

COMPRAS PÚBLICAS E MPE'S: O Pregão como Ferramenta de Desenvolvimento Empresarial Local no caso da Universidade Estadual de Montes Claros

ERNANE NEVES DE PAIVA

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MONTES CLAROS (UNIMONTES)

JOÃO GUILHERME MAGALHÃES-TIMOTIO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS (UFMG)

FELIPE FRÓES COUTO

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MONTES CLAROS (UNIMONTES)

Agradecimento à órgão de fomento:

Agradecimentos à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)

COMPRAS PÚBLICAS E MPE'S: O Pregão como Ferramenta de Desenvolvimento Empresarial Local no caso da Universidade Estadual de Montes Claros

1 INTRODUÇÃO

O objeto do presente estudo são as Micro e Pequenas Empresas (MPEs) nas contratações públicas exclusivas, como mecanismo estratégico para o desenvolvimento econômico local, ou seja, questiona-se qual a contribuição destas empresas para o desenvolvimento local, especialmente considerando as contratações públicas exclusivas às MPEs locais e as políticas públicas Nacional e do Estado de Minas Gerais.

O uso do poder de compra do Estado para a redistribuição de renda é um importante instrumento de política pública e o tratamento diferenciado e favorecido direcionado às MPEs, sobretudo para as compras de menores valores, valorizam e aquecem as compras locais (BRASIL, 2014). Assim, as pequenas empresas são importantes atores dentro das políticas de compras nas diversas esferas da Administração Pública brasileira porque ampliam o fomento à formalização de pequenos empreendimentos que ajudam na geração de emprego e renda (FERREIRA; SANTOS, 2012).

Propõe-se investigar o seguinte problema de pesquisa: *em que extensão os mecanismos legais das compras públicas exclusivas às MPEs contribuem para o desenvolvimento de negócios locais no caso da Universidade Estadual de Montes Claros-MG?*

O objetivo geral é identificar e analisar a extensão dos indicadores de participação das MPEs, através dos valores regionalmente contratados, e da sua performance mercadológica local, na disputa dos melhores preços, frente aos mecanismos legais das compras públicas exclusivas.

Os objetivos específicos foram: (i) Levantar e analisar a evolução dos indicadores financeiros locais, regionais e nacionais, contratados com as MPEs através dos processos licitatórios exclusivos homologados, promovidos pela Unimontes no período de janeiro de 2015 a dezembro de 2017; (ii) Analisar os possíveis fatores que beneficiam ou dificultam/restringem a condição das MPEs locais em lograr êxito como vencedoras nos processos licitatórios exclusivos; (iii) Identificar no período de janeiro a dezembro de 2017 o perfil das contratações com as MPEs realizadas pela Unimontes.

O cenário é o Estado de Minas Gerais, do qual integra a Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes), autarquia que processa e executa obrigatoriamente seus processos licitatórios no Portal de Compras, exclusivo do Estado, bem como disponibiliza para cadastro dos interessados o sistema de cadastro de fornecedores do Estado de MG (CAGEF/MG), obrigatório para se ter acesso ao cadastro de proposta eletronicamente, podendo se cadastrar quaisquer interessados da federação, desde que atendam a toda a documentação de habilitação.

O estudo se justifica pois, ainda que as aquisições e contratações públicas tenham a condição legal básica de atender às demandas da Administração Pública, através do cumprimento das diversas metas governamentais, é inegável que uma utilização mais articulada do potencial econômico dessa demanda pode viabilizar diversos outros objetivos também associados ao processo de desenvolvimento econômico (SQUEFF, 2014). A criação de regras e normas que extrapolam os critérios meramente mercadológicos se justificam pelo importante impacto que a política de compras pode trazer, sobretudo aos fornecedores e à sua região.

Nesse contexto, identificamos o esforço do Estado, por meio da política de compras governamentais e de desenvolvimento econômico e social, ao instituir a Lei Complementar nº 123/06, considerada o Estatuto Nacional das MPEs, marco legal que rege e disciplina a matéria, a qual foi alterada pela Lei Complementar nº 147/14, de 14 de agosto de 2014, para ampliar os benefícios para pequenas empresas em licitações, e a última atualização através do Decreto Mineiro 47.437 de 26 de junho de 2018.

Conforme Teixeira e Feitoza (2015), as MPEs com atuação no mercado nacional são vistas como um dos principais agentes no processo de desenvolvimento econômico de uma nação. Totalizando 99% dos negócios do Brasil, essas empresas são responsáveis por 27% do PIB do país. Entre os anos de 2005 e 2015, o número de MPEs cresceu 27,5% e o de empregos formais, nesses estabelecimentos, na ordem de 55,3%. Em 2015, as MPEs responderam, em média, a 99% dos estabelecimentos, 54% dos empregos formais de estabelecimentos privados não agrícolas do país, além de quase 44% da massa de salários paga aos trabalhadores desses estabelecimentos (DIEESE; SEBRAE, 2015).

O Decreto Mineiro 47.437, de 26 de junho de 2018, prevê os seguintes benefícios ou tratamento diferenciado e favorecido as MPEs nas aquisições públicas: 1º. Regularização fiscal tardia; 2º. Lance de desempate (em caso de empate ficto); 3º. Licitação exclusiva; 4º. Subcontratação; 5º. Reserva de Cotas Exclusiva para MPEs; e 6º. Compras Locais e Regionais. O estudo não explorou o seguinte benefício: 2º. Lance de desempate (em caso de empate ficto), por se tratar de licitações abertas a todas as empresas, independente do porte, e tendo em vista que o presente estudo delimita as aquisições exclusivas as MPEs.

