

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA  
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA

JOÃO HENRIQUE SOUZA DE ARAUJO

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS COMO ESTRATÉGIA  
DE INDUÇÃO AO DESENVOLVIMENTO LOCAL NO ESTADO DO PARÁ**

Belém  
2020

JOÃO HENRIQUE SOUZA DE ARAUJO

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS COMO ESTRATÉGIA  
DE INDUÇÃO AO DESENVOLVIMENTO LOCAL NO ESTADO DO PARÁ**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Área de concentração: Gestão Pública do Desenvolvimento.

Orientador: Profº Dr.º Eduardo José Monteiro da Costa.

Belém

2020

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD  
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará  
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo autor**

---

A658p Araujo, João Henrique Souza de  
Políticas públicas de compras governamentais como  
estratégia de indução ao desenvolvimento local no Estado do  
Pará / João Henrique Souza de Araujo. — 2020.  
166 f. : il. color.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo José Monteiro da Costa.  
Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em  
Gestão Pública, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos,  
Universidade Federal do Pará, Belém, 2020.

1. Administração pública - Pará. 2. Planejamento regional.  
3. Política pública. 4. Compras governamentais. I. Título.

CDD 352.14098115

---

JOÃO HENRIQUE SOUZA DE ARAUJO

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS COMO ESTRATÉGIA  
DE INDUÇÃO AO DESENVOLVIMENTO LOCAL NO ESTADO DO PARÁ**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Área de concentração: Gestão Pública do Desenvolvimento.

**Aprovada em:** 07 de dezembro de 2020.

**Banca Examinadora:**

Profº Dr. Eduardo José Monteiro da Costa  
Orientador - NAEA/UFPA

Profª Dra. Rosana Pereira Fernandes  
Examinadora interna - NAEA/UFPA

Profº Dr. André Cutrim Carvalho  
Examinador externo - NUMA/UFPA

## AGRADECIMENTOS

Ao concluir este trabalho, agradeço sinceramente a todos aqueles que de alguma forma contribuíram para a sua efetivação. Em especial:

A Deus, por ter me dado saúde e força para superar mais este desafio que é finalizar uma dissertação.

Aos meus pais, José Barros de Araujo e Terezinha Souza de Araujo – *in memoriam* – que, com toda simplicidade, repassaram valores fundamentais para a formação do meu caráter. Muitíssimo obrigado por serem a minha referência.

À minha esposa Maria Célia Viana, que é meu porto seguro e que de uma forma especial e carinhosa me deu força e coragem, sempre incentivando e apoiando nos momentos de dificuldade e que, sem seu companheirismo, seria bem difícil realizar este feito.

Ao Gerente do SEBRAE - Escritório Regional Capim, Igo Silva, pela colaboração na divulgação da pesquisa junto aos micro e pequenos empresários de Paragominas. Sem a sua ajuda seria quase impossível obter os dados.

Ao meu chefe e amigo Maurício Dias da Silva, pela compreensão e parceria nos momentos mais difíceis.

Aos servidores da Diretoria de Finanças e Contabilidade da Universidade Federal Rural da Amazônia (Louisi Alves, Fabrício Farias, Lucidalva dos Anjos, Ademir Júnior, Geysilene Araujo e Renato Lobato), pela estrita amizade e convivência cordial.

Ao meu orientador, Prof<sup>o</sup> Dr. Eduardo José Monteiro da Costa, pelo apoio intelectual na condução desta dissertação, cujas sabias orientações foram fundamentais para conclusão deste trabalho.

Enfim, agradeço a todo o corpo docente do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), pela contribuição na minha formação neste curso de Pós-Graduação.

“A história importa. Importa não só porque podemos aprender com o passado, mas porque o presente e o futuro estão relacionados ao passado por meio da continuidade das instituições de uma sociedade. [...] As escolhas de hoje e de amanhã são moldadas pelo passado”.

(NORTH, 2018)

## RESUMO

Com a crise do Estado brasileiro, a partir do início da década de 1980, assistiu-se a transferência aos gestores municipais o papel de implantar ações e projetos que contribuíssem com a retomada do crescimento econômico a partir das localidades. No entanto, as administrações públicas municipais enfrentam dificuldades para viabilizar programas que contemplem a distribuição de emprego e renda. Esta dissertação analisa a política de compras governamentais como estratégia de desenvolvimento local, sobretudo, por meio do fomento dos micros e pequenos negócios de base local. A pesquisa abrange dois casos de compras governamentais nos municípios de Belém e Paragominas, onde foi aplicado um questionário a 60 representantes da população dos Micros e Pequenos Empresários, com fim de parâmetro entre estas duas localidades. Também foram cotejados dados secundários de fontes documentais das estatísticas municipais do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas; do sistema de informações de indicadores sociais dos municípios do Ministério Público do Estado do Pará e da Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas do Pará, sendo que ambas disponibilizam dados socioeconômicos, culturais e tributários dos municípios pesquisados. Os resultados revelaram que os empresários pesquisados recebem pouco fomento de incentivos de ordens diversas para desenvolver seus negócios de base municipal, onde pouco conta com um ambiente institucional favorável ao empreendedorismo, conforme a teoria institucional e Neoinstitucional. Conclui-se que as políticas de compras governamentais, como elemento indutor do desenvolvimento local têm pouca eficácia, indicando que a matriz (neo) institucional, como âncora do desenvolvimento local, pouco se retrata ou tem pouca abrangência de seus fundamentos nos casos pesquisados, ainda que as amostras analisadas fossem mais favoráveis à Paragominas, em relação ao município de Belém.

**Palavras-chave:** Administração pública - Pará. Planejamento regional. Política pública. Compras governamentais.

## ABSTRACT

With the crisis of the Brazilian State, from the beginning of the 1980s, the role of implementing municipal actions and projects that contributed to the resumption of economic growth starting from the localities was witnessed. However, municipal public administrations face difficulties in making programs that include the distribution of jobs and income viable. This dissertation analyzes the government procurement policy as a local development strategy, mainly through the promotion of micro and small businesses of local base. The research covers two cases of government procurement in the municipalities of Belém and Paragominas, where a questionnaire was applied to 60 representatives of the population of Micro and Small Entrepreneurs, with the end of a parameter between these two locations. Secondary data were also collated from documentary sources of the municipal statistics of the Brazilian Service of Support to Micro and Small Enterprises; the information system of social indicators of the municipalities of the Public Ministry of the State of Pará and the Amazon Foundation of Support to Studies and Research in Pará, both of which provide socioeconomic, cultural and tax data of the surveyed municipalities. The results revealed that the surveyed entrepreneurs receive little incentive from different orders to develop their municipal-based businesses, where little has an institutional environment favorable to entrepreneurship, according to the institutional and Neoinstitutional theory. It was concluded that government procurement policies, as an element that induces local development, have little efficacy, indicating that the (neo) institutional matrix, as an anchor of local development, has little or no coverage of its foundations in the cases studied, that the analyzed samples were more favorable to Paragominas, in relation to the municipality of Belém.

**Keywords:** Public administration - Pará. Regional planning. Public policy. Government procurement.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 -	Esquema de relações causais primárias.....	43
Figura 1 -	Esquema operacional do SGQ.....	79
Fluxograma 1 -	Fluxo de oportunidades geradas pela parceria entre a Gestão e as Micro e Pequenas Empresas.....	86
Quadro 2 -	Receita orçamentária de Belém e Paragominas (2014/2017).....	96
Quadro 3 -	Receita das transferências para Belém e Paragominas (2014/2017) .....	97
Mapa 1 -	Localização do município de Belém e Paragominas.....	102
Quadro 4 -	Critérios estatísticos utilizados na pesquisa.....	111
Quadro 5 -	Porte das empresas pesquisadas.....	113
Quadro 6 -	Participação dos MPE nos setores da economia.....	114
Quadro 7 -	Principais atividades do comércio varejista em que mais se concentram as Micro e Pequenas Empresas.....	115
Quadro 8 -	Trabalhadores contratados pelos MPE.....	117
Quadro 9 -	Faturamento dos MPE.....	118
Quadro 10 -	Recolhimento tributário dos MPE.....	120
Quadro 11 -	Canais de informação sobre as licitações de compras governamentais.....	122
Quadro 12 -	Formas de organização em que os MPE participam.....	124
Quadro 13 -	Apoio técnico e profissional aos MPE.....	125
Quadro 14 -	Trabalhadores do próprio município contratados pelos MPE.	127
Quadro 15 -	Canal de diálogo entre a gestão e os	128

	MPE.....	
Quadro 16 -	Participação dos MPE nas licitações de compras governamentais.....	129
Quadro 17 -	Fornecimento de serviços e/ou compras à prefeitura.....	132
Quadro 18 -	Representatividade das compras governamentais no faturamento dos MPE.....	133
Quadro 19 -	Fonte de faturamento alternativo dos MPE.....	135
Quadro 20 -	Investimentos realizados pelos MPE para atender às licitações de compras governamentais.....	138
Figura 2 -	Saldo de Empregos Formais – Janeiro e Fevereiro – Brasil (2017 e 2018).....	139
Quadro 21 -	Saldo de Emprego por Região do Brasil (2017 e 2018).....	140
Quadro 22 -	Saldo de Emprego por Estado da Região Norte (2017/2018).....	141
Quadro 23 -	Os 10 Maiores Saldos de Emprego formal nos Municípios do Pará (Jan.-Fev./2018).....	141
Quadro 24 -	Evolução das Micro Empresas - ME na região Norte: AC, PA e RO (2009/2018).....	142
Quadro 25 -	Evolução das Empresas de Pequeno Porte EPP na região norte: AC, PA e AM.....	143
Quadro 26 -	Percentuais de exigência que os MPE cumprem.....	144
Quadro 27 -	Opinião dos MPE sobre as regras de licitação de compras governamentais.....	145
Quadro 28 -	Percentual de atendimento das normas de licitação pelos MPE	146
Quadro 29 -	Percentual de responsabilidades cumpridas pelos MPE junto a Prefeitura.....	148
Quadro 30 -	Valorização da cultura e saber prévio dos trabalhadores pelos MPE.....	149

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANFIP	Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CDL	Câmara de Dirigentes Lojistas
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CFEM	Contribuição do Fundo Emergencial
CIDE	Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
COREDES	Conselhos Regionais de Desenvolvimento
CPP	Ciclo de Políticas Públicas
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
EPP	Empresa de Pequeno Porte
EUA	Estados Unidos da América
FEX	Fundo de Exportação
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FIC	Ficha de Inscrição Cadastral Estadual
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IES	Instituição de Ensino Superior
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IR	Imposto de Renda
IRPJ	Imposto de Renda Pessoa Jurídica
ISSQN	Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto Sobre a Transmissão Intervivos de Bens Imóveis

ITR	Imposto Territorial Rural
MPE	Micros e Pequenos Empresários
NAEA	Núcleo de Altos Estudos Amazônicos
NEI	Nova Economia Institucional
PDZ	Pacto pelo Desmatamento Zero
PIB	Produto Interno Bruto
PIS/PASEP	Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
RDM	Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial
REDESIM	Rede Nacional para a Simplificação do Registro e Legalização de Empresas e Negócios
RMB	Região Metropolitana de Belém
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEGEP	Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SEOF	Sistema de Execução Orçamentária e Financeira
SGQ	Sistema de Gestão da Qualidade
TCM/CE	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará
TCM/PA	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará
UFRA	Universidade Federal Rural da Amazônia

