovar que existem pelo menos 3 empresas aptas na região, então fica mais fácil para a administração não incluir esse benefício”.

Percebe-se que esse é um benefício importante para aquelas empresas sediadas em torno do órgão público, entretanto, o que é para ser um benefício se torna uma barreira pela sua falta de aplicabilidade. Sobre a importância e falta dessas ações, o entrevistado B1 reforça:

“Acho muito importante a unidade, a gente fala da UFSM usar os 10% para Me e EPP porque são empresas que estão no mercado e isso pode dar uma contribuição dentro do objeto ou do produto que a UFSM quer ser fornecida, e essa ações não costumam se aplicar em licitações, mas acho importante, normalmente, como a gente participa de várias licitações, as unidades não costumam usar esses 10%, mas seriam importantes, pois de certa forma favorecia a empresa de pequeno porte sem dúvidas”.

O entrevistado N1, alega que nunca viu “esse tipo de ação, mesmo perdendo no limite de 10% eles contratarem um ME e EPP sediada local ou regionalmente”.

Através das abordagens elencadas nas entrevistas, como: Prazo de 05 dias para legalizar documentação pendente na hora de assinar o contrato, tratamento diferenciado e simplificado, licitações exclusivas para MEs e EPPs quando o item for até 80 mil, cota de 25% de bens divisíveis para ME e EPP e de 10% para empresas sediadas localmente, são assuntos pontuados nas legislações, afim de levar benefícios e, diante dos respondentes, observou-se que há unanimidade que tais itens são relevantes e importantes, ao mesmo tempo que percebe-se, de forma geral, que todos concordam que a aplicabilidade desses benefícios não é uma prática recorrente nas instituições públicas.

Ao encontro dessa questão, podendo até ser considerado uma barreira para os licitantes, a lei prevê um impedimento à participação das MEs e EPPs quando não é possível ao órgão público localizar ao menos 3 fornecedores desse porte na região para suprir a demanda ou, caso isso não seja vantajoso para a administração, é viável à administração pública justificar o não uso dessas previsões legais. Junior (2018) esclarece que essa regra excepcional é aplicada somente em situações em que não haja um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório.

Esse aspecto é de extrema importância na avaliação deste estudo, pois poderia levar a uma significativa perda das vantagens até então legalizadas para as MEs e EPPs, podendo vir a ser considerada uma barreira pelos empreendedores. Tanto que o entrevistado O1 é enfático ao afirmar que:

“Por vezes, as empresas acabam sendo prejudicadas, vendo a perda de itens em função de a licitação não ser exclusiva para MEs e EPPs, sendo que teriam totais condições de atender. Em contrapartida, crê-se que o impedimento é bem justificado, pois impede que o item encerre com valor superfaturado ou até mesmo dividido entre empresas que podem vir a combinar estratégias”.

No ponto de vista da C2 “a administração até pode tentar, mas acredito que terá dificuldade em conseguir. O que [se] diz vantajoso na lei, é muito subjetivo, acredito que devam ser implementadas políticas públicas para que isso ocorra de forma que atinja o objetivo de auxiliar o pequeno empreendedor”.

Assim como existe a subjetividade nesse item, existe também a dupla visão dos próprios empreendedores que, dê certo ponto, se veem prejudicados quando há a exclusão das MEs e EPPs, mas também compreendem o lado dos órgãos públicos, que podem se prejudicar quando a licitação fracassa.

“Muitas unidades, prefeituras, universidades, unidade de grande (órgão público) porte preferem que realmente ME e EPP não tenham espaço e nem privilegio nas licitações, devido a essa empresa não conseguirem satisfazer a unidade e ou o total do objeto necessário, um exemplo, uma licitação, um processo licitatório de medicamento que tem 1000 medicamentos, a EPP nunca vai conseguir cumprir o contrato de 1000 medicamentos. Ainda na questão 7<sup>4</sup>, eu continuo falando a respeito, os itens de 01 a 1000 muitas pequenas empresas não consegue adquirir todos os itens para cotar os mil itens, aí o que acontece a unidade (órgão público) fica muitas vezes prejudicada por ficar muitos itens desertos, isso causa grande transtorno, a unidade tem que abrir outro processo para pode conseguir comprar esses itens, de forma que a licitação seja completa, e isso realmente as unidade não abrem mão e muitas outras elas acabam não aceitando as EPP devido a estes transtornos que causa dentro das unidades, eu acho que, de certa forma, é discutível a cada unidade com o questionamento de anos anteriores se aconteceu isso e não tentar repetir para não causar novos problemas dentro do processo licitatório, mas que é bem complicado para a unidade de certa forma é, pois muitas vezes o processo se torna mais extenso e mais complicado quando todos os itens não são fechados ou cotados, ou fornecidos” (Entrevistado B1).

O entrevistado N1 também tenta analisar a situação de forma ampla, “eu acredito que esse tipo de situação deva acontecer quando for produto muito específico com poucos fornecedores, no nosso caso, que trabalhamos com medicamentos, dificilmente não se consiga ao menos 3 fornecedores dentro do certamente, conosco nunca aconteceu”.

Para analisar as barreiras e benefícios que a lei propõe é importante observar como isso se dá dentro das próprias instituições, e esse estudo também busca identificar se o que o HUSM propõe aos pequenos empresários está condizente com a legislação, e se isso ajudou para que os pequenos empresários alcançassem êxito nas licitações e no desenvolvimento das empresas.

Assim, não basta apenas haver previsões legais se as mesmas não forem devidamente esclarecidas e impostas pelas instituições públicas em seus editais de convocação para os certames licitatórios. Nesse sentido Justen Filho argumenta:

O que o dispositivo pretende é determinar que todo o ato convocatório de uma licitação diferenciada explicitamente satisfatoriamente os critérios e requisitos de participação e de julgamento. Em outras palavras, será nula a licitação se o ato convocatório não preencher tais requisitos; a aplicação dos critérios legais depende da sua previsão e regulamentação no edital. Não se trata de um pressuposto de aplicação ou de exclusão da licitação diferenciada, mas de um requisito de sua validade. De todo o modo, caberá à legislação regulamentadora dos dispositivos estabelecer os critérios que deverão ser observados pela autoridade administrativa que elaborará o edital (JUSTEN FILHO, 2002).

---

<sup>4</sup> Questão 7: Entretanto, a lei também prevê um impedimento quanto à participação de ME e EPP. Isso ocorre quando não é possível localizar, ao menos, três fornecedores para suprir o exigido, ou não for vantajoso para a administração. Com isso, pode-se justificar o não uso dessas previsões legais. Assim, questiona-se: como esse aspecto impediria ou colocaria obstáculos para que sua empresa não tivesse êxito no certame?

Para o entrevistado O1 “as cotas para ME não estão sendo disponibilizadas nos editais do HUSM”. O entrevistado C2 reitera “acredito que não, pois pesquisei várias licitações do HUSM ou da UFSM, e não localizei itens exclusivos para microempresas”.

O entrevistado B1 acredita que eventualmente pode faltar conhecimento até mesmo por parte do órgão, quando não há o uso constante desses benefícios aos pequenos empresários:

“Órgãos públicos até necessitam e ou as vezes usam a lei ME e EPP por as vezes desconhecimento da lei, as vezes optam pela Me e EPP e acabam sendo prejudicados, e muitas vezes quando aplicam todas as leis é aplicam de forma correta e acabam não prejudicando nenhuma empresa Me e EPP” (Entrevistado B1).

Em contrapartida, o entrevistado N1 acredita que sim, “os órgãos tem respeitado a legislação da ME e EPP, até porque os próprios portais de licitação acabam que, meio o sistema meio amarrado e impede que o órgão não obedeça às legislações”.

Outra questão bem relevante para os pequenos empresários são os pagamentos dos órgãos públicos, pois, para as empresas menores, uma saúde financeira é importante, para tanto, é necessária uma certa rotina nos pagamentos recebidos, quando os pagamentos são demorados – se a empresa não souber lidar com isso -, como se fosse algo normal, afetará seu fluxo de caixa. A competição com os grandes fabricantes, a margem de lucro baixa, a burocracia e a subjetividade da legislação também afastam os pequenos empresários das licitações.

Entretanto, para Justen Filho (2012), a Administração deve avaliar de forma prévia a necessidade ou não de contratação, logo após isso, apurar a existência de recursos, e assim programar os desembolsos. Portanto, quando há a ausência de recursos efetivos ao pagamento é um contrassenso injustificável

“Órgãos federais cumprem fielmente os editais, não atrasando mais que 15 a 30 dias; além do mais, as quantidades solicitadas em edital geralmente condizem com o que é utilizado. Porém, prefeituras licitam mais que o dobro do que realmente utilizam, não colocam margem de preferência para as pequenas empresas e empenham pouco, muito aquém do solicitado em edital” (Entrevistado O1).