Ressalta-se que o benefício 3º. Licitação exclusiva, trata-se quando o valor estimado para aquisição de bens e contratação de serviços e obras não ultrapassar o valor de R\$ 80.000,00 (Oitenta mil reais), sendo assim, os órgãos e entidades deverão realizar processo licitatório, exclusivamente para as Microempresas e Empresas de Pequeno porte. Já o benefício 5º. Reserva de Cotas Exclusiva para MPEs, estabelece que nos certames para a aquisição de bens de natureza divisível, os órgãos e entidades contratantes deverão reservar percentual de até 25% do objeto para a contratação exclusiva de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.

Quanto aos benefícios 4º. Subcontratação e 6º. Compras Locais e Regionais, apesar de estarem previstos em lei, trata-se de uma discricionariedade do gestor, ou seja, ainda não foi estabelecida a sua obrigatoriedade. Talvez, em razão disso, não foi identificada a sua aplicação efetiva. Por último, tem-se o benefício 1º. Regularização fiscal tardia, o qual estabelece que na hipótese de haver alguma restrição na comprovação da regularidade fiscal e trabalhista será assegurado o prazo de cinco dias úteis para sua regularização pelo licitante, prorrogável por igual período, a critério da administração pública.

Dadas tais medidas, o artigo visa, portanto, analisar em que extensão tais políticas contribuem para o aumento de aquisições de empresas locais, bem como em que extensão contribui para a profissionalização e aperfeiçoamento de empresas locais. O restante do artigo ficou assim estruturado. Após esta introdução, na seção 2 tem-se a revisão de literatura, depois, na seção 3 tem-se a apresentação dos dados e métodos aplicados. Na seção 4 são apresentados os resultados e discussão. E finalmente, na seção 5 evidencia-se as principais conclusões.

2 COMPRAS PÚBLICAS: O Pregão na Universidade Estadual de Montes Claros

A Universidade Estadual de Montes Claros, criada em 24 de maio de 1962, instituída pelo Decreto Estadual 30.971/1990, resultado da transformação da Fundação Norte Mineira de Ensino Superior – FUNM –, é uma autarquia de regime especial do Estado de Minas Gerais, referência na produção do conhecimento nas áreas de saúde, educação, ciências sociais aplicadas, ciências humanas e ciências exatas e tecnológicas, no campus-sede da cidade de Montes Claros/MG, assim como nos 12 *campi* distribuídos nas cidades de Almenara, Bocaiúva, Brasília de Minas, Espinosa, Janaúba, Janaúria, Paracatu/Unaí, Pirapora, Salinas e São Francisco, além do núcleos de Joáima e Pompéu.

O processo de compra da Unimontes é ilustrado a seguir no Quadro 1.

QUADRO 1 - Fluxo do processo de compra por licitação – Unimontes

Ações	Solicitação de compra	Solicitante
1º	Recebimento e análise da solicitação de compra.	Gerência de Materiais e Suprimentos e Gerência de Logística e Manutenção.
2º	Cadastro do Pedido de Compra no Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços (SIAD).	Gerência de Materiais e Central de Compras.
3º	Pesquisa de Preço, cadastro do pedido de compras SIAD.	Central de Compras.
4º	Dotação Orçamentária e Declaração de Disponibilidade Orçamentária e Financeira.	Gerência de Planejamento e Modernização e Gerência de Contabilidade e Finanças.
5º	Aprovação da Solicitação de Compra.	Pró-reitoria de Planejamento, Gestão e Finanças.
6º	Aprovação do Pedido e do Processo SIAD.	Central de Compras.
7º	Licitação, Homologação, Formalização e Publicação do Contrato.	Comissão Permanente de Licitação.
8º	Empenho.	Gerência de Planejamento e Modernização Ordenador de Despesa.
9º	Autorização da Despesa.	Gerência de Planejamento e Modernização Ordenador de Despesa.
10º	Efetivação da Compra.	Comissão Permanente de Licitação.
11º	Recebimento do Material ou Serviço. Entrega do Material ou Serviço para o Solicitante.	Gerência de Materiais e Suprimento e Gerência de Logística e Manutenção.
12º	Registro da Entrada e Cadastro da Conformidade no SIAD.	
13º	Entrega do Material ou Serviço para o Solicitante.	Gerência de Contabilidade e Finanças.
14º	Liquidação e Pagamento.	
15º	Arquivo do Processo de Compra.	

Fonte: Elaborado pelos autores com base no Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais (2019).

Acerca das dificuldades ou restrições dos licitantes em consagrarem-se vencedores na fase de competição de um certame licitatório, de um item ou lote específico, se faz necessário o mínimo de entendimento sobre como se processa uma sessão de uma licitação na modalidade Pregão Eletrônico. Em busca de maior eficiência no processo de compras, o governo federal, influenciado pelas ideias da Nova Gestão Pública (MOTTA, 2011), instituiu por meio da Lei no 10.520/2002 uma nova modalidade de licitação, denominada pregão.

O sistema Pregão na esfera federal está regido pelas Leis Federais nº. 10.520, de 17 de julho de 2002, aplicando-se, subsidiariamente, a Lei Federal nº. 8.666, de 21 de junho de 1993, Lei Complementar Federal nº 123 de 14 de dezembro de 2006 e suas posteriores alterações, na busca de maior eficácia dos serviços públicos. A nova modalidade de licitação na sua forma eletrônica e presencial, também conhecido popularmente como um leilão às avessas, ou seja, ganha quem ofertar o menor lance.