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>15</b>
<b>2</b>	<b>POLÍTICAS PÚBLICAS COMO ELEMENTO INDUTOR DO DESENVOLVIMENTO LOCAL: A IMPORTÂNCIA DA MATRIZ INSTITUCIONAL.....</b>	<b>20</b>
<b>2.1</b>	<b>O papel das políticas públicas para promover o desenvolvimento.....</b>	<b>20</b>
<b>2.2</b>	<b>As instituições no pensamento de Douglass North.....</b>	<b>25</b>
2.2.1	A teoria Neoinstitucional.....	36
<b>2.3</b>	<b>O papel do Estado na promoção da economia e do desenvolvimento local.....</b>	<b>44</b>
2.3.1	Perspectivas institucionais para tornar o Estado mais eficiente.....	56
2.3.2	Algumas experiências de indução de negócios de base municipal.....	63
<b>2.4</b>	<b>Desenvolvimento local e as perspectivas para mudar a realidade dos municípios.....</b>	<b>66</b>
<b>2.5</b>	<b>A relação entre políticas públicas, instituições e desenvolvimento local.....</b>	<b>69</b>
<b>3</b>	<b>A POLÍTICA DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS COMO ELEMENTO INDUTOR DO DESENVOLVIMENTO LOCAL.....</b>	<b>72</b>
<b>3.1</b>	<b>Compras governamentais como objeto de políticas públicas.....</b>	<b>72</b>
<b>3.2</b>	<b>Micro e Pequenas Empresas como elo entre a gestão pública e a promoção do desenvolvimento local.....</b>	<b>80</b>
<b>3.3</b>	<b>Fundamentos elementares para a pesquisa.....</b>	<b>89</b>
3.3.1	Teoria das instituições.....	89
3.3.2	Teoria do empresário inovador.....	90
3.3.3	Estrutura federativa fiscal.....	92
3.3.4	Lei das Micro e Pequenas Empresas (Lei Complementar nº 123 de 14/12/2006) .....	97
3.3.5	Lei de licitações e contratos.....	98
3.3.6	As Medidas Provisórias.....	101
<b>4</b>	<b>A POLÍTICA DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS E O</b>	<b>102</b>

	<b>DESENVOLVIMENTO LOCAL: UM ESTUDO DE CASO DOS MUNICÍPIOS DE BELÉM E PARAGOMINAS.....</b>	
<b>4.1</b>	<b>Contextualização socioeconômica e ambiental dos casos pesquisados.....</b>	<b>102</b>
4.1.1	Município de Belém.....	103
4.1.2	Município de Paragominas.....	105
<b>4.2</b>	<b>Diagnósticos para o desenvolvimento dos negócios empresariais de base municipal.....</b>	<b>110</b>
4.2.1	Perfil dos sujeitos pesquisados.....	113
4.2.1.1	<i>Porte das empresas pesquisadas.....</i>	<i>113</i>
4.2.1.2	<i>Setor da economia em que a empresa desenvolve atividades.....</i>	<i>114</i>
4.2.1.3	<i>Trabalhadores contratados pelos MPE.....</i>	<i>116</i>
4.2.1.4	<i>Faturamento dos MPE.....</i>	<i>118</i>
4.2.1.5	<i>Contribuição tributária dos MPE.....</i>	<i>120</i>
4.2.2	Políticas públicas voltadas para o desenvolvimento local.....	122
4.2.2.1	<i>Canais de informações sobre as licitações de compras governamentais.....</i>	<i>122</i>
4.2.2.2	<i>Formas de organização em que os MPE participam.....</i>	<i>124</i>
4.2.2.3	<i>Apoio técnico e profissional aos MPE.....</i>	<i>125</i>
4.2.2.4	<i>Trabalhadores do próprio município contratados pelos MPE.....</i>	<i>126</i>
4.2.2.5	<i>Canal de diálogo entre a gestão pública e os MPE.....</i>	<i>127</i>
4.2.2.6	<i>Participação dos MPE nas licitações de compras governamentais.....</i>	<i>129</i>
4.2.2.7	<i>Fornecimento de serviços e/ou compras à Prefeitura.....</i>	<i>131</i>
4.2.2.8	<i>Representatividade das compras governamentais no faturamento dos MPE.....</i>	<i>133</i>
4.2.2.9	<i>Fonte de faturamento alternativo dos MPE, além do serviço de compras.....</i>	<i>135</i>
4.2.2.10	<i>Motivo pela não participação do MPE na licitação de compras.....</i>	<i>136</i>
4.2.2.11	<i>Investimentos dos MPE para atender às exigências das licitações.....</i>	<i>138</i>
4.2.2.12	<i>As MPE no contexto da economia brasileira.....</i>	<i>139</i>
<b>4.3</b>	<b>A influência da matriz institucional para o desenvolvimento local.....</b>	<b>143</b>
4.3.1	Percentual de exigência das licitações que os MPE cumprem.....	143

4.3.2	Opinião dos MPE sobre as regras de licitações para participar das compras governamentais.....	145
4.3.3	Percentual de atendimento das normas de licitação pelos MPE.....	146
4.3.4	Atendimento das responsabilidades pelos MPE acordadas com a Prefeitura.....	147
4.3.5	Valorização da cultura e saber prévio dos trabalhadores pelos MPE..	149
4.3.6	Opinião dos empresários sobre as normas para participar das licitações.....	151
<b>5</b>	<b>CONCLUSÕES E ENCAMINHAMENTOS.....</b>	<b>153</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>155</b>
	<b>ANEXO A - EDITAL DA PREFEITURA DE BELÉM DE COMPRAS PÚBLICAS.....</b>	<b>164</b>
	<b>ANEXO B - EDITAL DA PREFEITURA DE PARAGOMINAS DE COMPRAS PÚBLICAS.....</b>	<b>165</b>
	<b>ANEXO C – QUESTIONÁRIO DE PESQUISA APLICADO AOS MPE.....</b>	<b>166</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A partir dos anos 1980 as teorias sobre o desenvolvimento regional sofreram grandes transformações, decorrentes da crise do Estado desenvolvimentista. Com isso, assistiu-se a transferência à gestão municipal a responsabilidade de decidir sobre a retomada do crescimento econômico, promovendo a geração de emprego, renda e de melhores condições de vida para as populações das localidades.

Desde então, as políticas de desenvolvimento local têm assumido papel de destaque na promoção do desenvolvimento econômico, cujo embate teórico coloca em evidência as potencialidades dos recursos materiais locais, na perspectiva de viabilizar o processo de desenvolvimento econômico, com a inclusão dos segmentos empresariais e sociais nos programas de geração de emprego, renda e receita.

Neste contexto, a gestão pública municipal passou a ser percebida como importante agente indutor do desenvolvimento socioeconômico, ao demandar bens e serviços junto ao mercado dos micros e pequenos empreendedores, a partir de eficientes políticas públicas.

Não obstante a importância dessa nova atribuição da gestão pública de indução ao desenvolvimento local, há tempos o Estado do Pará vem experimentando um dilema: por um lado, a região apresenta abundância de recursos naturais e, por outro, as gestões municipais enfrentam dificuldades para arranjar e organizar uma sólida base econômica, capaz de internalizar a renda gerada, em especial com atividades extrativistas e primário exportadoras, e com inclusão das populações locais.

Esta ambígua situação vem colocando em risco a sustentabilidade da região, pois, na ausência de oportunidades de emprego, as populações regridem para atividades primárias, trazendo impactos de depredação do solo e dos recursos naturais da fauna e flora da região<sup>1</sup>. O uso irracional dos recursos naturais locais, ao lado da lógica econômica de exportação de recursos naturais com baixa agregação de valor, tornou a Amazônia, e em especial o Estado do Pará, uma região de fronteira socioambiental de discussão entre autoridades nacionais e internacionais sobre os impactos ambientais globais e a sustentabilidade da região.

---

<sup>1</sup> O entendimento dessas ambiguidades passa pela ocupação da região, a qual foi mais exógena com investimentos públicos em infraestrutura e privados em agronegócios. Ou seja, a corrida ao extrativismo, as estratégias de controle do território e o modelo de ocupação sem planejamento foram fatores que moldaram a formação territorial da Amazônia, presentes até os dias de hoje.



Por isso, a Amazônia, com notoriedade ao Estado do Pará, requer ferramentas para efetivar políticas públicas para promover a economia local, de modo a acomodar as demandas de grupos locais, interesse nacional e as pressões ambientalistas internacionais, ao lado da melhoria dos indicadores sociais e da inclusão das populações locais.

Essa necessidade da gestão pública em ter que se apropriar de ferramentas para arranjar, organizar e compor uma sólida base econômica, com geração de oportunidades de emprego, renda e de ampliação da receita da esfera municipal foi o fator de motivação para se apresentar como proposta de pesquisa as “compras governamentais”. De modo mais amplo, trata-se de uma política pública voltada para aquisição das necessidades das administrações públicas para o seu funcionamento, em forma de bens e serviços.

Diante dessa proposta, a contribuição desta dissertação é mostrar como a gestão pública municipal, através da política de compras governamentais, pode induzir o desenvolvimento local, a partir das unidades territoriais investigadas (municípios de Belém e Paragominas, no Pará).

Face ao exposto, o objetivo geral dessa pesquisa é: analisar a política de compras governamentais como estratégia de desenvolvimento local, sobretudo, por meio do fomento dos micros e pequenos negócios de base local.

Quanto às metas específicas, busca-se cumprir quatro objetivos:

- a) Discutir as políticas públicas como elemento indutor do desenvolvimento local;
- b) explicar a importância da matriz institucional para o desenvolvimento local;
- c) avaliar a política de compras governamentais como elemento indutor do desenvolvimento local; e
- d) explorar os casos da política de compras governamentais para o desenvolvimento local dos municípios de Belém e de Paragominas.

Para isto, este estudo parte do pressuposto de que as compras governamentais dos micros e pequenos empresários são uma fundamental ferramenta para a construção de uma sólida base econômica, capaz de induzir o desenvolvimento local, internalizar a alocação de emprego, renda e receitas, com inclusão das populações locais e que, como efeito, pode contribuir para reduzir as desigualdades sociais e regionais.

Em suma, acredita-se que as compras governamentais se materializam como um essencial instrumento para auxiliar as políticas públicas na promoção do

desenvolvimento local, notadamente nos municípios que apresentam frágeis bases econômicas.

O estudo contempla os municípios de Belém e de Paragominas, cujas unidades serão objetos de análise comparativa da política de compras governamentais para a indução do desenvolvimento local.

A justificativa pela opção de escolha desses dois municípios para analisar a política de compras governamentais como estratégia de desenvolvimento local é de ordem socioeconômica, pois Belém, como capital do Estado do Pará, se consolida como um centro dinâmico, onde os empresários têm melhores condições, em tese, para se desenvolver, bem como de oportunidade de geração de emprego, renda e divisas.