Vale lembrar que, para o pequeno empreendedor, o fato de criar muita expectativa, ou seja, licitar uma quantia muito superior do que realmente é empenhado, pode levar à frustração e desmotivação para outras participações.

O entrevistado N1 segue seu foco em questões que afastaram a empresa das compras públicas alegando que, “a gente participou um bom tempo de licitação e ainda participa de algumas, mas o que a gente vê, o que afasta na verdade os empreendedores pequenos no sistema

de compras públicas é a burocracia e o atraso dos pagamentos. Isso é uma coisa que afasta bastante o pequeno empreendedor das compras públicas” e complementa, “a gente teve um período com muito atraso de pagamento, e por isso, acabamos reduzindo bastante”.

Presente também nas respostas dos entrevistados, diretamente ligada com os atrasos dos pagamentos está a burocracia, que pode levar a muitos entraves para os pequenos negócios, apesar da mesma ter sido criada com um propósito positivo, Lakatos (2009) expõe que a burocracia apresenta questões importantes quando o foco é a administração de uma organização, colaborando com o bom andamento das atividades que devem ser realizadas nas rotinas. Entretanto, quando há um desvio daquilo que foi proposto inicialmente, isto pode se tornar um entrave.

O entrevistado B1 segue o raciocínio de não ter tantos problemas com relação aos pagamentos:

“A execução dos contratos dos pedidos das empresas e pagamentos são normais, como outras empresas, assim que a empresa cumpriu com o contrato entregou a mercadoria realizou ou forneceu mercadoria ou realizou o trabalho o processo é igual a todas empresa, na verdade é executado o trabalho e é realizado o pagamento conforme o processo estipula-se, 15 dias, 30 dias o que manda, no caso, é o processo”.

O Entrevistado C2 sinaliza que a sua empresa não tem do que reclamar, “mas ainda acho que deveriam regulamentar ou garantir o pagamento para incentivar a participação de microempresas. Em Londrina, por exemplo, a prefeitura garante 20 dias de pagamento para fomentar a participação de micro e pequenas empresas”. Nesse ponto de vista também segue o entrevistado N1:

Tem sido executado normalmente, tudo ok, questão de pagamento vai depender muito do órgão, tem órgão que atrasa mais, órgão que atrasa menos, órgão federal geralmente pagam mais em dia, é muito variável. Questão de pagamento não tem fórmula certa, as vezes uns pagam e outros não pagam dentro do prazo (Entrevistado N1).

Apesar da maioria não possuir fortes reclamações com relação as questões de pagamento, percebe-se que é uma questão muito relativa, e que, por vezes, acaba levando a algumas dificuldades quando há atrasos na efetivação. Para Taylor (2014), essa situação dificulta os pequenos negócios, pois, nesses casos, os caixas dessas empresas já possuem um fluxo menor, e quando a entrada de verbas demora, seus negócios são ainda mais dificultados.

Identificar a visão dos pequenos empreendedores sobre as principais dificuldades em ter êxito nas licitações do HUSM é parte fundamental deste estudo. Aliado a isso, busca-se ressaltar como o empreendedor se vê quando participa dessas licitações.

Nas falas dos entrevistados encontram-se muitas barreiras e benefícios, que os mesmos observam. Para o entrevistado O1:

“A grande dificuldade está na participação direta dos grandes laboratórios (fabricantes de medicamentos), os quais possuem um preço muito competitivo; além do mais, a empresa fica impedida de participar de determinado item em virtude de os fabricantes credenciarem um único participante, e, se por ventura a empresa participar, o laboratório aumenta de forma inesperada o custo do item, e esse aumento força a empresa a deixar o valor muito mais alto”.

Em virtude das dificuldades que encontraram ao longo do caminho, algumas optaram por reduzir a participação nos certames como é o caso do entrevistado N1: “na verdade tem reduzido bastante a parte de licitação, não só no hospital de Santa Maria, mas em todos órgãos por uma questão de margem de lucro muito baixa nas licitações, questões de atrasos de pagamentos”. Para o entrevistado C2, são várias as barreiras: “falta de regulamentação específica, muita subjetividade na legislação, falta de políticas públicas regionais etc.”.

Já o entrevistado B1 acredita que a principal barreira é da própria empresa, visto que ele argumentou que:

“A única dificuldade de ter êxito na licitação, um exemplo, da UFSM, é no poder de compra do pequeno empresário, devido ele não ter o capital como um grande empresário tem para poder adquirir um medicamento de grande custo, ele tem a grande dificuldade, ou as vezes na quantidade, a empresa de pequeno porte ela não tem a estrutura, o caixa, a parte financeira, o aquisitivo financeiro para comprar um medicamento de grande escala de grande quantidade igual ao empresário de médio ou grande porte, as vezes ele acaba se prejudicando nesse quesito”.

As empresas que decidem participar de licitações devem se preparar para ter êxito nos certames, sendo importante para este estudo investigar a preparação dessas empresas e como elas veem as tentativas de aproximar os pequenos empreendedores das compras públicas.

Do ponto de vista do entrevistado O1:

“Preocupa-se com a organização estrutural e econômica da empresa, quanto mais enxutas e eficientes forem as etapas de trabalho, mais poderão reduzir os valores dos itens e arrematar uma quantidade maior de itens. O conhecimento empírico também acaba por se tornar importante, pois empresas que estão começando podem ser surpreendidas com situações inusitadas. Ao encontro disso, a legislação brasileira é bem complexa e que, por vezes, os pequenos empreendedores não têm como contratar um departamento jurídico de grande porte, e isso leva a desclassificações por erros que poderiam ser facilmente evitados. Além do mais, a desatenção em aspectos simples, como erro na hora dos lances, divergências na descrição técnica dos itens, falta de documentos, pode levar a perdas de itens nas licitações (Entrevistado O1).

Ainda sobre a questão de lograr êxito nas licitações, o entrevistado B1 sugere que:

“O termo lograr êxito, tirar vantagem ali, eu acho que toda empresa, ela tendo um bom competidor, um bom preço no mercado, ela sempre vai ter uma vantagem sobre as outras, na segunda pergunta, na mesma 11<sup>5</sup>, para aproximar a empresa aos pequenos empreendedores, cumprir o contrato de forma correta e de forma satisfatória para a empresa que está contratando, assim eu acho que de forma bem clara a empresa e seu contratante ficam, acabam se aproximando ao cumprir o contrato de forma satisfatória”.

Observa-se que, para uma empresa fornecer para órgão público, ela precisa identificar se isso tem sido benéfico para a sua consolidação e crescimento.

Tanto que algumas empresas mantêm seu foco todo em órgãos públicos, como é o caso do entrevistado O1: “trabalhamos quase em sua totalidade com órgãos públicos federais, o que inclui hospitais, batalhões, grupamento de apoio, e como esses órgãos não costumam atrasar tanto os pagamentos e são solícitos no apoio às suas dúvidas, contribuíram bastante para seu desenvolvimento”. O entrevistado B1 também mantém esse viés:

“Fornecimento para órgãos públicos realmente contribui para a consolidação de uma empresa Me e EPP, com certeza, além de ter vários incentivos devido a várias plataformas onde a gente pode consultar e ter vários tipos de objetos, então assim a empresa pode se enquadrar dentro do seu objeto devido a vasta quantidade de processos que o Brasil todo a nível nacional é realizado. Eu acho que com certeza as empresas, elas trabalhando de forma clara e com profissionais competentes ela com certeza vai se consolidar” (Entrevistado B1).

Para o entrevistado N1, a contribuição foi parcial, “houve uma época que contribuiu bastante para o crescimento, entretanto, na crise de 2015/2016 alguns órgãos passaram a atrasar bastante os pagamentos e a gente reduziu bastante essa parte pública”.

A forma que o órgão público conduz os certames pode vir a contribuir com a organização da empresa, sendo assim, foi perguntado como os licitantes observam os trâmites pertinentes as licitações voltadas para a participação de MEs e EPPs nos processos licitatórios, diante disto, o entrevistado B1 comentou que, a:

UFSM por intermediar ali uma licitação para pequenos, direcionar para uma participação de uma ME e EPP nos processos de medicamentos, eu acho que dentro do processo ela devia usar a margem de 25%, pois ela usando o processo na sua totalidade dentro na sua totalidade por EPPs Me ela de repente não vai ter seu processo completo, e vai ficar na verdade, não vai completar com êxito, Acho que os 25 % dentro do processo para ME e EPP muitas vezes é bem mais benéfico para a unidade do que estipular que o processo seja total para uma ME e EPP, pode ser uma grande desvantagem devido por muitas empresas não trabalhar com todos os medicamentos que a unidade precisa.

---

<sup>5</sup> Segunda pergunta da questão 11: Como vê as tentativas de aproximar os pequenos empreendedores das compras públicas?