Já na no estado de Minas Gerais, o Pregão foi instituído através da Lei Estadual nº 14.167, de 10 de janeiro de 2002, pelos Decretos Estaduais nº 45.902, de 27 de janeiro de 2012; Decreto nº 44.630, de 3 de outubro de 2007; Decreto nº 44.786, de 18 de abril de 2008, pelas Resoluções SEPLAG nº 58/2007; Resolução Conjunta SEPLAG/SEF nº 8.727, de 21 de setembro de 2012; Resolução Conjunta SEPLAG/SEF nº 4.670 de 5 de junho de 2014; e Resolução Conjunta SEPLAG/SEF/JUCEMG nº 9.576, de 6 de julho 2016.

Outra condição específica é a exigência legal do Governo de Minas, onde determina a utilização do pregão obrigatoriamente na forma eletrônica regulamentada pelo Decreto nº 5.504/2005, nas contratações de bens e serviços comuns. Sendo assim, diante da sua inviabilidade, deverá submeter para aprovação junto a Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado a devida justificativa expedida pelo dirigente ou autoridade competente da instituição

solicitante. O pregão é utilizado na Unimontes para contratação de serviços e aquisição de materiais de consumo e bens permanentes para todos os setores da instituição, inclusive para o atendimento às necessidades do Hospital Universitário Clemente de Faria – HUCF –, incluindo a compra de medicamentos, equipamentos médico-hospitalares e produtos de limpeza, dentre vários outros.

O Pregão Eletrônico é uma modalidade de licitação, para aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances (preços) em sessão pública, de forma presencial (Pregão Presencial) ou eletrônica (Pregão Eletrônico), nas quais os lances (preços) deverão ser sucessivos e decrescentes, sagrando-se vencedor aquele que ofertar o menor preço para o bem ou serviço que o Estado necessita adquirir (CARVALHO, 2005). Na modalidade presencial, a licitação é feita por intermédio de propostas e lances apresentados em sessão pública, com a participação simultânea de todos os interessados. Já no pregão eletrônico, a ferramenta utilizada é a internet, pela qual os fornecedores são identificados através de códigos.

A sessão do Pregão é iniciada no horário determinado no edital, sendo que, preliminarmente, trinta minutos antes do início, ocorre a fase de classificação das propostas cadastradas pelos licitantes. A sessão é conduzida por um Pregoeiro, auxiliado por uma equipe de apoio, e toda a comunicação com os licitantes é feita através de *chat*. Iniciada a etapa de lances, os licitantes iniciam a oferta dos seus melhores lances, ou seja, é um momento de preparação para a disputa. Na sequência, o Pregoeiro determina o prazo para iniciar o tempo randômico, que geralmente gira em torno de 5 minutos. O tempo randômico ou aleatório pode durar até 30 minutos, podendo encerrar a qualquer momento dentro desse prazo, pois ninguém exerce controle ou gestão sobre esse tempo. É tempo ou momento crucial da disputa, é a fase competitiva propriamente dita, onde os licitantes passam a ofertar lances sucessivos e decrescentes, a fim de conseguir ofertar o menor lance, na expectativa de que seu lance ofertado, seja o primeiro a gravar, quando o sistema encerrar o prazo.

A sessão de competitiva transcorre sem a divulgação dos nomes das empresas participantes; a cada lote em que é aberto, cada participante irá possuir um código diferente gerado pelo sistema, proporcionando mais segurança – sigilo – para empresários e servidores. O fim da etapa de lance é o momento em que o pregoeiro solicita através do *chat*, o cadastro da empresa vencedora, identificado pelo seu código gerado pelo sistema. Concluída as fases de habilitação e declaração de interposição de recurso, a sessão é finalizada. Em seguida, é realizada a adjudicação e a homologação pela Unidade Superior do Órgão. Esta seria sinteticamente a evolução de uma sessão normal, sem intercorrências, ou seja, sem considerarmos situações de impugnação do Edital, desclassificação de propostas comerciais, oferta de lances incorretos, desclassificação de propostas vencedoras, inabilitações, interposições e julgamento de recursos/contra recursos, por exemplo.

3 ABORDAGEM METODOLÓGICA

Esta pesquisa possui caráter exploratório e descritivo com abordagens quantitativas e qualitativas – especificamente a análise de conteúdo. Na análise de conteúdo de Bardin (2010), realiza-se primeiramente uma leitura flutuante (primeiro contato com os documentos) de todo o material transcrito (corpus da pesquisa) e em seguida identifica-se os índices ou categorias, através dos objetivos e das hipóteses elencados, e a organização destes em indicadores ou temas.

O campo amostral refere-se aos processos de aquisições exclusivas às MPEs, no período de 1º janeiro de 2015 a 31 de dezembro de 2017, pela Unimontes. Foram coletados a partir das seguintes fontes: Comissão Permanente de Licitação da UNIMONTES, eletronicamente através dos Portais de Compras Eletrônicas e Transparência Estadual/Federal, informações do

Armazém de Informações SIAD da Diretoria Central de Sistemas de Logística e Patrimônio/SEPLAG-MG.

Para responder à questão de pesquisa e aos objetivos do nosso trabalho, utilizamos dados quantitativos para a análise do perfil e evolução das contratações das MPEs locais e também a análise de expressividade dessas compras no desenvolvimento regional. Também, fez-se entrevistas com todos os cinco servidores ocupantes da função de pregoeiros da Unimontes. E, aplicamos questionários *online* para os responsáveis pelas 41 MPEs licitantes locais participantes dos processos de pregão eletrônico daquela instituição, e recebemos 22 devolutivas.