Paragominas, por seu turno, vem apresentando nos últimos anos forte dinâmica socioeconômica em decorrência do 'salto' que esse município deu, saindo de uma economia "predadora" dos recursos naturais (fundada na pecuária bovina, extrativismo madeireiro, agricultura e extrativismo mineral), cujo modelo causou profundos impactos sociais e ambientais na região para a instituição de atividades econômicas modernizadas que, sob lideranças empresariais, foram responsáveis pela transformação da indústria florestal, com manejo e reflorestamento de áreas degradadas.

Justamente nesse processo de mudança que se busca avaliar a participação da política de compras governamentais no desenvolvimento socioeconômico do Município de Paragominas.

Os sujeitos da pesquisa são os Micros e Pequenos Empresários (MPE) e as amostras foram constituídas por 30 empresários de cada município eleito. O critério de escolha da amostra de 60 empresários se deu da seguinte forma: (a) que os MPE sejam de origem do próprio local, por serem os responsáveis pelo dinamismo e por internalizar o emprego, renda e receita; e (b) que operem dentro da concessão de compras governamentais, definida pela Lei Geral das MPE (Lei Complementar nº 123/2006).

A significância dessa amostra não é quantitativa<sup>2</sup>, mas possui uma representatividade qualitativa, na medida em que estes 60 agentes empresariais (30 de cada município) sejam fontes de geração de emprego, renda, receita e, como

---

<sup>2</sup> Estima-se que um número substancial de MPE atue na atividade de compras públicas junto à gestão dos municípios pesquisados, ainda que isso não tenha uma exatidão estatística.

efeito, contribuem para dinamizar a economia local dos municípios pesquisados de Belém e Paragominas.

Outro argumento é que estudo de caso<sup>3</sup>, procedimento que conduz o desenvolvimento desta pesquisa, requer um ou poucos objetos a ser investigado, o que respalda a pesquisa em apenas duas unidades municipais para análise. Este método de pesquisa, portanto, orientou o uso do questionário, como instrumental para coletar dados de interesse desta dissertação, o qual foi estruturado em forma de questões fechadas, abertas e de múltiplas escolhas, e foi aplicado aos agentes selecionados, com vista alcançar respostas para os propósitos desta pesquisa.

A base teórica que conduz o estudo de caso é a teoria das instituições de North (2018), porque esse autor discute as instituições e as mudanças institucionais com a finalidade de explicar o desenvolvimento das sociedades ao longo do tempo, tendo como premissa fundamental que: **o desenvolvimento econômico dos países e sociedades passa pelas suas dinâmicas institucionais**. Trabalha e define categorias como: instituições, organizações, regras formais e informais, matriz institucional, trajetória da dependência e o papel do Estado para estimular instituições eficientes, com fim de induzir o crescimento sustentável das economias.

Dessa forma, acredita-se que as compras governamentais possam ser tomadas como estratégia das políticas públicas para induzir o desenvolvimento local, através dos incentivos institucionais de North (2018)<sup>4</sup> (Leis, Normas, Regulamentos e Regras) na intenção de proporcionar um ambiente favorável aos negócios de base municipal, na perspectiva de alcançar melhores indicadores socioeconômicos, fomentando o desenvolvimento local.

A opção pela Micro e Pequena Empresa, como elo entre as políticas públicas e o desenvolvimento local se justifica pela sua importância socioeconômica, pois esse segmento, manifestado nos pequenos negócios, tem participação representativa na economia brasileira. Estatística do Serviço Brasileiro de Apoio às

---

<sup>3</sup> Yin (1989) define estudo de caso com uma investigação exaustiva de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento, sendo que tal tarefa é praticamente impossível mediante outras modalidades de pesquisa. O propósito desse tipo de pesquisa não é o de proporcionar o conhecimento preciso das características de uma população, mas sim busca uma visão global do problema ou de identificar possíveis fatores que o influenciam ou são por ele influenciados.

<sup>4</sup> Também se tomou como base a teoria Neoinstitucional, por analisar as estruturas, práticas e processos e a forma como o ambiente organizacional os influencia. Busca mostrar como as escolhas sociais são moldadas, analisadas e medidas em função de cada arranjo institucional, sendo que isso passa pela dependência do ambiente institucional.

Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) mostra que elas respondem por 90% dos estabelecimentos empresariais brasileiros (SOUZA; MACIEL, 2016) e geram seis vezes mais empregos do que as médias e grandes empresas, proporcional a 70% dos empregos formais gerados no Brasil (SEBRAE, 2018b).

Outros dados reforçam a justificativa socioeconômica das Micro e Pequenas Empresas: representam 98,5% do total de empresas privadas, respondem por 27% do Produto Interno Bruto (PIB) e são responsáveis por mais 54% do total de empregos formais no país, ou seja, “[...] os pequenos negócios no Brasil empregam mais trabalhadores com carteira assinada que as médias e grandes empresas” (SEBRAE, 2018b, p. 4).

Essa força das Micro e Pequenas Empresas se deve, em parte, da parceria com a gestão municipal, a partir do fornecimento de suprimentos e outras necessidades para o funcionamento da administração pública. Portanto, o estudo em curso vem nesse sentido, levantar a participação e contribuição das compras governamentais nos fluxos de negócios de base municipal, como fonte de incentivo a oportunidade de geração de produção, emprego, renda e receitas para o cofre público, cujo efeito multiplicador pode contribuir para induzir o desenvolvimento local.

A partir desta introdução, o trabalho está estruturado em outros quatro capítulos distintos, de modo a abordar e discutir os seguintes temas:

O capítulo 2 discute as políticas públicas como elemento indutor do desenvolvimento local, levando em conta para isso a importância da matriz institucional na perspectiva de Douglass North.

O capítulo 3 aborda a política de compras governamentais como elemento indutor do desenvolvimento local, ancorada nas micro e pequenas empresas, como elo entre a gestão pública e a promoção da economia.

O capítulo 4 envereda pelo estudo de caso da política de compras governamentais dos municípios de Belém e de Paragominas, visando evidências de desenvolvimento local. E por fim, tem-se as considerações finais da dissertação.

## **2 POLÍTICAS PÚBLICAS COMO ELEMENTO INDUTOR DO DESENVOLVIMENTO LOCAL: A IMPORTÂNCIA DA MATRIZ INSTITUCIONAL**

O objetivo deste capítulo é apresentar um escopo teórico que permita analisar adequadamente o desenvolvimento econômico numa perspectiva local, possibilitando o uso da teoria das instituições, tendo como base de discussão a visão de North (2018).

Busca-se, contudo, mostrar que o desenvolvimento local pode ser alcançado a partir da elaboração de eficientes políticas públicas, desde que sejam ancoradas em uma matriz institucional, em que as normas e regras se traduzam em espaço favorável para o estímulo e desenvolvimento dos pequenos negócios de base municipal.

Nesta busca tem grande importância a teoria das instituições, na medida em que suas premissas orientem a gestão pública municipal a atuar como indutora para promover um ambiente favorável ao desenvolvimento dos micros e pequenos negócios de base local.

O autor referência deste capítulo é North (2018), por ser um pensador em destaque no meio intelectual, acadêmico e na comunidade científica, na fundamentação da teoria das instituições na perspectiva da construção de um ambiente para o crescimento das economias.

Este capítulo obedece à seguinte estrutura, de modo abordar: o papel das políticas públicas para promover o desenvolvimento; as instituições no pensamento de Douglass North; o papel do Estado na promoção da economia e do desenvolvimento local; desenvolvimento local e as perspectivas para mudar a realidade dos municípios; e a relação entre políticas públicas, instituições e desenvolvimento local.

### **2.1 O papel das políticas públicas para promover o desenvolvimento**

Tanto no plano externo, quanto no interno, assistem-se novas circunstâncias históricas, que abriram oportunidades para a retomada de um debate mais profícuo em torno da formulação de políticas estratégicas, visando à retomada do desenvolvimento dos países. Nesta orientação,

o Estado passou a ter espaço garantido na agenda das políticas públicas para conduzir o processo de crescimento sustentado, acompanhado da alocação mais equitativa da riqueza nacional, de forma alcançar a meta de construirmos uma sociedade mais justa e mais democrática (DINIZ, 2009, p. 91).

Aliás, “a própria interdependência das economias não obedece ao automatismo cego do mercado globalizado, mas requer a capacidade dos Estados Nacionais, no sentido de administrar a inserção destas economias na ordem internacional, em função de interesses individuais” (DINIZ, 2009, p. 93).

De fato, há certo reconhecimento da comunidade internacional de que na ordem globalizada existem graus de liberdade de ação, cabendo aos governos a escolha de aproveitar, ou não, esses espaços, em benefício de interesses nacionais estratégicos. Segundo Diniz (2009), a partir de sua autonomia e vantagens institucionais e legitimidade, os Estados podem muito bem contemplar novas prioridades nascidas da interlocução entre os principais atores sociais. Participando dessa forma, esses atores podem ter êxito na conquista de um novo patamar e de maior poder de barganha na ordem internacional.

Assim, as políticas públicas assumem papel preponderante para este estudo, na medida em que sejam capazes de induzir e estimular o processo de crescimento das economias, principalmente em nível local, garantido que a riqueza gerada não apenas seja internalizada no município, mas que seja distribuída de forma menos injusta entre os atores que participam deste processo.

Quanto à definição de políticas públicas, Frey (2000) considera que o conceito deste termo passa necessariamente pela análise de diversos aspectos imbricados nessa matéria multidisciplinar e multifacetada das ciências humanas.

Ainda assim para buscar um entendimento base das políticas públicas se faz necessário distinguir estas duas categorias: (a) política é a ciência dos fenômenos relativos ao Estado; a arte de bem governar os povos e habilidade no trato das relações humanas; e (b) pública diz respeito ao povo, à coletividade ou ao governo de um país dito de todos e para o povo (HUPPES; LOPES; HUPPES, 2010).

Outro aspecto que passa pela definição de políticas públicas é sua distinção com a decisão política. Por esse ângulo, a política pública expressa uma decisão e pode ser entendida como sendo “uma escolha dentre um conjunto de alternativas, considerando a hierarquia das preferências dos atores envolvidos e a sua adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis” (RUA, 2009, p. 19).

Esta explicação mostra que as políticas públicas significam ações mediadoras estratégicas para alcançar metas, principalmente no campo social e econômico. Nesse sentido, as compras governamentais podem ser tomadas como estratégias das políticas públicas para a promoção do desenvolvimento local.

Assim, as políticas públicas, como mediadoras, podem contribuir com o processo de elaboração, implantação e de resultados, com vista a obter um mínimo de consenso entre os atores envolvidos no processo de tomadas de decisões, acomodando conflitos entre as partes (HUPPES; LOPES; HUPPES, 2010).

Estas discussões se aproximam de uma definição mais usual apresentada por Guareschi *et al.* (2004, p. 180), para quem as políticas públicas significam um: “conjunto de ações coletivas voltadas para a garantia dos direitos sociais, configurando um compromisso público para dar conta de uma demanda”. Expressa à transformação daquilo que é privado em ações coletivas no espaço público.

De forma mais polida, as políticas públicas significam “diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado” (TEIXEIRA, 2002, p. 2).

Para este estudo interessa as políticas públicas com objetivos de ações norteadoras do Estado para a transformação daquilo que é do âmbito privado em ações coletivas no espaço público, pois são as condições favoráveis ao bom desenvolvimento das organizações empresariais, como as Micro e Pequenas Empresas, que garantem os direitos sociais das populações, entre outras necessidades.