O entrevistado O1 lembrou que, “é um dos únicos hospitais que procura informar às licitantes sobre a abertura dos certames”. O entrevistado N1 sinaliza não lembrar “nada específico do HUSM em relação aos tramites, são normais, assim como outros órgãos públicos”.

Quadro 18 – Síntese das emergências do estudo aspectos levantados através das entrevistas: Benefícios e barreiras

(continua)

<b>Itens perguntados</b>	<b>Facilitadores</b>	<b>Barreiras</b>
Conhecimento das legislações vigentes para ME e EPP	Bom nível de conhecimento	Operam com conhecimento empírico Falta total de conhecimento
Prazo de 05 dias para que as MEs e EPPs regularizem sua documentação, cumprimento por parte do órgão público	Costuma ser cumprida pela administração pública, importante para quem possuir pendências	
Tratamento diferenciado e simplificado para ME e EPP	Eventualmente em outros órgãos	Não identificada cota reservada para ME e EPP no HUSM As empresas ganharem e não possuírem estrutura para executar os contratos
Processo licitatório exclusivo para ME e EPP com item até 80 mil	Vantajoso para MEs e EPPs, pois entendem que licitações de valores menores não interessam a grandes empresas	Criação de empresa de pequeno porte para participação exclusiva em licitações para esse fim
Possibilidade de estabelecer até 25% do objeto licitado para ME e EPP	Boa possibilidade, tanto para a empresa pequena como para o órgão, que tem duas possibilidades de compra	Entretanto, não tem esse tipo de licitação no HUSM, e noutros órgãos em geral Não possuem estrutura para honrar o contrato
Cota de 10% para empresas Regionais	Entrega ágil e imposto (quando recolhido) para o Estado. Para itens mais facilmente encontrados, maiores possibilidades para as menores empresas	Exclui empresas de outros estados, que poderiam ter mais condições de entregar o item Não há licitações com essa peculiaridade no estado
Impedimento de participação de MEs e EPPs quando não há 03 empresas desse porte nas pesquisas de preços	Impedimento é bem justificado, pois impede que o item encerre com valor superfaturado ou até mesmo divididos entre empresas, que podem vir a combinar estratégias	São prejudicados, vendo-se perder itens em função da licitação não ser exclusiva para ME e EPP Desvantagem para a administração pública, por risco de o licitante vencedor não conseguir atender ao contrato
Relação do HUSM com os pequenos empresários está de acordo com a legislação? Essa relação contribuiu	Órgãos respeitam as legislações, principalmente quando os próprios sistemas exigem o atendimento das normas	Não há a disponibilização de cotas para ME e EPP no HUSM e tampouco na UFSM. Desvantagem para administração
Pagamento	Prefeituras pagam logo que recebem os itens. Órgãos federais licitam o quantitativo que empenham. Alguns órgãos têm garantia de pagamento de	Órgãos federais pagam entre 15 a 30 dias. Prefeituras licitam muito além do que realmente empenham. Pagamento muito variável em questão de prazos e atrasos, imprevisível. Nem sempre são



	até 20 dias para fomentar a participação dos pequenos empresários. Existe um processo que guia a forma de pagamento	cumpridas pelo órgão público as normas iniciais  (conclusão)
Dificuldades encontradas para o êxito nas licitações	—	Preço não competitivo com grandes laboratórios. Margem de lucro baixa Atrasos nos pagamentos Falta de regulamentação específica Subjetividade na legislação. Falta de políticas regionais. Baixa estrutura de caixa e aporte financeiro para compra de alto quantitativo de medicamento ou de grande custo
Organização para lograr êxito	Estrutura “enxuta” e eficiente, possibilitando condições de manter os preços unitários menores. Conhecimento empírico, que pode surpreender empresas novas no mercado. Preço bom para competir no mercado. Cumprir os contratos de forma fidedigna e satisfatória	Legislação brasileira voltada para licitações é complexa, o que pode causar divergência e dificultar quando não há conhecimento prático Inviabilidade para MEs e EPPs contratarem equipe jurídica de qualidade. Aumento de chances de sofrer processo administrativo e de perder direito de participar de licitações. Desatenção em detalhes, como casas decimais nos lances, divergência técnica, falta de descrição dos itens, falta de documentos
Como vê as tentativas de aproximar os pequenos empresários e as compras públicas	Fomentar empresas da cidade, local.	Burocracia. Falta de pagamentos. Fomentos locais, sem a expansão em nível nacional
Contribuições para MEs e EPPs	Pagamentos razoavelmente em dia, solicitude aos atendimentos das necessidades, ajudam no seu crescimento. Plataformas que facilitam a busca de licitações, ajudam os pequenos empreendedores que, por vezes, não têm uma equipe muito grande de funcionários	Após a crise de 2015/2016, aumento do tempo que alguns órgãos levam para pagar os itens
Intermediação das licitações do HUSM	Avisa as empresas por e-mail sobre as licitações que irão abrir	Pouca aplicabilidade das margens de 10% e 25%, aplica-se mais às de desempate, que são obrigatórias pelo sistema. Falta de conhecimento em algumas questões por parte do órgão público. Subjetividade na interpretação das leis

Fonte: Elaborado pela autora através dos dados do estudo

Verificou-se, junto aos gestores das empresas de medicamento que tiveram êxito nas licitações entre os anos de 2015 e 2018, as principais barreiras e benefícios que puderam observar. No Quadro 18, foi extraída as categorias exploradas através da análise dos dados das entrevistas.

Os benefícios são concedidos para as empresas quando o sistema em que os pregões eletrônicos acontecem obrigam as instituições a cumprir as regras e benefícios pré-estabelecidos para as MEs e EPPs. Tal fato ocorre porque os sistemas são automatizados e programados para liberar tais benefícios no decorrer do processo licitatório, como é o caso do desempate para MEs e EPPs que liberam automaticamente no momento que o sistema identifica que na disputa existem empresas desse porte. Os prazos para regularização de documentos pendentes também são apontados pelas empresas como sendo cumpridos pelos órgãos públicos. Outro aspecto é a segurança quanto ao pagamento, apesar de certa demora.

Além do mais, os gestores entrevistados observam que existem pontos positivos que trariam benefícios para suas empresas. No entanto, não veem tanta aplicabilidade no HUSM; um dos pontos mais cruciais é a justificativa do órgão de não licitar para pequenos empreendedores quando não encontrar 03 fornecedores no mínimo. Os entrevistados observam que, por mais que sejam prejudicadas por não poderem concorrer com empresas do mesmo padrão, é bem justificado para impedir fraudes e valores superfaturados.

A segurança que o órgão público dá ao pequeno empreendedor é considerada, pois, como já exposto, embora haja uma certa dificuldade em receber, existe a certeza do recebimento.

Entretanto, é válido ressaltar que é unânime a fala dos entrevistados quando o critério é as contribuições positivas que os órgãos públicos fizeram para os pequenos negócios. De forma geral, todos concordam que, em determinadas épocas, as compras públicas foram fundamentais para o seu desenvolvimento. Conforme alega Nascimento (2015, p. 34):

O tratamento favorecido a MEs e EPPs tem como objetivo a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica. Vale salientar o segundo objetivo desta Lei que é a promoção de políticas públicas emanadas pelo Estado, como se viu anteriormente, um dos programas temáticos do PPA 2012-2015 não é só o fomento dessas empresas e através deste incentivo as empresas promoverão o desenvolvimento municipal e regional, como também o aumento de empregos formais dos trabalhadores das MEs e EPPs e uma taxa de sobrevivência maior delas, dois indicadores desse programa de governo.

A fala dos entrevistados vai ao encontro do que Nascimento (2015) prega sobre a importância do fomento as ME e EPPs, e onde as compras públicas podem ser usadas como recurso par tal ação.

Nesse sentido de compressão que as compras públicas podem ser utilizadas como políticas públicas, essa pode ser entendidas como a forma que os governos têm de atender a suas responsabilidades com os seus cidadãos, por meio de suas ações. Nesse sentido, Halabí e Lussier (2014) ratificam que as políticas públicas se tornam fundamentais para fomentar o espírito empreendedor e a prosperidade econômica das nações. Nesse aspecto, as compras públicas podem se constituir em importantes estratégias de fomento a MEs e EPPs, auxiliando o seu desenvolvimento, assim como, para os governantes que, em contrapartida, veem o desenvolvimento desses empreendimentos, os quais poderão desencadear na expansão econômica e social da região onde estão sediados, além de inovação para os órgãos públicos.

As compras públicas podem ser caracterizadas como políticas públicas porque não se limitam à manutenção dos órgãos públicos, mas também como uma forma de desenvolvimento econômico e social (BARADEL, 2008; CÂMARA; FRASSARD, 2010).