O seguinte Quadro 2 apresenta um resumo com os objetivos da pesquisa e o método na qual tal será alcançado.

QUADRO 2 – Síntese dos objetivos e respostas metodológicas

Objetivos da pesquisa	Resposta metodológica
(i) Levantar e analisar a evolução dos indicadores financeiros locais, regionais e nacionais, contratados com as MPEs através de processos licitatórios exclusivos homologados, promovidos pela Unimontes no período de janeiro de 2015 e dezembro de 2017.	Coleta de dados secundários: <ul style="list-style-type: none"> • Comissão Permanente de Licitação da Unimontes; • Portais de compras eletrônicas e transparência Estadual e Federal; • Armazém de Informações SIAD da diretoria central de sistemas de logística e patrimônio/SEPLAG-MG.
(ii) Analisar os possíveis fatores que beneficiam ou dificultam/restringem a condição das MPEs locais em logras êxito em processos licitatórios exclusivos. (iii) Identificar no período de janeiro a dezembro de 2017 o perfil das contratações com as MPEs realizadas pela Unimontes.	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevista semiestruturada com todos os pregoeiros da Unimontes; • Questionário online para os responsáveis pelas 41 MPEs licitantes locais participantes dos processos de pregão eletrônico da Unimontes.

Fonte: Elaborado pelos autores.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Análise Quantitativa da Participação da MPE's locais na contratação pública

Inicia-se com a identificação dos dados referentes às contratações das MPEs, estratificados por período e por porte. Ressalta-se que não houve registro de contratações para empresas classificadas como “empreendedor individual MEI” que também são parte das MPEs. Novamente, os dados são referentes aos contratos exclusivos de MPEs com a Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes). Trabalhou-se com as categorias: **(i)** Local: para se referir as empresas da cidade de Montes Claros – MG; **(ii)** Regionais: para se referir as empresas do Estado de Minas Gerais, e **(iii)** Outros Estados: para se referir as empresas que não são situados em Minas Gerais.

A Tabela 1 apresenta as aquisições exclusivas de Microempresas (MEs). Observou-se que MEs regionais em 2015 e 2016 obtiveram os maiores percentuais de contratação. Já no ano de 2017, as MEs locais apresentaram um forte crescimento e foram as maiores detentoras de contratos, superando o percentual das MEs regionais. Quanto as MEs de outros estados, em média, ficaram com menos de 10% dos contratos.

TABELA 1 – Percentual de compras exclusivas às MEs de 2015 a 2017

Período	Local	Regional	Outros Estados
2015	31,69%	59,67%	8,64%
2016	28,38%	60,41%	11,20%
2017	48,53%	42,67%	8,30%
Média	36,20%	54,25%	9,38%

Fonte: Elaborado pelos autores.

Tem-se na Tabela 2 os resultados referentes as Empresas de Pequeno Porte (EPPs). Verificou-se, em média, uma baixa participação – percentuais abaixo dos 15% – de EPPs locais e EPPs de outros Estados. De modo que as EPPs regionais são detentoras da maior parte dos contratos com a Unimontes (74,71% em média. Um dado que nos chama a atenção diz respeito ao decréscimo na participação de EPPs locais nos contratos, chegando a cair cerca de 18,5 pontos percentuais (p.p) de 2015 para 2016, e mais 2,81 p.p de 2016 para 2017. Ou seja, as EPPs locais perderam relevância nas contratações da universidade local.

TABELA 2 – Percentual de compras exclusivas às EPPs de 2015 a 2017

Período	Local	Regional	Outros Estados
2015	27,08%	57,65%	15,28%
2016	8,58%	81,94%	9,48%
2017	5,77%	84,55%	9,69%
Média	13,81%	74,71%	11,48%

Fonte: Elaborado pelos autores.

Quanto as aquisições exclusivas das MPEs, ou seja, quando analisamos os dados das MEs e EPPs de forma conjunta, a partir do que foi evidenciado na Tabela 3, verificou-se a predominância das MPEs regionais nos contratos da Unimontes durante todo o recorte temporal analisado – em média, mais de 50% dos contratos. As MPEs locais apresentaram um resultado médio de 25,53%, houve um decréscimo de quase 10 p.p entre 2015 e 2016, mas a situação foi revertida entre 2016 e 2017, quando foi observado um aumento de 7,85 p.p. A participação de MPEs oriundas de outros Estados ficou, em média, próxima aos 10% dos contratos.

TABELA 3 – Percentual de compras exclusivas às MPEs

Período	Local	Regional	Outros Estados
2015	29,22%	58,59%	12,19%
2016	19,77%	68,78%	10,45%
2017	27,62%	63,15%	9,23%
Média	25,53%	63,84%	10,62%

Fonte: Elaborado pelos autores.

Os percentuais anteriormente relatados são apresentados em seus valores monetários na Tabela 4.