A execução de políticas públicas passa por diretrizes, princípios norteadores de ação, regras e procedimentos para mediar às relações entre poder público (União, Estado e Município) e sociedade. Assim, elaborar política pública significa definir “quem decide o quê, quando, com que consequências e para quem. São definições relacionadas com a natureza do regime político, com o grau de organização da sociedade civil e com a cultura política vigente” (TEIXEIRA, 2002, p. 39).

Contribuem para o sucesso da implantação das políticas públicas os arranjos institucionais eficientes, uma vez que condicionam a maneira pelas quais são formuladas, implantadas e avaliadas (TEIXEIRA, 2016). Tem importância nesse processo a transparência e a publicização das tomadas de decisões estatais, quanto

às fontes de arrecadação, uso e aplicação dos recursos públicos, considerando a limitação dos recursos e as prioridades a serem concretizadas, por envolver interesses difusos e contraditórios (TEIXEIRA, 2002).

Para esta situação tem pertinência à efetiva participação social no debate das políticas públicas na sua formulação, aplicação e fiscalização da melhor escolha para solucionar dado problema, e não que este processo se realize nos gabinetes das instâncias públicas.

Dada a necessidade de um acompanhamento contínuo das ações e dos resultados das Políticas públicas; torna-se interessante que todos os atores sociais, públicos e privados, envolvam-se no processo de um conjunto de estágios inter-relacionados, através dos quais os temas políticos e as deliberações fluem de forma mais ou menos sequencial, considerando as principais demandas sociais até as políticas para a sua mitigação (TEIXEIRA, 2016).

O processo do qual este autor se refere chama-se Ciclo de Políticas Públicas (CPP), ou seja, é um esquema de visualização e interpretação que organiza a política pública em fases sequenciais e interdependente. Esse CPP é importante, porque ele serve de “base de um modelo de análise que separa os elementos que compõem a política pública, no sentido de distinguir uma série de etapas que constituem uma sequência lógico-racional” (SECCHI, 2013, p. 43).

Pelo visto, a qualidade e eficiência das políticas públicas, quanto aos seus resultados, dependem da definição dos seus respectivos processos, com enfoque na vida útil de cada etapa. A desagregação dos elementos que compõem o CPP pode significar pontos-chave para o entendimento de aspectos fundamentais e que interferem na boa viabilidade (eficiência) e nos resultados (eficácia) das políticas públicas. Portanto, o CPP representa importante ferramenta para avaliar eficiência e a eficácia das políticas públicas, colocando em evidência seus resultados para as quais foram elaboradas.

De acordo com Rua (2009), no geral, o CPP, em sua representação, mostra a composição da formulação das políticas públicas e que experimenta diversas fases ou etapas, tais como: planejamento, constituição de planos e programas, formação de agenda, implementação, aplicação, avaliação, ajustes, realimentação, monitoramento, etc.

Ainda conforme a autora, estas ações ocorrem em um ambiente tenso e de alta densidade política, permeada pelas relações de poder, extremamente



problemáticas, entre diversos atores: Estado e sociedade civil; agências intersetoriais e poderes do Estado; atores políticos e burocracia; e entre o nível Nacional e os níveis Subnacionais (Estados e Municípios).

A atuação de diversas personagens no contexto do CPP requer habilidade político-administrativa na sua operacionalização, pois: “se não isolarmos uma fase e seus efeitos, há o risco de tratá-lo de forma estanque, visto que a aplicação do CPP carrega consigo o perigo de se imaginar que a política se comporte de forma previsível” (BAPTISTA; REZENDE, 2015, p. 142).

Oportuno colocar que não basta apenas qualificar as fases operacionais das políticas públicas, ancorado no CPP, visando resultados condizentes, visto que o mais importante é centrar o debate no tipo e qualidade da intervenção do Estado na economia, e não mais no grau de intervenção deste ente.

Por isso, concorda-se com Diniz (2009, p. 95) de que “o Estado necessita intervir, segundo uma lógica inovadora e estratégica, uma visão de longo prazo, que seja capaz de coordenar a ação dos agentes públicos e dos atores privados”. Para este estudo interessa um Estado presente na geração de riquezas e gerador de “políticas públicas inovadoras”, cuja agenda contribua para induzir, estimular e incentivar os agentes privados na promoção do desenvolvimento econômico.

Neste caso, as políticas públicas são bem vindas desde que estejam direcionadas de modo a ajudarem as empresas a perceberem rapidamente as mudanças e reagir a elas, ao invés de protegê-las ou isolá-las da concorrência ou da mudança externa, desde que a meta principal seja “promover o desenvolvimento de comunidades de interesses flexíveis, através de redes locais. Essas redes proporcionam múltiplos fóruns para a colaboração e troca de opiniões [...]” (COSTA, 2010, p. 105-106).

Nesta visão, Costa (2010) observa um redimensionamento de escalas e estruturas de poder, que não mais se concentram nas instituições (Estado), organizações (empresas capitalistas) ou mecanismos simbólicos de controle (mídia corporativa, igrejas). Ao contrário, “difundem-se nas redes globais de riqueza, poder, informações e imagens, que circulam e passam por transmutações em um sistema de geometria variável e geografia desmaterializada” (COSTA, 2010, p. 106).

É interessante entender também que não se trata de uma condenação arbitrária de esforços reflexivos no intuito de estimular o crescimento econômico de uma determinada localidade ou região. Muito pelo contrário, há espaço para a

formulação de políticas de desenvolvimento em diferentes escalas geográficas, desde que “a orientação dessas políticas responda a um projeto maior – uma agenda nacional – capaz de definir as bases materiais e institucionais do processo de desenvolvimento da nação e de suas partes” (COSTA, 2010, p. 186).

Com base na visão deste autor, as políticas públicas locais, evidenciando a promoção dos municípios, não devem ser realizadas de maneira isolada ou fragmentada, mas tem que expressar uma agenda maior, a do projeto de desenvolvimento nacional, capaz de contribuir com bases materiais e institucionais para o desenvolvimento da nação, e vice-versa, desde que se respeitem as peculiaridades materiais, humanas e ambientais locais.

Enfim, as políticas públicas devem representar um novo marco institucional para os pequenos negócios de base municipal, criando condições favoráveis de ações estratégicas para a escolha da melhor alternativa de investimento para os empreendedores das Micro e Pequenas Empresas. Deste jeito, o Estado compatibiliza as metas de estabilização, com o desenvolvimento sustentado e que, em última instância, pode resultar em maior justiça social.

Todavia, o sucesso das políticas públicas não apenas depende de uma eficiente definição do CPP e da qualidade da intervenção do Estado, como também devem ser desenvolvidas a partir de condizentes normas, regras e condutas, pois estas instituições influem nas decisões de escolha dos agentes. Tanto que a literatura contemporânea vem promovendo o debate sobre a interrelação entre as políticas públicas e a teoria das instituições de North (2018), objeto de discussão do item seguinte.

## **2.2 As instituições no pensamento de Douglass North**

Muitos estudos têm sido realizados na perspectiva de compreender o desenvolvimento das economias capitalistas de diversos países. North (2018) tem espaço garantido nesta seara, pois é considerado pela comunidade científica como um dos mais importantes e influentes pensadores da Teoria das Instituições e das Mudanças Institucionais. Centra suas análises na “cooperação humana”, notadamente àquela cooperação que possibilita as economias obter ganhos com o comércio, tão fundamental para o crescimento das economias.

Assim, o estudo das instituições e das mudanças institucionais se tornou uma das fortes vertentes para explicar o desenvolvimento das sociedades ao longo do tempo, a partir da Nova Economia Institucional (NEI), desenvolvida por North (2018). Este autor defende que a chave para se entender o desenvolvimento econômico dos diversos países e sociedades ao longo do tempo está no estudo da dinâmica institucional dessas economias.

Mas o que são as instituições na perspectiva de Douglass North? Pelas definições desse autor, as instituições podem ser concebidas como formas de restrições que os seres humanos engendram para moldar a interação social. Podem ser restrições formais, como as regras em que os seres humanos concebem dos governantes, e restrições informais, como as convenções e códigos de conduta, construídas no tecido social. A partir dessas restrições, “as instituições definem e limitam o conjunto de escolha dos indivíduos” (NORTH, 2018, p. 14).

O ponto fundamental das instituições é que elas existem para “reduzir as incertezas envolvidas nas interações humanas, em função da complexidade que envolve os problemas a serem solucionados ou do *Software* da solução do problema” (NORTH, 2018, p. 50).

Para tanto, as organizações empresariais têm que se moldar na dependência da trajetória (*path dependence*), definida pela “continuidade institucional que ligaria o passado ao presente e ao futuro, em que as escolhas de hoje e de amanhã são moldadas pelo passado/história” (NORTH, 2018, p. 9). Ao considerar que as instituições pretéritas geram limitações para as escolhas presentes, o autor busca entender como seria possível produzir mudanças institucionais que direcionassem a economia para um melhor desempenho econômico.

“As trajetórias são desenhadas quando uma instituição está formulando escolhas ou quando uma política está sendo iniciada. [...] Essas terão uma contínua e ampla influência no futuro” (BERNARD, 2012, p. 137). Essa definição mostra que, uma vez tenha adotada uma trajetória específica, seria necessário um grande esforço ou até mesmo um choque externo para alterar a direção e o curso das instituições em momentos posteriores.

Ainda que muitos autores clássicos, como North (2018), debatam a dependência da trajetória (*path dependence*), como um dos vieses do desenvolvimento econômico, essa (a dependência da trajetória) deve ser definida como “uma ferramenta analítica para entender a importância de sequências

temporais e do desenvolvimento, no tempo, de eventos e processos sociais” (BERNARD, 2012, p. 138).

No entanto, esse processo<sup>5</sup> é dependente da trajetória, no sentido de que ele é incapaz de se livrar dos efeitos persistentes de condições aleatórias e transitórias que prevaleceram no início da história do processo, a não ser que a intervenção de alguma força externa ou de um choque altere sua configuração ou transforme as relações estruturais subjacentes aos atores. Nesse prisma, a dependência da trajetória pode ser vista também como “processos baseados em eventos aleatórios e *feedbacks* positivos naturais” (BERNARD, 2012, p. 143).

Pode ainda a dependência da trajetória ser considerada como uma propriedade de processos dinâmicos contingentes não-reversíveis, cujo conteúdo central se refere à ideia da história como um processo de ramificação irreversível. Nesse caso, os custos de transação para uma alternativa previamente descartada se acumulam com o tempo, tornando tal mudança cada vez menos provável por mais que a alternativa escolhida mostre-se menos eficiente que algumas das opções antes disponíveis (BERNARD, 2012).

No entanto, o mais importante é saber também que “a dependência da trajetória não ocorre necessariamente em razão da irreversibilidade da formação de capital, mas sim porventura da existência de complementaridades entre os resultados” (BERNARD, 2012, p. 148).

Outro aspecto a entender é que a dependência da trajetória não equivale ao mecanismo de retornos crescentes e, portanto, não tem relação com mecanismos diferentes ou com sequências de eventos não reprodutivas, por de fato poder desencadear processos de dependência. Isso ocorre, porque “potenciais fontes de mudança e/ou susceptibilidade às mudanças podem sim variar e depender de mecanismo explicativo em operação” (BERNARD, 2012, p. 164).