Atualmente, o número de MEs e EPPs no Brasil é bem significativo. De acordo com o Sebrae, cerca de 98,5% do total de empresas privadas são responsáveis por 27% do PIB e por 54% dos empregos formais, o que demonstra que desenvolver essas empresas pode trazer significativo impacto para a sociedade. Além do mais, empresas de menor porte têm significativa contribuição para o crescimento e inovação (BENNETT, 2014). Acrescente-se a isso o poder de compra do governo, o que pode ter impactos positivos nas questões social e econômica, sendo que o governo também consegue se beneficiar das inovações que surgem.

Partindo-se do princípio de que há incentivos para que os pequenos empreendedores se motivem a participar das licitações em órgãos públicos, este estudo buscou entender, em contrapartida, a percepção desses gestores em relação aos benefícios e barreiras.

De acordo com o referenciado, existem algumas barreiras, que podem vir a impedir o fortalecimento das MEs e EPPs nos processos licitatórios, dentre os quais está a possibilidade de as instituições públicas não licitarem para MEs e EPPs quando não localizarem, ao menos, 03 fornecedores na pesquisa de preço e também quando entendem não ser vantajoso o uso das previsões legais para ME e EPP, além de aspectos como documentação onerosa, tempo e custo envolvidos, burocracia e falta de capacidade e habilidades das MEs e EPPs em licitações.

Wittig (2000) reforça esses pontos quando descreve que as principais barreiras são os custos onerosos, garantias caras por instituições financeiras em caso de não cumprimento pelo fornecedor ME e EPP, baixo capital de giro e pagamentos atrasados do governo, além de questões como a burocracia, a falta de capacidade dos pequenos em atender grandes demandas,

reflexo, inclusive, das compras centralizadas, além da concorrência (MPHELA; SHUNDA, 2018).

Após as entrevistas serem realizadas, observou-se que vários desses aspectos se repetiram; as empresas alegam estrutura menor que as grandes corporações, possuindo, assim, menos conhecimento técnico, menor capacidade de contratar um departamento jurídico para auxiliar na resolução das questões que ocasionam falhas por parte das empresas, como, por exemplo, desatenção em detalhes como casas decimais nos lances, divergência técnica, falta de descrição dos itens, falta de documentos etc.

Refletem também sobre a falta de estrutura para executar os contratos, o que vai ao encontro do que afirmam Mphela e Shunda (2018). Nesse ponto, vale um alerta emitido nas entrevistas, que é desvantajoso para a administração, pois no momento em que o vencedor não conseguir concluir o contrato, a administração terá que penalizá-lo e refazer todo o processo licitatório, o que é muito ruim para a empresa que sofre um processo administrativo e corre o risco de perder o direito de participar de licitações.

Mais de uma empresa apontou as subjetividades na hora de interpretar as legislações, além de entender que deveria haver mais legislações específicas sobre o assunto. Também há poucas ou quase nenhuma licitação exclusiva para ME e EPP e, tampouco, licitações com cotas para ME e EPP no HUSM. Além disso, o quantitativo licitado está muito aquém do que realmente será utilizado, o que cria falsas expectativas nas empresas, havendo, também, falta de prioridade para empresas sediadas regionalmente. Sobre os pagamentos, algumas empresas também explicaram que MEs e EPPs têm um fluxo de caixa menor, e para manter-se em dia, necessitam do máximo de pontualidade dos órgãos.

Percebe-se que esses últimos aspectos poderiam ser melhorados dentro das próprias instituições, através de planejamentos internos.

Outros pontos novos que surgiram no estudo foram a criação de MEs e EPPs por grandes corporações para serem direcionadas a essas licitações mais específicas; falta de poder monetário para competir com grandes empresas, para compras de grande vulto, o que leva a ter uma baixa margem de lucro.

Em contrapartida, foram observados os benefícios que são motivacionais e notáveis para a participação e êxito dos licitantes nos processos licitatórios. Dentre eles está a possibilidade de prorrogar o prazo em 05 dias para as MEs e EPPs que estão com documentação pendente, possibilidade de ofertar melhor lance quando ocorrer empate com a melhor classificada em até 10%, tratamento diferenciado e simplificado quando com as MEs e EPPs, com o intuito de

desenvolver o âmbito municipal e regional, admitir a subcontratação de ME e EPP em obras e serviços, cota de 25% do objeto de bens de natureza divisível, priorização da contratação de ME e EPP em até 10% para empresas sediadas localmente.

Os entrevistados ressaltaram que os aspectos que auxiliam no crescimento de suas empresas são em menor número que as barreiras apresentadas. Desde o estudo preliminar nas bases para esta pesquisa, já se havia observado essa controvérsia. Aspectos como a competitividade de inovação (GLOVER, 2008), o desenvolvimento regional e a capacidade de responder de forma rápida e flexível se fazem marcantes. Entretanto, nas entrevistas, outros pontos surgiram como relevantes no que tange ao auxílio das compras públicas para com os pequenos empreendedores.

Para os entrevistados, questões ligadas à obrigatoriedade da legislação, como concessão de um prazo maior para quem possui pendências documentais, licitações exclusivas até 80 mil, cota de 25% do objeto licitado, assim como a cota de 10% nas empresas regionais, são muito benéficas para o desenvolvimento dos pequenos empreendimentos ou até mesmo da região, trazendo agilidade para o processo, oportunidade de negócios, além de, dependendo da licitação, não haver interesse de empresas maiores.

Na maioria das entrevistas, situações em que o sistema exige a obrigatoriedade do atendimento dessas leis, como em algumas das situações citadas por último, o HUSM tem cumprido. Sobre o pagamento, ainda há órgãos públicos que respeitam o prazo, mas em algumas prefeituras o pagamento aos pequenos se dão em até 20 dias após as compras, no intuito de buscar motivação para que continuem participando.

Aspectos intrínsecos dentro das organizações menores tiveram destaque nas entrevistas, como quando a empresa tem bom conhecimento – empírico – em licitações e a estrutura mais “enxuta”.

De forma surpreendente, uma empresa afirma que está correto impedir licitações para MEs e EPPs quando não localizados 03 fornecedores desse porte para determinado item, isso porque impede o superfaturamento do item ou fraude.

Ainda assim, além da vertente já explorada na teoria deste estudo, outros argumentos que ajudam no seu crescimento dentro das compras públicas foram citados. Na ótica dos entrevistados, os principais benefícios, quando se tenta aproximar os pequenos empresários das compras públicas, é o fomento à cidade e à localidade. O HUSM, instituição de estudo, é visto pelos licitantes como uma instituição que busca avisar os participantes sobre a abertura de novas licitações, pagamentos são realizados razoavelmente em dia, solicitude aos atendimentos das

suas necessidades, utiliza plataformas que buscam ajudar as empresas, apresentando, assim, um cuidado para com seus fornecedores.

Como resultados deste estudo, tem-se que ainda há muito o que aprimorar no Brasil no que tange às compras públicas voltadas para MEs e EPPs, pois, apesar de existirem leis para beneficiá-las, ainda existem muitos entraves que pouco motivam os órgãos públicos na aplicação dessas leis. De acordo com estudos do Sebrae (2018), as MEs e EPPs são o maior número de empresas privadas, responsáveis por 27% do PIB e por 54% dos empregos formais; sendo assim, é de total interesse que esse assunto seja pauta nas criações e implementações das agendas públicas para a formação das políticas públicas.

Outros estudos narram situações que apareceram nos resultados deste estudo, em que existem leis importantes, porém, pouco utilizadas pela administração pública ou não fiscalizadas. Por exemplo, o trabalho de Loader (2018) demonstra que o governo possui uma postura proativa na busca por melhorar os contratos públicos para as pequenas empresas, com metas preestabelecidas e na implementação de novas legislações, mas falha quando não conseguem medir a eficiência, ou seja, não conseguem observar se os órgãos públicos estão aplicando as leis, assim como os resultados dessas ações. Outra situação é trazida pela OCDE (2013), em que as leis estão mais focadas na criação das MEs e EPPs, no aconselhamento da melhor linha e em procedimentos administrativos mais simplificados, e não estão preocupados com a sistematização de compras públicas com MEs e EPPs.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral desse estudo foi investigar a percepção dos gestores de MEs e EPPs, do ramo de medicamentos, que venceram certames licitatórios no HUSM entre os anos de 2015 e 2018, sobre os incentivos legais previstos na legislação vigente no que tange às compras públicas.

Os incentivos legais para ME e EPP nas compras públicas, ao longo dos anos, tem impactado nos pequenos negócios, tanto positivamente, quando aplicado pelos órgãos públicos os ditames legais, mostrando-se como uma importante política de desenvolvimento, assim como negativamente, quando o mesmo não ocorre. Apesar da relevância das alterações legais realizadas nos anos 2006 e 2014, que visaram facilitar a entrada dessas empresas nos certames públicos para aquisição de bens e serviços, ainda há diversas instituições públicas que não tem aplicado a lei que poderia favorecer os pequenos negócios por diversos motivos, conforme levantado nesse estudo.