TABELA 4 – Consolidado financeiro das compras exclusivas às MPEs

MPEs	MATERIAL	SERVIÇO	TOTAL	%
Local	568.540,85	349.010,18	917.551,03	29,22
Regional	1.657.775,60	181.831,30	1.839.606,90	58,59
Outros Estados	251.679,92	130.950,00	382.629,92	12,19
TOTAIS 2015	2.477.996,37	661.791,48	3.139.787,85	100,00
Local	485.223,63	290.459,20	775.682,83	19,77

Regional	2.343.051,11	394.397,03	2.737.448,14	69,78
Outros Estados	399.793,73	10.300,00	410.093,73	10,45
TOTAIS 2016	3.228.068,47	695.156,23	3.923.224,70	100,00
Local	918.803,10	470.792,69	1.389.595,79	27,62
Regional	3.033.863,98	143.605,47	3.177.469,45	63,15
Outros Estados	454.591,68	10.019,80	464.611,48	9,23
TOTAIS 2017	4.407.258,76	624.417,96	5.031.676,72	100,00
TOTAL GERAL	10.113.323,60	1.981.365,67	12.094.689,27	100,00
	83,6178%	16,3821%	100%	

Fonte: Elaborado pelos autores.

A partir do que foi evidenciado, constatou-se que o volume de contratações ficou prioritariamente concentrado na aquisição de materiais (83,61% ou pouco mais de 10 milhões de reais). Já em relação aos contratos referentes aos serviços, tais somaram uma quantia de quase 2 milhões de reais, ou em termos percentuais, pouco mais de 16%.

A Tabela 5 apresenta dados considerando especificamente as contratações exclusivas para MPEs por mesorregião do Estado de Minas Gerais.

TABELA 5 – Concentração por percentual das aquisições exclusivas às MPEs no ano de 2017

REGIÃO	ORDEM	MESORREGIÕES	%	CIDADES	%	
Regional	1º	Central	55,62	Belo Horizonte	38,91	
				Contagem	14,89	
				Alvorada, Betim, Curvelo, Nova União, Ribeirão das Neves	1,82	
				Montes Claros	27,62	
Local	2º	Montes Claros	27,62	Montes Claros	27,62	
Regional	3º	Rio Doce	2,05	Governador Valadares, e Ipatinga Janaúba,	2,05	
	4º	Norte	1,80	Montalvânia, e Pirapora Campo Belo,	1,80	
	5º	Centro-Oeste	1,61	Divinópolis, Dores do Indaiá e Itaúna	1,61	
	6º	Zona da Mata	1,04	Juiz de Fora	1,04	
	7º	Sul	0,72	Pouso Alegre e São Lourenço	0,72	
	8º	Alto Paranaíba	0,20	Patos de Minas	0,20	
	9º	Triangulo	0,11	Uberlândia e Araguari	0,11	
	10º	Jequitinhonha/Mucuri	0,00	-	0,00	
	11º	Noroeste	0,00	-	0,00	
			Total			90,77

Fonte: Elaborado pelos autores.

Com isso, verificou-se que a maior parte dos contratos são feitos por MPEs da região de Belo Horizonte (38,91%). A região de Montes Claros – MG, cidade sede da Unimontes, ficou na segunda colocação (27,62%). A partir disso entendemos que aquela região, por ser a mais rica do Estado, dispõem de empresas mais bem desenvolvidas e estruturadas para a participação de concorrências públicas. E como esperávamos, a região sede da Unimontes – região de Montes Claros – MG – por diversas possíveis questões que cabem em uma nova

investigação, que podem ser referentes sobretudo a proximidade com a instituição, ficou na segunda colocação.

Um destaque se dá pela ausência de contratos oriundos de MPEs do Jequitinhonha/Mucuri e Noroeste de Minas, regiões historicamente menos desenvolvidas do Estado. Já as MPEs lotadas em outros Estados da federação ficaram com cerca de 9,23% dos contratos.

4.2 Análise Qualitativa das Condições de Competição das MPE's locais

Foram realizadas entrevistas com todos os pregoeiros lotados na Unimontes – um total de 5 pessoas – que foram identificadas por “P1, 2018; P2, 2018; P3, 2018; P4, 2018; e P5, 2018”. O objetivo foi identificar a percepção de tais agentes em relação aos processos de aquisição de bens e/ou serviços com MPEs. O roteiro da entrevista consta no Apêndice A deste estudo. Para a análise dos resultados, lançou-se mão da análise de conteúdo. As categorias de tal são apresentadas na Tabela 6.

TABELA 6 – Categorias de análise de conteúdo utilizadas para a entrevista com os pregoeiros

INTERMEDIÁRIAS	FINAIS
Conhecimento legal e experiência operacional.	1ª. Qualificação técnica.
Experiência, Pregão como um jogo e redução da margem de lucro.	2ª. Estratégias de preços.
Descumprimento contratual, processos desertos e fracassados e especificação do objeto.	3ª. Dificuldades.
Programas/Incentivo do Governo, capacitação, regularidade de pagamentos.	4ª. Melhorias no Processo.

Fonte: Elaborado pelos autores.

A qualificação técnica diz respeito ao conhecimento legal acerca do conteúdo da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas e suas alterações, além da experiência operacional e técnica dos licitantes na participação dos pregões eletrônicos, condição básica para se obter sucesso nas contratações públicas.

Conforme respostas, o nível obtido ficou enquadrado como regular no que tange ao conhecimento legal e no que tange à experiência operacional e técnica. Sendo que, 80% dos respondentes sugeriram que existe um despreparo operacional e técnico dos licitantes. Nesse contexto, faz-se necessário a gestão de políticas públicas e a adoção de ações no sentido de incrementar a difusão do conhecimento aos micros e pequenos empresários, de modo a propiciá-los uma melhor capacitação em prol de um melhor desenvolvimento econômico e social das regiões de localidade de suas empresas (MOURA et al., 2002).