Aqui se pode considerar que as instituições, formais e informais, são a fonte fundamental do crescimento das economias, por estabilizar os custos de transação e de produção, otimizar a interação entre os atores, reduzir as incertezas, por definir os direitos de propriedades, etc.

---

<sup>5</sup> Bernard (2012) mostra que os setores da economia estão sujeitos a retornos crescentes (*increasing returns*) que produzem processos de *feedback* positivo ou autorreforço (*self-reinforcing processes*), os quais conferem rigidez estrutural a uma alternativa em detrimento de outras, uma vez que eventos aleatórios no início da sequência temporal lhe tenham permitido alguma vantagem sobre as outras opções disponíveis.

De fato, no atual momento de acentuada globalização, acompanhada pela pressão competitiva, a diminuição e controle dos custos tem se tornado estratégia para manter a empresa no mercado, tornando-se mais competitiva (BEZERRA *et al.*, 2017). Essa evidência leva os custos a se tornarem espaço de debate e de discussão. Até os anos de 1937, com a publicação do artigo de Coase<sup>6</sup>, os custos de produção eram os únicos tratados pela teoria econômica e eram associados ao funcionamento dos mercados. A partir do trabalho de Coase é que os custos de transação passaram a ter importância e se tornaram objetos de preocupação pelos empresários (BEZERRA *et al.*, 2017).

Dessa preocupação foram instituídos os custos de transação, derivados das falhas de mercado. Nessa linha, os custos de transação passaram a significar os custos que os agentes enfrentam para recorrerem ao mercado, isto é, “aqueles custos de negociar, de redigir e de garantir o cumprimento de um contrato” (FIANI, 2002 *apud* BEZERRA *et al.*, 2017, p. 28).

Dos custos de transação, por sua vez, surgiram os custos *ex-ante*, aqueles relacionados ao desenho, negociação e montagem de salvaguardas dos contratos, bem como aqueles custos *ex-post*, associados ao monitoramento, renegociação e custos incorridos com o ordenamento privado e com a justiça, no caso de quebras contratuais.

Alguns fatores são determinantes para gerar os custos de transação e ocorrem de maneira encadeada<sup>7</sup>, com notoriedade: a racionalidade limitada do empresário, complexidade, incerteza, oportunismo e ativos específicos. Assim, esses fatores, em combinação, se refletem na constituição dos custos de transação.

Por outro lado, para reduzir os custos de transação, os agentes devem fazer uso de mecanismos apropriados para regular determinada transação, denominada estruturas de governança (BEZERRA *et al.*, 2017). Assim, esse mecanismo passou

---

<sup>6</sup> A Teoria dos Custos de Transação possui suas raízes no pensamento de Ronald Coase, cujo autor tinha o entendimento de que as operações não ocorrem em um ambiente econômico sem atrito, onde há custos para a realização de operações e esses custos influenciam se as transações ocorrem dentro de uma empresa ou através de uma interface de mercado.

<sup>7</sup> A definição de racionalidade limitada expressa o comportamento humano que é restrito e que, assim sendo, o ser humano possui um limite para acumular e processar informações. E, diante de um ambiente complexo e incerto, limita os agentes de especificar antecipadamente o que deveria ser feito e também dificulta definir e distinguir as probabilidades associadas aos diferentes tipos de transação. Por oportunismo entende-se que os indivíduos são considerados fortemente autointeressados, podendo, se for de seu interesse, mentir, trapacear ou quebrar promessas.

a predominar nas organizações a ‘estrutura de governança de custo’, que leva em conta a soma entre os custos de produção e de transação.

Os custos de transação, inclusive, fazem parte da corrente de pensamento da NEI. O argumento central dessa corrente é que as instituições (formais e informais) de uma sociedade serão tanto mais compatíveis com o progresso econômico, quanto mais elas permitirem aos indivíduos liberarem seu potencial produtivo e criativo<sup>8</sup> (THIELMANN, 2013).

Nesse aspecto, é notório que a base elementar da organização e que sustenta a economia são os custos de transação, dos quais derivam da minimização dos custos de produção e transação, tornando-se assim a unidade central de análise da teoria da organização econômica e dos contratos, como mecanismos de desempenho da empresa.

Retomando as discussões sobre as instituições, para garantir a eficiência duradoura da estrutura institucional, torna-se necessária a presença de um forte ente [Estado] para manter a estabilidade das normas, regras, padrão de conduta, convenções, isto é, o Estado deve ter Poder de *enforcement*.

A base da proposta de North (2018) pode ser encontrada nos casos de sucesso das economias da Europa ocidental e dos Estados Unidos, por desenvolverem instituições capazes de atingir o crescimento econômico de longo prazo.

Desde então, a partir de 1990, o debate sobre a teoria das instituições, mudança institucional e desempenho econômico de Douglass North foi além das academias. Passou a fazer parte das discussões do planejamento público, de modo que sua importância se generalizou para compor “as agendas das ações das organizações internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL/ONU), com fim de aprimorar o processo de implantação de políticas públicas [...]” (COSTA, 2019, p. 3).

Assim, o acentuado debate sobre o papel das instituições no desenvolvimento das economias foi incorporado na agenda de pesquisa de várias escolas de pensamento que discutem este tema, impactando decisivamente nas suas formulações teóricas (COSTA, 2019). Aqui se insere as análises da teoria do

---

<sup>8</sup> Isso acontecerá quando as leis, os costumes, a prática social e econômica e as organizações favorecerem a iniciativa individual e a cooperação através de mecanismos impessoais, principalmente garantindo os direitos de propriedade e gerando uma estrutura de preços relativos que premia as atividades produtivas.

desenvolvimento local, visto que a literatura contemporânea vem discutindo esta temática em um contexto de mudanças institucionais, em particular para as economias de base municipal.

O escopo central da obra de North (2018) é entender o papel e o lugar das instituições no sistema econômico, isto é, como a matriz institucional afeta o desempenho das sociedades dos diferentes países, pois a história mostra que algumas nações entraram numa trajetória de desenvolvimento; enquanto outras, ao contrário, experimentaram uma trajetória de decadência e desigualdade social.

Certamente que o processo de depredação socioeconômica de algumas nações o levou rumo ao subdesenvolvimento, em decorrência da ausência de eficientes instituições. Neste sentido, buscam-se os fundamentos da teoria de North (2018), com recortes nas definições de instituições e organizações, das regras formais e informais, da matriz institucional, trajetória da dependência e o papel do Estado para estimular e promover instituições eficientes que resultem no crescimento sustentável das economias locais dos municípios.

Por isso, defende-se que caracterizar as linhas gerais da teoria de North (2018) pode ser fundamental para se analisar a política de compras governamentais como estratégia de desenvolvimento local, sobretudo, por meio do fomento dos micros e pequenos negócios de base local.

A teoria de North (2018) foi tomada no sentido de conceber seus conceitos e fundamentos justamente para, a partir de eficientes instituições, sustentar a estratégia de indução ao desenvolvimento local, a partir da institucionalização da lei geral das Micro e Pequenas Empresas (Lei Complementar nº 123/2006).

Isto é de pertinência, posto que North (2018) considera os agentes como não possuidores de capacidade computacional ilimitada, em virtude de o ambiente no qual interagem ser povoado de incertezas e de informações assimétricas, em decorrência da complexidade do próprio ambiente e da sua limitação cognitiva. Para reverter este quadro, as instituições surgem como elementos fundamentais para a redução da incerteza e para a estruturação e interação humana.

Outro elemento em favor das instituições é o 'problema da cooperação', no que se refere à garantia do cumprimento de acordos entre indivíduos autointeressados em trocas impessoais, pois "a falta de informações completas resulta em atritos na interação humana, falhas na coordenação das ações e, como

efeito, os custos de transação e de transformação se elevam, a ponto de os atores tomarem a estratégias de abandono dos negócios” (NORTH, 2018, p. 29).

Nesta linha, North (2018) considera que as instituições sejam as regras do jogo (normas) socialmente construídas, gozando de aceitação geral pelos membros de um grupo social, impondo restrições formais e/ou informais, com a finalidade de “moldar o processo de interação entre os agentes, ao mesmo tempo em que estruturam incentivos na troca humana, sejam estes de ordem política, social ou econômica”(NORTH, 1990 *apud* COSTA, 2019, p. 4).

Se por um lado, as instituições representam as regras do jogo, por outro, quem faz parte desse jogo? As instituições preparam um campo favorável para atrair e receber os jogadores, isto é, as organizações<sup>9</sup> que se beneficiam das normas (formais e informais) para se desenvolver e fazer prosperar as economias.

Tanto é que um agente, como as Micro e Pequenas Empresas, ao desejar investir em uma alternativa econômica, seja ela produtiva ou não, a exemplo das compras governamentais, “preocupa-se, de imediato, com o conjunto de normas e regras institucionais que regem tal campo ao qual deseja atuar” (NORTH, 2018, p. 170).

De fato, o agente empresarial dos pequenos negócios de base tem que se situar e se adequar as normas que regem o campo econômico, de modo a reduzir as incertezas de seu investimento e os custos de transação envolvidos nas interações entre os atores locais.

As regras das quais o autor se refere podem ser formais e informais. As regras formais significam

Um conjunto de leis, regulamentos, constituições e toda sorte de regras criadas, ratificadas, extintas e reguladas pelo Estado, envolvendo regras jurídicas, políticas, econômicas e contratos, até contratos individuais, estipulando restrições que vão de regras gerais as específicas (NORTH, 2018, p. 86).

Por outro lado, as restrições informais dizem respeito à herança cultural de uma sociedade e podem expressar: (a) extensões, elaborações e modificações de regras formais; (b) normas de comportamento socialmente sancionadas; e (c)

---

<sup>9</sup> Para North (2018) as organizações se comportariam como agentes (*big players*) análogos aos times nos esportes coletivos e no jogo econômico. As organizações seriam grupos de indivíduos reunidos em torno de um objetivo comum e, no caso das empresas, o objetivo seria o ganho econômico.



padrões de conduta que se fazem valer a partir de mecanismos internos de sanção. “As regras informais significam importantes mecanismos para coordenar o processo de trocas entre os indivíduos” (NORTH, 2018, p. 86).

Cabe salientar que “as restrições informais provem de informações socialmente transmitidas e fazem parte do legado que chamamos de cultura” (NORTH, 2018, p. 70). Por exemplo, “tradições efetivas acerca do trabalho (empenho, trabalho bem elaborado, honestidade, integridade, etc.) são determinantes para reduzir os custos de transação, possibilitando trocas complexas produtivas” (NORTH, 2018, p. 230).

Aqui se registra a importância do potencial dos recursos humanos locais, na perspectiva da norma de conduta e de comportamento para empreender nas boas práticas de trabalho que, no geral, passa pela cultura herdada por seus antepassados, a qual deve ser moldada para este fim. Tanto que North (2018, p. 144) considera que seja “a interação das regras formais e informais que, junto com o modo a qual elas são aplicadas, moldam o cotidiano convencional, isto é, derivada da estabilidade institucional, o que leva o equilíbrio na interação entre os agentes”.