O Hospital Universitário da Universidade Federal de Santa Maria (HUSM) está entre elas, diante do levantamento realizado de empresas de medicamentos ME e EPP que venceram as licitações entre os anos de 2015 e 2018, foi possível observar que, apesar de algumas questões legais serem positivas e favoráveis, no ponto de vista dos entrevistados, não se vê de forma efetiva nos editais de licitações do HUSM suas aplicações. Nesse período obtivemos 63 contratos e 30 empresas ME e EPP fornecedoras de medicamento, entretanto, com o decorrer dos anos, em vez dos estímulos legais servirem como incentivadores para os pequenos negócios, tiveram efeito contrário, visto que nos dois primeiros anos da pesquisa tivemos 47 contratos firmados com ME e EPP e, nos dois últimos anos, 16 contratos, o que representa uma queda de 66% de contratos firmados.

Os entraves estão fortemente ligados a gestão das instituições públicas quando não aplicam as leis nº 123, de 14 de dezembro de 2006 e a lei complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014 em pontos como tratamento diferenciado, cotas exclusivas até 80 mil por item para ME e EPP, reserva de 25% para bens, e cota de 10% para empresas sediadas localmente, esses pontos foram citados como benéficos, entretanto, pouco ou raramente aplicados. Ainda, dentro das leis supracitadas, temos a brecha que permite que o órgão dispense o uso desses itens quando não localizado ao menos três empresas ME e EPP que possa fornecer determinado item.

Além dessas, outras barreiras encontradas durante o processo licitatório, estas se relacionam a problemas externos a empresa, como falta de garantia de pagamentos por parte

das instituições, excesso de burocracia e também, problema internos, como baixa margem de lucro, baixo poder de compras, pouca capacidade financeira de competir com grandes empresas.

O que se nota, é que no HUSM, assim como, em outras instituições, há um certo desencontro entre o que a lei prevê e o que efetivamente é redigido em seus editais. A presente pesquisa constatou que não ocorre de forma adequada e efetiva como há de se esperar quando se trata de incentivos legais para MEs e EPPs em compras públicas.

Assim como no levantamento dos 16 estudos no estudo da arte, que trataram do assunto, percebeu-se que a administração pública tem conhecimento da importância das MEs e EPPs na sociedade, entretanto, também tem receio em voltar as licitações para as MEs e EPPs, visto que podem pagar mais caro pelos itens licitados, e/ou ainda ter itens desertos. Além do mais, os estudos apontaram inúmeras barreiras, como a burocracia, o receio na falta dos pagamentos, a não capacidade de atender os quantitativos exigidos, e até mesmo a não capacidade técnica para operar com as compras públicas.

O estudo apresentou lacunas com relação a algumas questões metodológicas ligadas ao número de entrevistados; isso se dá por vários motivos, entre eles está a localização das empresas – a sua maioria é de fora do Estado do Rio Grande do Sul –, além da atual situação de pandemia mundial.

A principal contribuição desse estudo está na visão sistema que foi possível obter da relação entre aos órgãos públicos e os pequenos empreendedores, visto que observou-se na legislação que existem possibilidade para incentivar os pequenos empreendedores a fornecerem bens e materiais para órgão públicos, entretanto, como observado nas entrevistas e estudos analisados, encontram-se várias barreiras que impedem a criação de vínculos mais coesos entre a administração públicas e os pequenos empresários. Sendo assim, propõe-se a promoção de ações por parte dos órgãos públicos, inclusive no HUSM, como uma espécie de projeto de extensão com cursos e estudos com os pequenos empresários para explicar todo o processo licitatório e de que forma isso se tornaria vantajoso para as empresas e para a administração pública, criar esse engajamento de ambas as partes poderia ser o ponto inicial para criar políticas consistentes de compras públicas para os pequenos empresários. Assim, além de estarem cientes sobre todo o certame licitatório, os pequenos empresários de Santa Maria e região estariam se comprometendo com um órgão público regional e com o crescimento regional.

A partir deste estudo surgem novas possibilidades de pesquisas. Uma delas é compreender o ponto de vista das licitações do HUSM. Quanto a isso, percebeu-se que há pouco incentivo por parte do HUSM para com as MEs e EPPs na participação das licitações. A razão



pela qual o HUSM dispensa a contratação de MEs e EPPs é uma possibilidade de um estudo mais aprofundado, que poderá complementar este primeiro estudo; isso poderá ocorrer por meio de um levantamento das empresas que venceram as licitações, observando se cumpriram ou não os contratos e como isso ocorreu, haja vista que, no decorrer desse estudo houve pontos que apontaram o receio das empresas quanto as questões negativas quando há direcionamento das compras públicas para ME e EPP.

## REFERÊNCIAS

- ANDRADE, M. M de. **Como preparar trabalhos para cursos de pós-graduação: noções práticas**. 5ª edição. São Paulo: Atlas, 2002.
- ALMEIDA, A. **Informação, delegação e processo legislativo: a política das medidas provisórias**. Brasília: Ipea, 2014.
- ASARE, A. O. **Challenges affecting SME's growth in Ghana**. International Journal of Sustainable Development, 23-28 p, 2014.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 226p, 1977.
- \_\_\_\_\_. **Análise de conteúdo** / Laurence Bardin; tradução Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. - São Paulo: Edições 70, 2011.
- BARADEL, E. M. **A tecnologia da informação em prol das compras públicas**. Departamento de Administração da Reitoria da USP. USP – SP – Brasil, 2008.
- BARADEL, E. M. **Licitação como instrumento de política pública de desenvolvimento regional**. Portal da CAPES, 2011.
- BANCO MUNDIAL. **Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil**. Volume I: síntese. 121480, 2017.
- BANHAM, H.C. **An external environmental analysis for small and medium enterprises (SMEs)**. Journal of Business and Economics Research (Jber), Vol. 8 No. 10, pp. 19-25, 2010.
- BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. **The Politics of Information: problem definition and the course of public policy in America**. Chicago: University of Chicago Press, 2015.
- BENNETT R. J. **Intrepreneurship Small Business and Public Policy: Evolution and Revolution**, Routledge Publishing. ISBN: 978 0 415 64540 9, ABD, 2014.
- \_\_\_\_\_. **Entrepreneurship, Small Business and Public Policy: Evolution and Revolution**. Abingdon: Routledge, 2014.
- BIRKLAND, T. A. Agenda Setting in Public Policy. In: FISCHER, F; MILLER, G. J; SIDNEY, M. S. (eds.). **Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods**. Boca, CRC Press, 2011.
- BOGONI, N. M; HEIN, N; BEUREN, I. M. **Análise da relação entre crescimento econômico e gastos públicos nas maiores cidades da Região Sul do Brasil**. Revista de Administração Pública, 45, pp. 159-179, 2011.
- BUCCI, M. P. D. **O conceito de política pública em direito**. In: Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. Org. BUCCI, Maria Paula Dalari. São Paulo: Saraiva, 2006.

\_\_\_\_\_. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas.** São Paulo: Saraiva, 2013.

BURNES, B. ANASTASIADIS, A. Outsourcing: A public-private sector comparison. *Supply Chain Management: An International Journal* 8: 355–366, 2003.

BRASIL. **Constituição Federativa do Brasil de 1988.**

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Lei das licitações.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** 1995.

BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.**

BRASIL. **Lei complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.**

BRASIL. **Lei complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014.**

BRASIL. **Lei complementar nº 155, de 27 de outubro de 2016.**

BRAGA, R. M. L. **Impactos da Lei Geral das Micros e Pequenas Empresas no desenvolvimento das compras públicas do Ceará.** Portal da CAPES, 2010.

CABRAL, S.; REIS, P. R. da C.; SAMPAIO, A. da H. Determinantes da Participação e Sucesso das Micro e Pequenas Empresas em Compras Públicas: Uma análise empírica. *R. Adm.*, São Paulo, v.50, n.4, p.477-497, out. /nov. /dez.2015.

CARDOSO JR., J. C; CUNHA, A. DOS S. **Planejamento e Avaliação de Políticas Públicas.** Pensamento Estratégico, Planejamento Governamental & Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo. IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2015).

CARDOSO, M. S. **O poder de compras e o desenvolvimento econômico local: a avaliação da política pública de compras governamentais no município de Ituverava/SP.** Portal da CAPES, 2017.

CÂMARA, L. M; FROSSARD, L. B. DE M. **Poder de compras da Administração Pública Federal: Novas perspectivas para o debate acadêmico.** 2010.

CERINO, P de J. **Micro e pequenas empresas e as compras governamentais: uma abordagem sobre a aplicação do capítulo V da Lei 123/06, no Brasil e em Roraima.** Portal CAPES, 2009.