Entendemos que o despreparo também é determinante para o alto índice de processos concluídos como desertos (ausência de interessados na licitação) ou fracassados (quando há interessados, contudo não houve vencedor), e o grande índice de MPEs de outras regiões que participam dos certames, apresentando preços melhores, mesmo a despeito da incidência do valor do frete. Tal situação, beneficia aquelas regiões mais dinâmicas e concentrando poder econômico em outras localidades, conforme evidenciado no trabalho de Pino, Vinicius e Magnata (2016).

A maior parte dos pregões voltados para contratação exclusiva acaba sendo concluída como deserto ou fracassado, sendo necessária a realização de dois processos licitatórios para que haja maior êxito na contratação, o que acarreta maior gasto para a Administração Pública. Desse modo, a necessidade de capacitação ou treinamento ficou bastante evidenciada, fato este que é corroborado pelo estudo de Souza et al. (2015), onde a Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais (SEPLAG) enfatiza a necessidade de ações de

desenvolvimento, promoção e capacitação das pequenas empresas sediadas no interior do Estado, para incremento da competitividade e desenvolvimento da economia local, por meio da arrecadação de impostos e geração de emprego e renda.

As estratégias de preços dizem respeito à identificação de itens relevantes que levam as MPEs de outras regiões do Estado de Minas, ou até mesmo localizadas em outros Estados, a se consagrarem vencedoras nos certames, ao ofertar o menor preço final na fase de lances. Como contribuição, ressalta-se a opinião do P4 (2018), segundo a qual as empresas reduzem significativamente seus lucros na perspectiva de entrar em outros mercados para conhecer a sua dinâmica, divulgar seu produto ou serviço o que faz parte de uma estratégia de gestão cujo objetivo visa a contemplar novas oportunidades de negócios. Conforme opinião predominante dos entrevistados, o pregão eletrônico pode ser comparado um jogo. Nesse sentido, o grau de concordância é de 90%, entendendo-se como o jogo a atitude de baixar os preços com agilidade, ter conhecimento das regras, e estabelecer estratégias de competição e, acima de tudo, conforme opinião do pregoeiro P4 (2018), “o pregão eletrônico é como um jogo da sorte, alguns licitantes esperam para dar lance menores na expectativa do tempo randômico terminar, e registrar o seu lance como último ofertado”. O fator sorte pode ser considerado uma grande dificuldade para vencer um Pregão Eletrônico, mas faz parte do processo.

De toda maneira, não se pode perder de vista a necessidade de que o participante do evento atue com agilidade no momento exato de ofertar seus lances, e ficar munido do seu lance mínimo a que pode chegar. Contudo respeitando o contraditório, temos a opinião do Pregoeiro P2 (2018), segundo o entendimento desse agente, na medida em que existe a concorrência no pregão, os que irão perder sempre serão os MPEs, pois a “luta pela vitória diminui a sua margem de lucro, portanto pregão não pode ser comparado a um jogo” (P2, 2018).

As dificuldades e os desafios na área de compras públicas foram elencadas na Tabela 7.

TABELA 7 – Principais dificuldades enfrentadas pelas MPEs

RESTRICÇÃO	COLOCAÇÃO
Problemas com documentos de habilitação.	1º
Falta de competitividade na etapa de oferta de lances.	2º
Não atendimento à especificação do objeto.	3º
Outro: despreparo técnico e legal na participação de licitações.	4º
Falta de incentivo e suporte para participar de licitações.	5º
Outro: preço ofertado acima do estimado pela Administração.	6º
Despreparo para Interposição de recurso.	7º
Não atende aos questionamentos e às informações do Pregoeiro durante a sessão.	8º

Fonte: Elaborado pelos autores.

Identificou-se que os problemas com documentos de habilitação representam a principal dificuldade das MPEs no processo de concorrência em pregões. Conforme exposto pelo pregoeiro P5 (2018), existe um despreparo por parte dos licitantes.

Quanto as melhorias no processo com vistas a maior efetividade no resultado dos pregões eletrônicos. Os respondentes afirmam que algumas implementações são necessárias ao sistema de compras eletrônicas, com vistas à agilidade no processo. Bem como a necessidade de mais investimento em programas de governo para incentivar a participação das MEs e das EPPs nos certames, dada a sua importância econômica local. No entanto, as sugestões de melhorias também podem partir dos agentes locais envolvidos no processo, nesse viés, conforme discutido por Buarque (1999, p.9), “o desenvolvimento local é um processo endógeno, representando uma transformação na base econômica local, resultante da mobilização da sociedade”.

Após os resultados das entrevistas feitas com os pregoeiros, passa-se para a análise dos questionários aplicados aos micros e pequenos empresários da nossa amostra. Ao todo foram

enviados 41 questionários, obtivemos o retorno de 22 – identificadas como M1 (2018) ... M22 (2018). As respostas foram apuradas e sistematizadas por meio da análise de conteúdo. As categorias utilizadas são apresentadas na Tabela 8.