Então, a conformação de eficientes instituições, expressadas nas regras formais e informais, explica, em parte, o porquê a inovação tecnológica acontece em determinados contextos sociais com maior facilidade do que noutros “[...] dada à importância da transparência e do *accountability* para as organizações, cujo debate seria as boas instituições ou boas práticas a serem adotadas para o desenvolvimento de uma sociedade [...]” (COSTA, 2019, p. 3).

Nota-se que estes elementos, citados por Costa (2019), passam pelas instituições, sejam para constituí-las, ajustá-las ou moldá-las, em busca de um ambiente favorável para o bom desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas ou dos pequenos negócios de bases.

Ou seja, este ambiente do qual se reporta da matriz institucional, concebido como um conjunto de regras formais e informais, que cristaliza às escolhas e ações de indivíduos e organizações ao longo do tempo, gerando restrições e condicionamentos às decisões dos agentes econômicos no presente. E “uma das formas de mensurar este arcabouço institucional são os custos de transação e de transformação de uma economia” (NORTH, 2018, p. 120).

Segundo este autor, a matriz institucional eficiente será aquela capaz de estimular uma organização a investir numa dada atividade e que traga retornos

sociais superiores a seus custos sociais. North (2018, p. 121-122) acredita que “a chave de sucesso para tal arranjo institucional está em estabelecer um sistema de propriedade bem definido e acompanhado de um aparato de *enforcement* eficaz”.

Em outro trecho de sua obra, North (2018) fala em eficiência adaptativa, como sendo responsável em levar os agentes a tomarem a correta tomada de decisão, quanto à elaboração de meios alternativos para elucidar problemas e/ou alcançar objetivos. Considera este autor que a eficiência adaptativa, promotora do crescimento sustentável de longo prazo, reflete a estrutura institucional de uma economia, a qual condiciona a sociedade a promover tentativas, experiências e inovações.

Aqui se pode conceber que o sucesso da tentativa e experiência das compras governamentais, como políticas públicas para induzir o desenvolvimento local, pode e deve ser orientadas por eficientes instituições, as quais derivem no equilíbrio, nas interações e informações entre os atores envolvidos (gestão pública, Micro e Pequenas Empresas e atores sociais), reduzindo as incertezas do investimento e com adequados custos de transação.

Ou de outra forma: a matriz institucional tem que ser fator de estímulo e de incentivo as organizações empresariais - como os pequenos negócios das Micro e Pequenas Empresas, cujo ambiente normativo possa permitir o desenvolvimento das mesmas, abrindo oportunidades de emprego, renda e receita para os municípios onde estejam sediadas e de maneira sustentável.

Desse modo, North (2018, p. 141) conclui que “são as organizações as responsáveis pelas mudanças institucionais, sendo que as fontes desta mudança são as alterações nos preços relativos e nas preferências do consumidor”. Considera ainda que, para maximizar o retorno de suas atividades, as organizações devem investir em atividades econômicas ou políticas.

No entanto, ao se depararem com mudanças de preços relativos e preferências ou algum tipo de mudança exógena ao ambiente econômico, as organizações têm duas opções para capturar novas oportunidades: “rearranjar a relação de insumos e produtos com que trabalham sem alterar a matriz institucional, sob a qual operam ou investir esforços para mudar essa matriz de modo a poder capturar tais ganhos decorrentes de mudanças no ambiente” (NORTH, 2018, p. 110).

Segundo este autor, é justamente essa massa ampliada de conhecimentos e habilidades que gera novas atividades, produtivas ou não, como efeito da interação dinâmica entre a tríade da atividade econômica das organizações empresariais, o estoque de conhecimento e o arcabouço institucional.

As mudanças na perspectiva de alcançar novas atividades passam pela

[...] análise da conformação de regras e normas, formais e/ou informais, que a compõem e formam uma rede interligada que, sob variadas combinações, moldam o conjunto de escolhas dos agentes em múltiplos contextos, bem como das instituições que garantem a sua aplicação (COSTA, 2019, p. 4-5).

As organizações que melhor podem ancorar a dependência da trajetória para prosperar as economias são aquelas representadas pelas atividades empreendedoras (política/econômicas), por estimularem as oportunidades de geração de emprego e renda. “[...] As organizações que se desenvolvem neste quadro institucional vão se tornar mais eficientes” (NORTH, 2018, p. 24).

Certamente que uma matriz institucional eficiente irá orientar e induzir uma base econômica includente, como as políticas das compras governamentais, que internalize a renda gerada no município e que promova o desenvolvimento socioambiental, sustentado pela institucionalização da lei geral das Micro e Pequenas Empresas.

Sem embargo, o Estado tem papel preponderante para estimular e promover instituições eficientes e que resultem no crescimento sustentável das economias. A evolução do pensamento de Douglass North com relação ao papel institucional do Estado na economia alcançou seu ponto culminante em sua obra *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* de 1990. Agora, há uma preocupação em aprofundar a inter-relação entre o político e o econômico, e não que o governo signifique um ente que busca apenas receita fiscal para atender as demandas da sociedade (NORTH, 2018).

De fato, Costa (2019) analisou o trabalho de North (1981) e constatou que a presença do Estado é essencial, na medida em que o mesmo é diretamente responsável pelo desempenho da economia, de um lado, por especificar a estrutura dos direitos de propriedade e garantir a sua eficiência de onde decorre as origens do crescimento, estagnação ou declínio econômico; de outro, por deter

discricionariedade em alterações institucionais, cujas reformas partem, com mais frequência, dos governos.

Enfim, o papel institucional do Estado se manifesta na concentração de esforços para o seu aprimoramento, na medida em que “as economias modernas, fundadas em uma complexa e crescente divisão do trabalho, exigem uma estrutura institucional que dê conta da complexidade nas interações entre os agentes econômicos” (COSTA, 2019, p. 7).

Assim, em North (2018) o Estado é de vital importância na definição dos fundamentos institucionais do sistema econômico moderno. Ou seja, não se trata mais da personificação do Estado na figura de um governante, mas no reconhecimento de uma estrutura mais complexa, composta por legisladores que interagem e negociam entre si e com seus representantes, em busca de soluções cooperativas.

Com isso, “o Estado deixa de ter comportamento coercitivo não confiscando bens de modo a gerar incerteza e desestímulo, mas se tornou um ente que tem crédito junto aos mercados (capitais) e aos cidadãos” (NORTH, 2018, p. 216).

Para este trabalho interessa o Estado (gestão pública municipal) na perspectiva construtiva e que dê suporte institucional para viabilizar um ambiente favorável para o desenvolvimento dos agentes MPE, e não na sua forma tradicional restritiva e/ou apenas para impor e arrecadar impostos. Afinal, “obtem-se instituições eficientes a partir de um regime político que contenha incentivos para que se institua e se façam cumprir direitos de propriedades eficientes” (NORTH, 2018, p. 234).

Com base no que foi exposto, infere-se que a obra de North (2018) reside no conjunto de Leis e Regras geradas pelo sistema político para ordenar e induzir a atividade econômica, ou seja, é justamente esta dinâmica institucional, garantida pelo Estado, ser o fator determinante do sucesso das economias dos países, regiões e localidades. Ou, como o próprio autor afirma: “os incentivos institucionais são fatores decisivos do desempenho econômico” (NORTH, 2018, p. 226).

Enfim, a teoria das instituições de North (2018) se tornou uma importante ferramenta para analisar a trajetória do crescimento das economias na contemporaneidade. Por isso, a análise das instituições se tornou componente de diversas formulações teóricas, que tentam explicar a riqueza, o desenvolvimento, a democracia e a equidade em um contexto de sustentabilidade socioambiental.

### 2.2.1 A teoria Neoinstitucional

A teoria Neoinstitucional, em linhas gerais, toma como objeto central “as novas contribuições para os estudos organizacionais, incorporando o processo de institucionalização (*taken for granted*) pelos atores de uma organização, tendo como foco a influência de suas ações e práticas sociais” (SOUZA, 2010, p. 2).

A abordagem tradicional do Neoinstitucionalismo analisa as estruturas, práticas e processos e a forma como o ambiente organizacional os influencia. Nesse sentido, a teoria Neoinstitucional busca mostrar “como as escolhas sociais são moldadas, analisadas e medidas em função de cada arranjo institucional, sendo que isso passa pela dependência do ambiente institucional” (SOUZA, 2010, p. 2).

Dadas as práticas e processos, como objetos da teoria Neoinstitucional, visando, por exemplo, o bom desenvolvimento da atividade de compras governamentais, julga-se interessante discutir esse referencial<sup>10</sup> na perspectiva sociológica, por dois motivos: (a) por se aproximar da teoria institucional de Douglass North; e (b) por atender o propósito das compras governamentais para induzir o desenvolvimento local.

Sendo assim, a escola de pensamento Neoinstitucional busca explicar por que as instituições adotam um conjunto de formas, procedimentos, práticas ou símbolos a partir da análise do enfoque cultural nas relações entre as instituições e ação individual. Enfim, essa corrente tem como premissa fundamental “identificar as reações dos indivíduos diante de um ambiente fornecido pelas instituições” (SOUZA, 2010, p. 3).

A partir dessa perspectiva, as instituições passam a adotar novas práticas, não necessariamente em busca da eficiência, mas, sobretudo, em função da legitimidade que tal prática possui. Nessa perspectiva, a questão central é reconhecer como tal legitimidade surge (SOUZA, 2010).

Segundo ainda esse autor em discussão, o reconhecimento da legitimidade da prática social passou a incidir sobre as autoridades do Estado e/ou da profissionalização de certos membros que compõem o governo, no sentido de impor

---

<sup>10</sup> O Neoinstitucionalismo pode ser fundamentado a partir de três escolas de pensamentos: o institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico.

e absorver tais práticas. Essas imposições também podem ser comuns a todos os agentes, na perspectiva de que os mesmos possam “absorver a difusão de práticas e conferir a elas certo grau de autoridade, fazendo-as ser amplamente utilizadas na instituição legitimamente. Nesse sentido, o aspecto cultural seria sinônimo da própria instituição” (SOUZA, 2010, p. 3).

Por esse ângulo, pode-se inferir que determinada prática social, quando usada e disseminada intensa e continuamente, legitima o modo de fazer de uma classe de trabalhadores e servidores públicos, comunidade, população, etc., cuja cultura, centrada no compartilhamento de valores, se manifesta em uma instituição. Essa é uma das premissas elementares da abordagem sociológica Neoinstitucional.

Por esse prisma, “a teoria Neoinstitucional está ancorada na ideia de que as organizações sobrevivem e se mantêm no mercado, ao compartilharem valores em um determinado espaço social” (SOUZA, 2010, p. 5). Aqui já se pode definir, então, que a teoria Neoinstitucional relaciona e avalia as práticas sociais com os processos em um ambiente institucional.

Outra categoria trabalhada pelo institucionalismo é o conceito de isomorfismo entre organizações. Isto, por sua vez, ocorre quando as organizações estão inseridas em campos constituídos por outras organizações similares e que, paulatinamente, vão se tornando mais semelhantes entre si, formando um campo organizacional. Este, por seu lado, significa “um agregado de organizações que compõem uma área reconhecida da vida institucional” (DIMAGGIO; POWELL, 1991 *apud* SOUZA, 2010, p. 3).