CHYTILOVA, E.; JUROVA, M. The mechanism of universal evaluation inside information flows for small and medium-sized enterprises. **Economics and Management**, Vol. 16, pp. 1039-1046, 2011.

CHAVES, E. V. **Registro de preços nacional (RPN) no FNDE: estudo de caso da participação das micro e pequenas empresas.** Portal da CAPES, 2016.

CUNHA, M. B. Metodologia para estudo de usuários de informações científica e tecnológica. **Revista Biblioteconomia de Brasília**. V.10, nº 02. P.05-19, julho /dez, 1982.

CONTERATO, M. A. et al.  **Mercados e agricultura familiar: interfaces, conexões e conflitos**. Série Difusão IEPE/UFRGS, Porto Alegre: Ed. Via Sapiens, 2013.

CRUZ, J. M; OLIVEIRA, S. Z DE.  **Considerações sobre as licitações em face das alterações do Estatuto Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte (Lei Complementar nº 123/2006) provenientes da Lei Complementar nº 147/2014**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/31060/consideracoes-sobre-as-licitacoes-em-face-das-alteracoes-do-estatuto-nacional-da-microempresa-e-empresa-de-pequeno-porte-lei-complementar-n-123-2006-provenientes-da-lei-complementar-n-147-2014>> Acesso em: 30 jan. 2021.

DEMO, P.  **Metodologia do Conhecimento Científico**. São Paulo: Atlas, 2000.

EDLER, J.  **Demand Policies for Onnovation in EU CEE Countries**. Paper presented at the workshop Innovation for Competitiveness INCOM Pregue/22.1, 2009.

EASTON, D.  **A Systems Analysis of Political Life**. New York: Wiley, 1965.

DIMITRI, N.; PIGA, G.; SPAGNOLO, G.  **Handbook of Procurement (paperback edition)**. New York: Cambridge University Press, 2011.

FEE, R.; ERRIDGE, A.; HENNIGAN, S. SMEs and government purchasing in Northern Ireland: Problems and opportunities.  **European Business Review**, v. 14, n. 5, p. 326-334, 2002.

GLOVER A.  **Accelerating the SME Economic Engine: Through Transparent, Simple and Strategic Procurement**. London: HM Treasury, 2008.

GIL, A. C.  **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5ª edição. São Paulo: Atlas, 1999.

GIL, A.C.  **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5ª. ed. São Paulo: Atlas, 2008

GRISA, C.  **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias**. 281p. (Tese) Doutorado em Ciências, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

GRISA, C. Desenvolvimento local, políticas públicas e meios de vida: uma análise do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). In: 47º Congresso da SOBER,  **Anais**, Porto Alegre, 2009.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Orgs).  **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre, RS: Ed. UFRGS, 2015, p. 19-50.

- HALABÍ, C. E.; LUSSIER, R. A model for predicting small firm performance. **Journal of Small Business and Enterprise Development**, v. 21 n. 1, p. 4-25, 2014.
- HEBINCK, P. et al. The construction of new, nested markets and the role of rural development policies: some introductory notes. In: HEBINCK, P. et al. (ed.). **Rural development and the construction of new markets**. New York: Routledge, 2015.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems**. University of Toronto Press: Toronto, 2003.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems**. University of Toronto Press: Toronto, 2009.
- JANKOSKI, A. R. M. C. **Os impactos da lei complementar nº 123/2006 nos pregões eletrônicos da Universidade Federal do Paraná**. Portal da CAPES, 2016.
- JUNIOR, R. Di. S. **Licitações exclusivas para micro e pequenas empresas: possibilidade**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/66367/licitacoes-exclusivas-para-micro-e-pequenas-empresas-possibilidade>. Acesso em: 30 jan. 2021.
- JONES, B. D.; BAUMGARTNER, F. R. **The Politics of Attention: How government prioritizes problems**. Chicago: University of Chicago Press, 2005.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. São Paulo: Dialética, 2002.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 15. Ed. São Paulo: Dialética, 2012.
- KARJALAINEN, K.; KEMPPAINEN, K. The involvement of small and Medium-Sized enterprises in public procurement: impact of resource perceptions, electronic systems and enterprise size. **Journal of Purchasing and Supply Management**, Vol. 14 No. 4, pp. 230-240, 2008.
- LAKATOS, E. M. **Sociologia da administração**. 1ª ed. 8ª reimpr. São Paulo: Atlas, 2009.
- LASSWELL, H. **Política: Quem ganha o que, quando, como**. Brasília; Universidade de Brasília, 1936.
- LIMA, Jonas Sidnei Santiago de Medeiros. **Licitações à luz do novo estatuto da microempresa: incluindo o Decreto nº 6.204/2007, legislação correlata, experiências internacionais e análise de editais**. – Campinas, SP: Servanda Editora, 2008.
- LIMONGI, F. Democracy in Brazil: presidentialism, party coalitions and the decision making process. **Novos Estudos**, São Paulo, v. 3, p. 17-41, 2007.
- LIAN, P. C. S.; LAING, A. W. Public sector purchasing of health services: A comparison with private sector purchasing. **Journal of Purchasing and Supply Management**, v. 10, p. 247–256, 2004.

LINDBLOM, Charles E. “The Science of Muddling Through”, **Public Administration Review**, v. 19, p. 78-88, 1959.

LINDBLOM, Charles E. “Still Muddling, Not Yet Through”, **Public Administration Review**, v. 39, p. 517-526, 1979.

LOADER K. The challenge of competitive procurement: Value for money versus small business support. **Public Money and Management**, v, 27, p. 307-314, 2007.

LOADER, K. **Is public procurement a successful business support policy? A review of the evidence.** Environment and Planning C: Government and Policy, 3, 39–55, 2013.

LOADER, K. **Small- and medium-sized enterprises and public procurement: A review of the UK coalition government’s policies and their impact.** Environ. Plan. C-Politics Space 36, 47–66, 2018.

LOPES, P. C. S. **Avaliação da Aplicabilidade da Lei Complementar 147/2014 e seus efeitos nas compras públicas da Universidade Federal de Viçosa.** Portal da CAPES, 2019.

LOWI, T. American business, public policy, case studies and political theory. **World Politics**, v. 16, p. 677-715, 1964.

LOWI, T. Four systems of policy, politics, and choice. **Public Administration Review**, v. 32, p. 298-310, 1972.

MACPHERSON, A.; WILSON, A. “Enhancing SMEs’ capability: opportunities in supply chain relationships? **Journal of Small Business and Enterprise Development**, Vol. 10 No. 2, pp. 167-179, 2003.

MARCELINO, A. de A. **O impacto da Lei Complementar 123/2006 nas compras públicas: o caso de um hospital universitário.** Portal da CAPES 2018.

MARCONI. M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa.** São Paulo: Atlas, 1999.

MARSHALL, A. **Principles of economics:** unabridged eight edition. New York: Cosimo, 2009.

MARTINS, G. A. C. **Tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte em pregões eletrônicos: o caso da Universidade Federal de Lavras.** Portal da CAPES, 2017.

MCKEVIT, D.; DAVIS, P. How to interact, when and with whom? SMEs and public procurement. **Public Money and Management**, Vol. 35 No. 1, pp. 79-86, 2015.

MILONE, P.; VENTURA, F. The visible hand in building new markets for rural economies. In: HEBINCK, P. et al. (ed.). **Rural development and the construction of new markets.** New York: Routledge, 2015.

MEDVEDEV; D. A. The new reality: Russia and global challenges economy. **Economy Questions**, v. 10, p. 5-27, 2015.

MIRANDA, D. L. R; MARTINS, P. As políticas públicas na conjuntura do desenvolvimento rural e manutenção da agricultura familiar: paradigmas, desafios e controvérsias. **R. Bras. Planej. Desenv.**, Curitiba, v. 4, n. 2, p. 69-83, jul./dez. 2015

MOREIRA, Sonia Virgínia. Análise documental como método e como técnica. In: DUARTE, Jorge; BARROS, Antonio (Org.). **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. São Paulo: Atlas, 2005. p. 269-279.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Estatísticas das compras governamentais: Região e UF**, 2011.

MITRAN, D. Improving SMEs to the public procurement markets. **Journal of Internal Auditing and Risk Management**, Vol. 2 No. 30, Anul VIII, 2013.

MINAYO, M. C. S.; SANCHES, O. Quantitativo – Qualitativo: Oposição ou complementariedade? **Cad. Saúde Pública.** , Rio de Janeiro, 9 (3): 239-262, jul/set, 1993

MURRAY, J. G. Third sector commissioning and English local government procurement. **Public Money and Management**, v. 31, p. 279-286, 2011.

MURRAY, J. G. **Debate: Revolutionizing or recycling public procurement policy in the UK?** *Public Money and Management* 32: 165-167, 2012.