TABELA 8 – Categorias utilizadas para a análise de conteúdo das entrevistas com empresários proprietários de MPEs da nossa amostra

INTERMEDIÁRIAS	FINAIS
Conhecimento legal, experiência operacional, investimento na área.	1ª. Qualificação técnica.
Aquecimento do mercado local, circulação de renda, geração de empregos.	2º Desenvolvimento econômico.
Custo operacional e impostos elevados, poucas fábricas na região local, dificuldades de parcerias e diversificação de produtos e serviços.	3º Estrutura de mercado.
Pregão como um jogo, redução da margem de lucro, controle estratégico de custos.	4º Formação e estratégias de preços.
Período de crise, oferta de lances, documentos de habilitação.	5º Desafios e dificuldades.
Planejamento de custos, margem de lucro, pesquisa de preço e participação nos processos.	6º Estrutura de custos e competitividade.
Políticas públicas, programas/Incentivo do governo, capacitação, prioridade de contratação, regularidade de pagamentos.	7º Papel do Governo e melhorias no processo.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Em relação à qualificação técnica, em consonância com as respostas dadas pelos pregoeiros, os micros e pequenos empresários apontaram uma falta de conhecimento da Lei Geral das MPEs, e também sobre os processos licitatórios de pregões eletrônicos. O nível de experiência e conhecimento foi considerado regular por 38,8% dos respondentes. Conforme dados apresentados na Tabela 9.

TABELA 9 – Nível de conhecimento legal e experiência dos MPEs

1º	Conhecimento regular	36,8%
2º	Bom conhecimento	31,6%
3º	Pouco conhecimento	15,5%
4º	Nenhum conhecimento	10,5%
5º	Conhecimento avançado	5,3%

Fonte: Elaborado pelos autores.

Destaca-se que o nível ideal seria o conhecimento avançado atrelado a uma experiência avançada. Todavia, esses quesitos registraram baixo percentual em, respectivamente, 5,3% e 10,5%. Tal situação corrobora com os dados quantitativos, onde se verificou que as MPEs regionais têm maior êxito como vencedor na participação dos pregões eletrônicos.

Em relação ao nível de investimentos, a Tabela 10 evidencia que os respondentes afirmaram investir poucas vezes (42,10%). E 15,80%, um percentual bem abaixo do anteriormente apresentado, afirmaram investir sempre – considerado o ideal para o desenvolvimento das empresas e das localidades.

TABELA 10 – Nível de investimentos em capacitação de pessoal, assessoria jurídica e equipamentos

1º	Poucas vezes	42,10%
2º	Muito difícil	21,10%
3º	Estamos investindo sempre	15,80%
4º	Na maioria das vezes	10,50%
5º	Nunca	5,30%

Fonte: Elaborado pelos autores.

Quanto ao desenvolvimento de negócios locais, conforme opiniões dos entrevistados, investimentos são necessários para o aumento das vagas de emprego e o aquecimento do mercado local. Tal afirmação corrobora com os dados referenciais da pesquisa acerca do desenvolvimento econômico, à luz de teóricos como Carvalho (2013), como sendo uma proposta de melhoria no contexto da municipalização e Buarque (1999) como um processo endógeno, explorando as suas capacidades e potencialidades específicas.

Em relação à estrutura do mercado, a capacidade de obter preços competitivos é uma questão crucial para a sobrevivência dos pequenos negócios locais, segundo a percepção dos respondentes, fornecedores de outras regiões muitas vezes ofertam preços que dificilmente eles conseguem cobrir. Destaca-se que a estrutura produtiva de mercado local não os beneficia devido à existência de poucas fábricas sediadas na região. Por exemplo, conforme exposto por M8 (2018): *“Não existem fabricas em nossa região, tudo vem de São Paulo-SP”*.

A formação e estratégia de preços, a resposta dada pelos MPEs é que tal pode ser comparada à um jogo – assim como evidenciado nas respostas dos pregoeiros. Já em relação aos desafios e dificuldades, a maior parte sugeriu uma necessidade de maior capacitação e melhoria na competitividade das empresas locais. Já no que tange a estrutura de custos e competitividade, pôde-se identificar alguns fatores indicados pelos respondentes que levaram as MPEs regionais a ganharem mais do que as MPEs locais, tais como: (i) empresas de grande porte podem abrir MPEs para poderem usufruir de seus benefícios legais; (ii) empresas lotadas em grandes regiões, ou em regiões economicamente mais desenvolvidas possuem, de modo geral, um custo operacional mais baixo – por questões de logística principalmente.

Por fim, em relação ao papel do governo em prol da melhoria nos processos, questionamos aos MPEs se teriam conhecimento de algum evento do governo de Minas para a capacitação em licitações especificamente para MPEs. A maior parte dos respondentes afirmou nunca ter participado de algo semelhante (67%). Em seguida, foi feito questionamento se na opinião do MPEs o governo cumpre o papel de beneficiá-las através da estratégia de estabelecer legalmente o tratamento diferenciado e beneficiado a essas empresas, o resultado ficou quase em um empate, 52% apontaram que sim, e 48% apontaram que não.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As Micro e Pequenas Empresas (MPEs) nas contratações públicas da Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes) foram objetos deste presente estudo. Assumiu-se como questão de pesquisa: como as MPEs contribuem para o desenvolvimento local no caso do município de Montes Claros – MG? Como resposta para tal questão, buscou-se identificar e analisar a extensão dos indicadores de participação das MPEs através dos valores regionalmente contratados, e da sua performance mercadológica.

Especificamente, levantou-se e analisou-se a evolução de indicadores relacionados às MPEs em processos licitatórios exclusivos realizados pela Unimontes, considerando as MPEs

locais (da região de Montes Claros – MG), regionais (do Estado de Minas Gerais) e nacionais. Identificou-se por meio de dados quantitativos e análise qualitativa – análise de conteúdo de entrevista com pregoeiros e questionários com micros e pequenos empresários – que um maior incentivo por parte do governo do Estado de Minas por meio de uma melhor capacitação dos agentes envolvidos se faz necessário para que as MPEs – sobretudo as de âmbito local, como o caso do nosso estudo – possam contribuir de forma mais efetiva para o desenvolvimento econômico e social. Já que é sabido que esse tipo de instituição é quem abarca a grande maioria dos trabalhadores brasileiros.