Nessa definição se verifica um grande desafio, que é identificar e descrever o processo de institucionalização, segundo a teoria aqui discutida, pois essa finalidade pode corroborar, ou não, o sucesso da legitimidade da institucionalização das práticas sociais.

Na pesquisa de Meyer e Rowan (1977 *apud* SOUZA, 2010), observa-se que esses autores buscam elucidar a questão da legitimação, quando consideram que esse processo pode ocorrer de várias formas dentro de uma organização, seja pelas posições políticas, pela opinião pública, por opiniões de atores importantes na organização, seja pelo prestígio social ou pelas normas e leis de condutas. “Essas variáveis são manifestações fundamentais de regras institucionais que operam como mitos altamente racionalizados dentro de uma organização” (SOUZA, 2010, p. 4).

O mais importante, é que, a partir da identificação desses mitos, as organizações podem incorporar práticas, permeadas por medidas eficientes e racionais e, assim, produzir resultados sociais eficazes e abrangentes, a partir de três premissas cruciais, das quais se apurou as seguintes do estudo de Souza (2010):

- a) a internalização de uma estrutura formal, definida como adoção de práticas e procedimentos institucionais, cuja aplicação aumenta a legitimidade e, por conseguinte, contribui para a sobrevivência da organização;
- b) a avaliação social da organização, bem como a sua sobrevivência, deve estar centrada na observação das estruturas formais, em oposição aos resultados relacionados ao desempenho. O bom desempenho de uma organização, por sua vez, está condicionado a eficiência na coordenação e do controle das atividades de produção, entre outras do gênero;
- c) a relação entre as estruturas formais e as atividades rotineiras e atitudes dos indivíduos que compõem a organização deve ser desprezada, ou seja, o formal não deve ser algo rígido, dando certa autonomia aos indivíduos.

Buscando uma síntese do isomorfismo Neoinstitucional entre organizações, as regras institucionais podem ser consideradas fracas, quando as práticas implementadas não pouco se firmam. Caso as atividades venham a ser postas em prática, há um grande nível de incerteza, em decorrência do baixo nível de coordenação. Ao contrário, as organizações se fortalecem em ambientes altamente institucionalizados, alcançam a sua legitimação e garante a sua sobrevivência, por ser isomórficas nos ambientes nos quais participem (SOUZA, 2010).

Portanto, acredita-se que a teoria Neoinstitucional pode ser tomada como ferramenta pela gestão pública para viabilizar as políticas de compras governamentais e, assim, contribuir com o desenvolvimento local. Isso pode ser algo factível, porque essa abordagem centra nas políticas públicas voltada para análise da legitimação das culturas, valores e crenças envolvidos no contexto sociopolítico dos atores envolvidos em uma organização.

Nesse termo, as instituições se tornam fonte fundamental para constituir um ambiente propício para viabilizar a política de compras governamentais, visando alterar a economia local. Nesta linha, discute-se (no item seguinte) o desenvolvimento local, no sentido de conceber a relação entre a teoria de North

(2018) com as políticas de promoção e indução do desenvolvimento das economias de base municipal.

Além da teoria Institucional e Neoinstitucional, é interessante também discutir esse objeto sob outro olhar, como forma de enriquecer os debates sobre as instituições.

Na segunda metade do século XIX, Acemoglu e Robinson (2012) perceberam que, paulatinamente, as diferenças entre Estados Unidos e América Latina foram se acentuando, por conta também das diferenças institucionais já existentes, sobretudo aquelas que determinavam quem tinha acesso a terra. Se por um lado, os Estados Unidos deram amplo acesso às terras de fronteira, instaurando-se assim uma fronteira igualitária e economicamente dinâmica, na América Latina, as instituições políticas locais engendraram um resultado completamente distinto, visto que as fronteiras foram alocadas entre os que já eram poderosos em termos políticos e os detentores de riqueza, multiplicando ainda mais seu poderio.

De antemão, essas diferenças em desfavor da América Latina levam a crer que as instituições têm relação direta com o fracasso de alguns países. Assim, Acemoglu e Robinson (2012) trabalham duas categorias: instituições econômicas inclusivas e instituições econômicas extrativistas para explicar porque as nações fracassam, buscando entender as diferenças elementares entre essas instituições. Definem “as instituições econômicas inclusivas como sendo aquelas que permitem que a riqueza seja disseminada pela sociedade; enquanto instituições econômicas extrativistas são aquelas que concentram a renda em uma elite privilegiada” (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, p. 69).

Diante dessas distinções de instituições, Acemoglu e Robinson (2012) assumem a posição de que o desenvolvimento só será sustentável na presença de instituições econômicas inclusivas. Para corroborar tal tese, esses autores ilustram as diferenças entre as instituições entre o Norte e o Sul dos Estados Unidos da América (EUA), durante a Guerra de Secessão. O Sul era relativamente mais pobre porque era organizado economicamente em latifúndios e empregava mão-de-obra escrava, derivada de instituições econômicas extrativistas; enquanto a economia do Norte era caracterizada pela indústria e pelo trabalho assalariado, por ter instituições econômicas inclusivas.

Entendem que os países apresentam diferenças em termos de êxito econômico, em decorrência de as instituições, as regras que regem o funcionamento



da economia e os incentivos que motivam a população serem distintos. A pobreza em que viviam os egípcios, assim como o sul dos EUA, é um exemplo dessa situação, sendo que essa situação é predominante, porque a população vem sendo governada por uma pequena elite, a qual organizou a sociedade em função de seus próprios interesses, em detrimento da massa da população. O poder político, estritamente concentrado, vem sendo usado para gerar e acentuar a riqueza para aqueles que já a detêm (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012).

Argumentam que, para serem inclusivas, como na Coreia do Sul e no norte dos EUA, as instituições econômicas devem incluir:

segurança da propriedade privada, sistema jurídico imparcial e uma gama de serviços públicos que proporcionem condições igualitárias para que as pessoas possam realizar intercâmbios e estabelecer contratos, além de possibilitar o ingresso de novas empresas e permitir a cada um escolher sua profissão (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, p. 70).

Na prática, nas instituições econômicas inclusivas a população é mais saudável, tem expectativa de vida mais alta, acesso maior à educação, os trabalhadores têm férias e possibilidades de carreira, dirigem em estradas sem crateras e desfrutam dos benefícios do saneamento básico; os cidadãos votam e têm voz nos rumos políticos da sua pátria, etc. Já nas instituições econômicas extrativistas predominam serviços públicos precários e dificuldades de sobrevivência (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012).

Tais desigualdades de bem estar socioeconômico, político e de oportunidades ocorrem, porque cada sociedade funciona com um conjunto de regras econômicas e políticas criadas e aplicadas pelo Estado e pelos cidadãos em conjunto. No entanto, é o processo político que determina a que instituições econômicas as pessoas viverão submetidas, e são as instituições políticas que ditam como funciona esse processo, ou seja, “as instituições forjam o sucesso ou fracasso dos países. [...] O talento individual é importante em uma sociedade, mas ele requer um arcabouço institucional para converter-se em força positiva” (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, p. 40).

Então, pode-se considerar aqui que sejam as instituições políticas que determinam o tipo de instituições econômicas que a população irá vivenciar em dado país. Sendo assim, as boas instituições econômicas inclusivas, como as do norte

dos EUA, são frutos de instituições políticas igualmente inclusivas<sup>11</sup>. Ou ainda, são as instituições políticas e as instituições econômicas as causadoras do fracasso (pobreza) ou do sucesso (prosperidade) das nações.

De fato, essa nossa consideração é respaldada por Acemoglu e Robinson (2012), quando afirmam que:

os motores da prosperidade sejam as instituições econômicas inclusivas, por criarem mercados inclusivos, que não só conferem às pessoas a liberdade de realizar em sua vida a sua vocação, mas por criarem condições para todos, capazes de lhes proporcionar oportunidades igualitárias (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, p. 72).

As instituições inclusivas investem também em outros dois motores da prosperidade: tecnologia e educação, visto que o crescimento econômico sustentado é acompanhado de melhorias tecnológicas que permitem às pessoas aumentarem a sua produtividade, as quais dependem da educação.

Além de garantir os fatores de produção e os mercados, Acemoglu e Robinson (2012) defendem que as instituições inclusivas se baseiam em sistemas políticos capazes de cumprir os direitos de propriedade aos indivíduos, assim como permitem a organização de grupos sociais e políticos.

Por outro lado, estritamente quanto ao fracasso das nações, manifestado nas instituições econômicas extrativistas, Acemoglu e Robinson (2012, p. 142) explicam que isso ocorre porque seus governos “não abrem espaço para a destruição criativa, como sugeriu Joseph Schumpeter; propiciando, no máximo, níveis limitados de progresso tecnológico. O crescimento por elas engendrado, portanto, tem fôlego curto, e não sustentado”. Entendem esses autores que a destruição criativa seja condição fundamental para o dinamismo e sustentabilidade do crescimento econômico, na medida em que a inovação induz a um ciclo profícuo de produção e consumo.

Na perspectiva política, Acemoglu e Robinson (2012) chegaram à conclusão de que o desenvolvimento da economia de uma nação é diretamente proporcional à qualidade de sua democracia. As nações fracassam porque são autárquicas e,

---

<sup>11</sup> Essas são definidas como aquelas que promovem a pluralidade e a centralização política. São políticas inclusivas, porque atendem a um conjunto amplo de diferentes interesses e por representarem uma grande diversidade de atores políticos. Em contraste, instituições políticas extrativistas são erigidas para proteger os interesses de uma elite privilegiada e para restringir a participação política a um grupo seleto de atores.

portanto, ainda não superaram um modelo político que monopoliza o poder e que não permite a participação na distribuição de riqueza.

Por fim, considera-se que a grande contribuição da obra de Acemoglu e Robinson (2012) é mostrar que o autoritarismo pode até ser eficiente na promoção do desenvolvimento, mas é algo ilusório, não sendo capaz de promover o desenvolvimento econômico sustentável.

A abordagem institucional e neoinstitucional, pela leitura que se pode fazer, trás fundamentos para institucionalizar processos, modos de fazer, práticas sociais e organizacionais, comportamentos, ações, atitudes, entre outros, na perspectiva de alcançar eficiência na promoção do desenvolvimento local, a partir das políticas de compras governamentais. Por esse olhar, a lógica seria construir um ambiente institucional propício para que os MPE possam empreender nos seus negócios de compras governamentais, tendo a seu favor os fatores de produção necessários para alterar a economia local.

Esse contexto institucional, em favor do desenvolvimento das pessoas, empresas, organizações e municípios podem ser também discutidos a partir dos níveis de análise social classificados por Williamson (1996 apud CARVALHO, 2012). Mostra esse autor que a análise social é uma das abordagens da teoria neoinstitucionalista e pode ser estudada a partir de quatro níveis: (a) Macro-institucional; (b) Meso-Institucional; (c) Estrutura da governança; e (d) Micro-institucional.

O nível Macro-institucional, como o próprio nome sugere, diz respeito ao aspecto geral da análise social e abrange as instituições formais (Estado, religiões, etc.) e as informais (normas, costumes, tradições, etc.).