MURRAY, J. G. Editorial. **Public Money and Management**, v. 3, p. 95-98, 2015.

NASCIMENTO, S. W. O Fomento às micro e pequenas empresas por meio de tratamento diferenciado nas licitações realizadas pelos governos. **Revista do CEPE**. Santa Cruz do Sul, n. 42, p. 25-41, jul./dez. 2015.

NORTH, Douglass C. Institutions. **The Journal of Economic Perspectives**, Vol. 5, No. 1, pp. 97-112, 1991.

OECD. Government at a glance 2013: Procurement data. **In: OECD Meeting of Leading Practitioners on Public Procurement**. Paris: OECD, 2013.

OLIVEIRA, O. J. **Pequena empresa no Brasil: Um estudo de suas características e perspectivas**. São Paulo: Integração, 2014.

PAINEL DE COMPRAS GOVERNO FEDERAL. **Planejamento 2019**. Disponível em: <<http://painelcompras.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=paineldec ompras.qvw&lang=en-US&host=QVS%40srvbsaiasprd04&anonymous=true>>. Acesso em: 15 mar. 2020.

PETERS, B. G. **American Public Policy**. Chatham, N.J.: Chatham House, 1986.

PICCHIAI, D; CARNEIRO, M. C. Dificuldades encontradas pelas micro e pequenas empresas na participação de licitações públicas Junto Às Universidades federais. **Revista dos Mestrados Profissionais**. v. 07, n. 1 (2018)

PINO, V. M. **A lei 123/06 como instrumento de fortalecimento da economia local: um estudo da participação das microempresas e empresas de pequeno porte do município de Natal nos pregões eletrônicos da Universidade Federal do Rio Grande do Norte.** Portal da CAPES, 2016.

POLMAN, N. et al. Nested markets with common pool resources in multifunctional agriculture. **Rivista di Economia Agraria**, v. 65, n. 2, 2010.

PUBLIO, M. C. **O impacto da política de favorecimento de micro e pequenas empresas nas compras públicas municipais para o desenvolvimento sustentável.** 2018. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA). Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas.

RIBEIRO, C. G.; JÚNIOR, E. I; RAUEN, A. T.; YANCHAO, L. **Unveiling the Public Procurement Market in Brazil: A Methodological Tool to Measure Its Size and Potential.** Development Policy Review, 2017.

SARAVIA, E. J. Criação e transferência de tecnologia nas empresas industriais do Estado. **Revista de Administração de Empresa**, v. 27, n. 3, jul. /set. 1987.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** 2º Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

ROZENDO, Cimone Rozendo de Souza; MOLINA, Wagner de Souza Leite. O Programa de Aquisição de Alimentos no rio Grande do Norte e os desafios da construção de mercados para a agricultura familiar. In: CONGRESSO LATINOAMERICANO DE SOCIOLOGIA RURAL, 7, 2010, **Anais...** Porto de Galinhas. p. 1 - 20.

SCOTT, W. R. **Institutions and organizations: ideas and interests.** London: Sage, 2008.

SCHAPPER, P. R; VEIGA MALTA, J. N.; GILBERT, D. L. An analytical framework for the management and reform of public procurement. **Journal of Public Procurement**, v. 6, p. 1-26, 2006.

SEN, A. **Desigualdade reexaminada.** Rio de Janeiro: Record, 2001.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SECCHI, L. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções.** São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SILVA, E. P. DA; QUINTAIROS, P. C. R; ARAÚJO, E. A. S DE. Educação e desenvolvimento. **Latin American Journal of Business Management**, v. 4, n. 2, pp. 42-57, 2013.

SILVA, L. P da. **A lei complementar nº 123/2006 como política pública de fomento às micro e pequenas empresas: Um estudo sobre a participação das MPE nas licitações**



públicas do Governo Federal por meio do Comprasnet. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Contábeis), Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2017.

SILVA, M. G; SILVA, S. P. **Para além do acesso: uma análise da relação entre mercados institucionais e empreendimentos de economia solidária no meio rural.** Boletim Mercado de Trabalho, IPEA, nov. /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.** Portal CAPES (2008).

SILVA, C. H. L. **Avanços e limites da lei geral da micro e da pequena empresa (lc123/2006) 2006 a 2013.** Portal da CAPES, 2014.

SICSÚ, J; CASTELAR, A. Organizadores. **Sociedade e Economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA 2009

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul. /dez 2006, p. 20-45.

SOUSA, S. A. B. **Avaliação das alterações no estatuto das microempresas e empresas de pequeno porte sobre a reserva de mercado para aquisições públicas no Brasil.** Portal da CAPES, 2017.

SEBRAE. **Perfil das microempresas e empresas de pequeno porte**, 2018.

SEBRAE. **Sobrevivência das empresas no Brasil.** 2016. Disponível em: <http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/sobrevivencia-das-empresas-no-brasil-102016.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2020.

SELLTIZ, C.; WRIGHTSMAN, L. S.; COOK, S. W. **Métodos de pesquisa das relações sociais.** São Paulo: Herder, 1965.

STROPPIA, C. de C. **As micro e pequenas empresas (MPE s) e a função social da licitação.** Portal da CAPES, 2013.

TAYLOR, N. **Rethinking stretching and squeezing suppliers**, Credit Control, pp. 94-96, 2014.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação.** São Paulo: Atlas, 1987.

TORRE, Andre. **Conflitos e governança dos territórios.** In: PIRAUX, M e CANNIELO, M. (Org.). RAIZES, Revista de Ciências Sociais e Econômicas. Dossiê: Territórios, Sustentabilidade e ação Pública, V. 28, nº 1-2, jan. Dez. 2010.

ULLIANA, M. R. **Lei geral das micro e pequenas empresas: o tratamento diferenciado aos pequenos negócios nas licitações públicas de Osasco.** 2015.

VALLE, Maria Bethânia Barbalho Duarte de Souza. **Estatuto das micro e pequenas empresas e seus impactos nas licitações.** Monografia apresentada ao curso de especialização em Gestão Pública. Brasília: Universidade Cândido Mendes, 2010. Disponível em:

[http://www.avm.edu.br/docpdf/monografias\\_publicadas/posdistancia/46492.pdf](http://www.avm.edu.br/docpdf/monografias_publicadas/posdistancia/46492.pdf). Acesso em 18 de abril de 2014.

MPHELA, T. E.; SHUNDA, J. P.W. Can small, medium and micro enterprises survive in public procurement? Lessons from Botswana, **Journal of Public Procurement**, Vol. 18 Issue: 2, pp.90-110, 2018.

WITTIG, W. A. Improving SME access to public procurement. **International Trade Forum**, Vol. 4, pp. 15-16, 2000.

## APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA

Trata-se de uma pesquisa de caráter acadêmico, cujo objetivo é investigar como gestores de MEs e EPPs do ramo de medicamentos que venceram certames licitatórios no HUSM entre os anos de 2015 e 2018 veem os incentivos previstos na legislação pertinente às compras públicas para os pequenos empreendedores. Este estudo é orientado pelo professor Luis Carlos Zucatto, Fone (55) 98454 7788, já aprovado no Comitê de Ética da UFSM com número CAAE: 24903019.7.0000.5346.

### **Legislação: As legislações Brasileiras preveem alguns benefícios para as MEs e EPPs nas compras públicas. Visando a esses fatos, questiona-se:**

1. Com relação à legislação pertinente às MEs e/ou EPPs, qual seu conhecimento a respeito?
2. Com o fato de existir na legislação a opção de a ME e EPP apresentar os documentos que comprovem a regulação fiscal e trabalhista somente na assinatura do contrato, isso é benéfico para o pequeno empreendedor? E é cumprido pela instituição? E quando possui alguma restrição é concedido o prazo assegurado em lei, de 05 dias úteis, prorrogável por igual período, a critério da administração pública, para regularização da documentação?
3. A lei fala que “Nas contratações públicas poderá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para ME e EPP para promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica, desde que previsto e regulamentado na legislação do respectivo ente”. Nesse sentido, quais as ações que o HUSM toma para essa prática, apesar de não ser obrigatório? E em caso negativo, acredita haver algum motivo para não executar?
4. Anteriormente a lei autorizava que todo o processo licitatório que atingisse um valor de R\$80.000,00 fosse destinado à ME e EPP, entretanto, com as leis complementares, atualmente, basta que o valor do item seja até 80 mil para se destinar às MEs e EPPs. “Deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais)”. Como essa abertura na legislação favorece a participação de sua empresa em certames? Em caso negativo, qual seria a justificativa, em seu ponto de vista, para não ser executado pelo órgão público.
5. A lei ainda expõe que “Deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte”. Bem de natureza divisível é aquele que pode ser

adquirido por item. Como essa possibilidade de “dividir” bens a serem adquiridos contribui para que participe de forma exitosa? Essa oferta é observada nas licitações do HUSM?