Assim, a pesquisa cumpriu com o seu objetivo ao retratar o cenário das Micro e Pequenas Empresas nas contratações públicas exclusivas, tendo como parâmetro a participação das sediadas no município de Montes Claros-MG, em relação aos Pregões Eletrônicos realizados pela UNIMONTES.

REFERÊNCIAS

SQUEFF, F. H. S. **O poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico: análise do caso brasileiro**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. Disponível em: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2421/1/TD_1922.pdf. Acesso em: 12 dez. 2018.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 4. ed. Lisboa: Edições 70, 2010.

BRASIL. **Lei Complementar nº 123 de 14 de dezembro de 2006**. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp123.htm. Acesso em: 23 nov. de 2017.

_____. **Lei Complementar nº 147, de 7 de Agosto de 2014**. Altera a Lei nº 123/2006. Lei Geral das MPEs. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp147.htm. Acesso em: 23 dez. de 2017.

_____. **Lei Complementar nº 155 de 27 de outubro de 2016**. Altera a Lei Complementar nº 123 de 14 de dezembro de 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp155.htm. Acesso em: 23 nov. 2017.

_____. **Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n. 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 15 set. de 2017.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão/Secretaria de Assuntos Internacionais - **Compras Públicas Internacionais são tema de debate no promove discussão acerca de acordos internacionais de contratações públicas e suas implicações para as MPEs**- Última modificação: 13/09/2016 20h01min. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/assuntos-internacionais/noticias/compras-publicas-internacionais-sao-tema-de-debate-no-ministerio-do-planejamento>. Acesso em: 23 de dez. de 2017.

CARVALHO, H. F.; AZEVEDO, G. M.; SILVA, J.F. A teoria dos jogos na estratégia de negócios: uma contribuição relevante. In: **Iberoamerican Academy**, 1999, Madri. Anais Iberoamerican Academy, 1999.

FERREIRA, D. **A Licitação Pública no Brasil e sua nova finalidade legal**. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2012.

TEXEIRA, R. M.; FEITOZA, R. A. A. Inovação na Pequena Empresa: Mapeamento da produção científica internacional e nacional no período de 2000 à 2014. **Revista Micro e Pequena Empresa - FACCAMP**, v.9, n.1, p. 90–102, 2015.

DIEESE; SEBRAE. **Anuário do trabalho nos pequenos negócios**: 2015. 8.ed. Brasília: 2017. 528 p. ISSN 1983-2095. Disponível em: <https://m.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/anu%C3%A1rio%20do%20trabalho%202015.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2017.

SEBRAE. MG Serviço Brasileiro de apoio às Micro e Pequenas Empresas. **Perfil dos pequenos negócios**: 2017. Belo Horizonte, 2017. Disponível em: <https://www.sebraemg.com.br/atendimento/bibliotecadigital/-documento/planilha/perfil-dos-pequenos-negocios-2017#>. Acesso em: 11 fev. 2019.

SEPLAG. MG, **Resolução nº. 58 de 30 de novembro de 2007**: define procedimentos complementares para aplicação do tratamento diferenciado e simplificado dispensado às Pequenas Empresas nas aquisições públicas e dá outras providências. Belo Horizonte, 2007. Disponível em: http://www.compras.mg.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=733&Itemid=104. Acesso em: 23 dez. 2017.

_____. **Portal de Compras, Cadastro Geral de Fornecedores –CAGEF**. Consulta Cadastro. Disponível em: <https://www.cagef.mg.gov.br/fornecedor-web/>. Acesso em: 23 maio de 2018.

_____. **Portal de Compras, Pregões>Consulta Pregões>Campus**. Disponível em: <https://www1.compras.mg.gov.br/processocompra/pregao/consulta/consultaPregoes.html/>. Acesso em: 23 maio de 2018.

_____. **Portal de Compras, Pregões>Consulta Pregões>Hospital Universitário**. Disponível em: <https://www1.compras.mg.gov.br/processocompra/pregao/consulta/consultaPregoes.html/>. Acesso em: 23 maio de 2018.

_____. **Portal da Transparência, Consulta Compras e Contratos**. Disponível em: <http://www.transparencia.mg.gov.br/compras-e-patrimonio/compras-e-contratos>. Acesso em: 23 maio de 2018.

UNIMONTES. **Portal Universidade Estadual de Montes Claros**. Pregões Eletrônico: Campus e Hospital Universitário Clemente de Faria–HUCF/2015 – 2017. Disponível em: <http://www.unimontes.br/index.php/licitacao-inicio>, CPL. Acesso em: 18 jun. de 2017.

_____. **Portal de Compras, Consulta a Pregões Eletrônicos**. Disponível em: Campus e Hospital Universitário Clemente de Faria – HUCF/. Disponível em: <http://www.unimontes.br/index.php/licitacao-inicio> CPL. Acesso em: 23 maio de 2018.

_____. **Portal Universidade Estadual de Montes Claros**. Relatório de Gestão 2016. Disponível em: http://unimontes.br/relatório_gestão/2016. Acesso em: 23 dez. 2017.

_____. **Portal Universidade Estadual de Montes Claros**. Relatório de Gestão 2017. Disponível em: <http://unimontes.br/relatoriogestao/2017>. Acesso em: 03 maio 2018.

MOTTA, C.P.C. **Eficácia nas Licitações e Contratos**. 12ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.