6. Ainda conforme previsto em lei tem-se que poderão, ou seja, não é obrigatório pelo órgão público, de forma justificada, estabelecer a prioridade de contratação para as MEs e EPPs sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido. Em seu ponto de vista, seria um aspecto regulamentador importante se os órgãos públicos o utilizassem? Costumam observar tais ação nas licitações? Já contribui de alguma forma para a empresa?

7. Entretanto, a lei também prevê um impedimento quanto à participação de ME e EPP. Isso ocorre quando não é possível localizar, ao menos, três fornecedores para suprir o exigido, ou não for vantajoso para a administração. Com isso, pode-se justificar o não uso dessas previsões legais. Assim, questiona-se: como esse aspecto impediria ou colocaria obstáculos para que sua empresa não tivesse êxito no certame?

8. Na sua percepção, a relação comercial que órgãos públicos (HUSM) propõem aos pequenos empresários está condizente com a legislação? Como essa relação contribuiu para que alcançasse êxito nas licitações e no desenvolvimento da empresa?

9. Qual a sua percepção em relação à execução dos contratos, desde pedido até pagamentos dos empenhos com os pequenos empreendedores?

10.. Quais dificuldades tem encontrado para participar e ter êxito nas licitações do HUSM? Como trata sua experiência em licitações voltadas aos pequenos empresários de forma ampla?

11. Como se preparou para lograr êxito nos certames? Como vê as tentativas de aproximar os pequenos empreendedores das compras públicas?

**Referencial teórico: Compras Públicas, uma forma de aproximar ME e EPP.**

12. Como o fato de fornecer para órgãos públicos contribuiu para a consolidação e crescimento da ME e EPP?

13. Como o setor de licitações do HUSM intermedeia os trâmites pertinentes à participação de MEs e EPPs nos processos licitatórios de medicamentos?

**Empresa: Perfil da empresa.**

14. Quantos anos de atividade a empresa possui? Há quanto tempo opera em certames licitatórios?

15. Função do respondente na empresa?

16. Fornece somente para órgãos públicos?

17. Enquadramento como ME e EPP?

18. Participa regulamente de licitações? Média anual? Para quais órgãos fornece?

19. Como o fato de obter êxito em certames licitatórios junto a órgãos públicos contribui para a consolidação e crescimento de sua empresa?

## **APÊNDICE B - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

### **TÍTULO DO ESTUDO: PROCESSOS LICITATÓRIOS: A PERCEPÇÃO DE GESTORES MEs e EPPs FRENTE ÀS LEGISLAÇÕES VIGENTES**

**Pesquisadores responsáveis:** Prof. Dr. Luís Carlos Zucatto e Mestranda Cristiane Bortoluzzi Scrimini

**Instituição/Departamento:** Departamento de Administração – Campus Palmeira das Missões

**Telefone e endereço postal completo:** (55) 99926-1337. Avenida Independência, 3751, Sala 203, do Prédio FINEP, Cidade de Palmeira das Missões/RS.

**Local da coleta de dados:** Presencial

Eu, Prof. Dr. Luís Carlos Zucatto e a mestranda Cristiane Bortoluzzi Scrimini, responsáveis pela pesquisa “Compras públicas: uma análise sobre a percepções das MEs (microempresas) e EPPs (empresas de pequeno porte) para com os órgãos públicos”, o convidamos a participar como voluntário deste nosso estudo.

Esta pesquisa pretende avaliar a percepção dos gestores de ME e EPP com relação à forma que as licitações para essas empresas são guiadas dentro no âmbito dos órgãos públicos. Acreditamos que ela seja importante porque auxiliará no suprimento da lacuna do tema sobre os reais resultados que essa política pública pode trazer para os pequenos empreendedores. Para sua realização, será feito o seguinte: análise teórica exaustiva sobre a temática de compras públicas de MEs e EPPs, sucedida pela quantificação de MEs e EPPs que participaram, de maneira exitosa, das licitações no HUSM entre 2015 e 2018. A sua participação constará da etapa de entrevistas semiestruturadas com os gestores das MEs e EPPs fornecedoras de Medicamentos para o HUSM. Enfatizamos, ainda, que sua participação, uma vez com seu consentimento, terá a gravação da entrevista e posteriormente transcrita.

É possível que esta pesquisa lhe cause algum desconforto e/ou cansaço, ao responder às questões, pelo fato de o roteiro possuir questões que exigem maior tempo de resposta ou memória. Nesse caso, você poderá remarcar a continuidade da entrevista para outro momento ou poderá desistir de sua participação em qualquer tempo, sem nenhum prejuízo ou ônus pessoal. A pesquisa não terá benefícios diretos a você, mas indiretos, já que proporcionará maior conhecimento sobre o tema. Também será assegurado sigilo sobre os participantes nesta pesquisa

Durante todo o período da pesquisa, você terá a possibilidade de tirar qualquer dúvida ou pedir qualquer outro esclarecimento. Para isso, poderá entrar em contato com algum dos pesquisadores ou com o Comitê de Ética em Pesquisa.

Você terá a garantia de esclarecimentos antes e durante o curso do estudo. Em caso de dúvida, poderá entrar em contato com Prof. Dr. Luiz Carlos Zucatto, pelo telefone (55) 99926-1337, e/ou com

a Mestranda Cristiane Bortoluzzi Scrimini, pelo telefone (55) 9992362297, ou também com o Comitê de Ética em Pesquisa.

Todos os dados coletados ficarão armazenados junto ao Departamento de Administração, Campus UFSM Palmeira das Missões, sob a responsabilidade do Prof. Dr. Luiz Carlos Zucatto (orientador), na Avenida Independência, 3751, Sala 203, do Prédio FINEP, Cidade de Palmeira das Missões/RS, por um período de cinco anos. Após este período, os dados serão destruídos.

Você tem garantida a possibilidade de não aceitar participar ou de retirar sua permissão a qualquer momento, sem nenhum tipo de prejuízo pela sua decisão.

As informações desta pesquisa serão confidenciais e poderão ser divulgadas apenas em eventos ou publicações científicas, sem a identificação dos voluntários, a não ser entre os responsáveis pelo estudo, sendo assegurado o sigilo sobre sua participação.

Os gastos necessários para a sua participação na pesquisa serão assumidos pelos pesquisadores.

#### **Autorização**

Eu, \_\_\_\_\_, após a leitura ou (a escuta da leitura) deste documento e ter tido a oportunidade de conversar com o pesquisador responsável, para esclarecer todas as minhas dúvidas, estou suficientemente informado, ficando claro que minha participação é voluntária e que posso retirar este consentimento a qualquer momento, sem penalidades ou perda de qualquer benefício. Estou ciente também dos objetivos da pesquisa, dos procedimentos aos quais serei submetido, dos possíveis danos ou riscos deles provenientes e da garantia de confidencialidade. Diante do exposto e de espontânea vontade, expresso minha concordância em participar deste estudo e assino este termo em duas vias, uma das quais foi-me entregue.

Santa Maria, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2019.

Assinatura do voluntário

Assinatura do responsável pela obtenção do TCLE

## **APÊNDICE C – TERMO DE CONFIDENCIALIDADE**

**Título do projeto:** Processos licitatórios: a percepção de gestores MEs e EPPs frente às legislações vigentes

Pesquisador responsável: Prof. Dr. Luis Carlos Zucatto

Instituição: Universidade Federal de Santa Maria – UFSM

Telefones para contato: (55) 98454 7788 – Prof. Dr. Luis Carlos Zucatto; e (55) 99236 2297 –

Mestranda Cristiane Bortoluzzi Scrimini

Local da coleta de dados: Junto ao endereço do entrevistado/via telefone para as empresas fora da Cidade de Santa Maria.

Os responsáveis pelo presente projeto se comprometem a preservar a confidencialidade dos dados dos participantes envolvidos no trabalho, que serão coletados por meio de entrevistas semiestruturadas, *in loco* ou via Skype ou telefone.

Informam, ainda, que estas informações serão utilizadas, única e exclusivamente, no decorrer da execução do presente projeto e que somente serão divulgadas de forma anônima, bem como serão mantidas no seguinte local: UFSM Campus Palmeira das Missões, Avenida Independência, 3751, Sala 203, do Prédio FINEP, Cidade de Palmeira das Missões/RS, por um período de cinco anos, sob a responsabilidade do Prof. Dr. Luis Carlos Zucatto. Após este período, os dados serão destruídos.

Este projeto de pesquisa foi revisado e aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da UFSM em 13/11/2019, com o número de registro Caae 24903019.7.0000.5346.

Santa Maria, 23 de Fevereiro de 2020

.....  
*Prof. Dr. Luis Carlos Zucatto*