O nível Meso-institucional analisa as mudanças que ocorrem na legislação, no sistema judiciário, na burocracia dos governos e nas instituições governamentais jurídicas, no sentido de garantir legalmente os direitos de propriedade. A constituição de arranjos institucionais pode ser um mecanismo eficiente para alcançar essa finalidade, ditando as normas e as regras do 'jogo'.

O nível de estrutura da governança se refere aos custos de transação, particularmente das transações econômicas e envolvem os ativos efetivos e os agentes da governança.

O nível Micro-institucional reflete os custos de produção e as receitas das firmas, produtoras de bens e serviços, enfocando nas relações microeconômicas de

mercado. A microeconomia busca o equilíbrio entre produtor, consumidor, preços e quantidades de produtos disponibilizadas, com fim de estabilizar o mercado.

Estes níveis de análise institucional guardam interrelações em um contexto institucional, que resultam nas formas de coordenação ou governança, a partir justamente da grande estrutura (macro-estrutura institucional), manifestada na interação entre o Estado e as grandes corporações (empresas privadas), mediadas pela estrutura de governança (ministérios dos governos e agências reguladoras) e explicadas pela interação entre o ambiente institucional (órgãos, leis e normas) e os comportamentos das firmas e as preferências endógenas dos agentes.

Esse interrelacionamento institucional nada mais retrata que um mecanismo de controle para promover uma boa governança, segundo a visão de Williamson (1996 *apud* CARVALHO, 2012). O esquema abaixo apresenta as relações causais primárias entre os três níveis institucionais principais, refletindo as relações causais entre as variáveis secundárias, como segue:

Quadro 1 - Esquema de relações causais primárias.

---

I) Macro-Institucional	=	Estado, Município		
		Micro e Pequenas Empresas		
		Corporações Transnacionais		Mudanças de
II) Meso-Institucional	=	Ambiente Institucional	=	Parâmetros
		Estrutura de Governança		
III) Micro-Institucional	=	Atributos Comportamentais		
		Preferências Endógenas		

---

Fonte: Williamson (1996 *apud* CARVALHO, 2012).

Fazendo uma leitura do esquema acima, qualquer mudança no ambiente institucional (Meso-Institucional) traz impactos nos custos comparativos da governança que pode conduzir a uma reconfiguração das organizações ou nas instituições normativas.

Mudanças nos atributos comportamentais (racionalidade limitada e oportunismo) podem alterar os custos de transação observados nas relações intrafirmas, sendo assim, a seta pontilhada saindo das firmas para a estrutura de

governança sugere a importância dos atributos comportamentais e das preferências dos agentes econômicos.

Como consequência da dificuldade de lidar com esses elementos subjetivos, as ações dos governos, através das políticas macroeconômicas, setoriais e regionais, são capturadas pela luta entre os grupos de interesses, o que sugere a tentativa de buscar os ensinamentos da abordagem neocorporativista (CARVALHO, 2012).

Deste modo, os grupos privados influenciam e forçam acordos com a burocracia estatal por meio das associações e federações representativas dos interesses das frações de classe da burguesia industrial, agropecuária e financeira. “Estes grupos de interesses constituem instituições formadas para defender os interesses individuais, mas que acabam moldando e disciplinando os interesses individuais comuns como interesse do grupo privado como um todo” (CARVALHO, 2012, p. 46).

Como resultado dessa relação, as organizações corporativas (representantes de grupos de interesses) se tornam instrumentos de controle social dos indivíduos dos grupos. Esse modelo social institucionalizado pode e deve se manifestar no segmento das MPE, no sentido de estabelecer relações políticas, cuja parceria e diálogo com o Estado/Município possa ser proveitoso, em favor do desenvolvimento de suas atividades econômicas de compras governamentais. Assim, os agentes empresariais do segmento das MPE podem conseguir um ambiente político favorável para gerar emprego, renda e divisas para os cofres municipais, centrado nas compras governamentais, como efeito da interrelação e equilíbrio entre os três níveis institucionais (Macro, Meso e Micro-institucional).

### **2.3 O papel do Estado na promoção da economia e do desenvolvimento local**

Diante de um contexto de rápida difusão das tecnologias e do acentuado processo de globalização dos mercados e a pressão por governos mais democráticos, assistem-se desafios para o Estado assumir o papel de promotor do desenvolvimento local, como condição imprescindível para a redução da pobreza e das desigualdades sociais. Esta demanda se tornou espaço de reflexões e debates sobre a redefinição do papel do Estado, enquanto agente do crescimento das economias das regiões e dos países.

De fato, nas últimas décadas o Estado vem assumindo papel fundamental para estimular e efetivar o desenvolvimento das economias de muitos países. No entanto, o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (RDM) do Banco Mundial ressalta que a concretização dessa finalidade requer um Estado efetivo, presente e capaz de fornecer um ambiente constituído por regras e instituições favoráveis a produção de bens, serviços e riquezas, que permitam aos mercados e às pessoas prosperarem, rumo ao desenvolvimento local (RELATÓRIO..., 1997).

Para alcançar estas e outras finalidades, foi necessário o Estado passar por algumas reformas, no sentido de ajustar as suas funções operacionais a sua capacidade administrativa. Segundo Pereira (2018), a redefinição nas ações do Estado teve a finalidade de garantir a estabilidade macroeconômica, eliminar qualquer forma de nacionalismo econômico (como o controle de preços), estabelecer marcos regulatórios adequados à livre concorrência, investimentos em infraestrutura e serviços sociais básicos, proteger os direitos de propriedade, conservar o meio ambiente e focalizar no gasto social.

Nesse sentido, a reforma do Estado significou o revigoramento da sua capacidade institucional, com maior eficiência no funcionamento de suas estruturas, visando um eficaz atendimento das demandas de mercado e coletivas. Entretanto, o aumento da eficiência do Estado nas suas ações requer “a redefinição de normas e controles eficazes, além da elaboração de mecanismos de combate às ações arbitrárias e o combate da corrupção” (RDM, 1997, p. 4).

Esta eficiência também significou expor as instituições públicas a uma concorrência maior; melhoria no desempenho das instituições, através de significativos salários e incentivos; maior atendimento das necessidades da população, com maior aproximação do governo com o povo, tendo como tática a participação e a descentralização (RDM, 1997).

Com base nesta definição, a reforma do papel do Estado expressa suas estratégias de fortalecimento de suas instituições, com vista a aumentar a sua capacidade em responder as necessidades da coletividade, a partir da maior participação popular.

Assim, a dicotomia entre Estado *versus* mercado, que vigorou até por volta dos anos de 1980, cedeu lugar a uma visão mais complementar, no sentido de se tornar um “Estado efetivo”, o qual seria o promotor do Desenvolvimento. Com isso, o Estado ganhou novos contornos e passou a ser definido como um “agente parceiro,

catalisador, facilitador e indutor” do crescimento econômico, processo este conduzido pelo setor privado (CALDAS; MARTINS, 2005; PEREIRA, 2018; RDM, 1997).

Tanto que, para promover o desenvolvimento, muitas economias mundiais (China, Coreia e Taiwan) “optaram não por dar prioridade à privatização, mas por permitir que os agentes privados se desenvolvessem em torno do próprio setor estatal”(RDM, 1997, p. 6). Obviamente que esta estratégia exige um Estado forte e reestruturado para promover as condições favoráveis para a produção de riquezas e com maior distribuição equitativa, e não que fosse implantada a privatização propriamente dita, como solução para os impasses entre mercado, governo e sociedade.

Por esta lógica, os Estados bem desenvolvidos são àqueles que possuem “acentuadas capacidades administrativas e operacionais de controle institucionalizado, porém com flexibilização necessária para cumprir as metas de crescimentos do governo” (RDM, 1997, p. 7). Portanto, verifica-se que o Estado continua essencial para estimular o desenvolvimento econômico e social, porém agora atuando como agente complementar e facilitador desse processo, por lançar as bases institucionais apropriadas para efetivar as atividades empresariais.

O Estado, enquanto agente institucional, para prover as economias é algo tão fundamental que levantamento do RDM (1997), junto a empresários de 69 países, mostrou que muitos destes carecem de bases institucionais para a promoção do desenvolvimento.

Nestes espaços prevalece à combinação de níveis elevados de crime, violência e judiciários imprevisíveis, cujo resultado é incerteza entre os agentes produtores e que, por conseguinte, aumenta os custos de transação entre os mesmos, o que torna o ambiente desinteressante aos investimentos. Enfim, as fracas instituições estatais, porém arbitrárias, contribuem para desestimular as suas próprias bases econômicas, conforme este relatório.

Para fortalecer a capacidade institucional do Estado para cumprir seu papel de facilitador do crescimento da economia, o RDM (1997) sugere duas estratégias fundamentais:

- a) compatibilizar a função do Estado com suas capacidades, devendo avaliar criteriosamente como e onde ele deve intervir, pois um Estado que tenta realizar muitas ações com recursos escassos e quase sem nenhuma

capacidade administrativa e operacional muitas das vezes incorre em inoperância;

b) aumentar a capacidade do Estado mediante o revigoração das instituições públicas, com elaboração de regras e restrições efetivas para o controle das ações arbitrárias do Estado e o combate da corrupção, submetendo, inclusive, as próprias instituições estatais a uma concorrência maior, visando sua maior eficiência, oferecendo incentivos aos funcionários públicos para melhorar seu desempenho.

Em outro trecho, este RDM (1997) reforça que o Estado pode se tornar menos burocrático e mais eficiente para complementar e fomentar as economias, a partir de três mecanismos: regras e restrições; voz e parcerias; e pressões competitivas.

As regras e restrições passam pela construção de um eficiente arcabouço institucional, com normas e regras bem definidas, garantindo os direitos de propriedade e estruturas elementares para desenvolver os mercados e seus cidadãos. Também devem ser considerados para compor as instituições, aspectos locais referentes aos valores culturais da sociedade civil local, como costumes, normas próprias, forma de organização, etc.

Ou seja, o Estado tem que criar mecanismo para firmar não apenas os fundamentos econômicos, mas também a base institucional, como fez o Japão, Coreia do Sul e outros países do leste asiático. Com isso, estes Estados passaram a ter “visão e a capacidade de escolher a melhor alternativa de intervenção, superando políticas mal fundamentadas de comércio, crédito e desenvolvimento industrial” (RDM, 1997, p. 6).

Aqui se torna oportuno retomar os fundamentos da teoria das instituições de North (2018), particularmente sobre o papel do Estado para promover as economias. De fato, o autor, ao buscar diferenciar as regras formais e informais, discute o papel do Estado na perspectiva do crescimento das economias, delegando-o a criação, regulação e extinção das regras formais.

Estas, por seu turno, são definidas pelo autor como um conjunto de leis, regulamentos, constituições, enfim são regras criadas, ratificadas, extintas e reguladas pelo Estado, passando ainda por regras jurídicas, políticas, econômicas e contratos.



Portanto, a visão de Estado na concepção de North (2018) é de um ente regulador, e não interventor, contudo no âmbito das trocas econômicas, com vista a reduzir os custos de transação, para que os agentes venham a cumprir os contratos firmados. North (2018) acredita, inclusive, que o sucesso das nações mais desenvolvidas passa pela execução eficaz de contratos, os quais estão associados ao baixo custo de transação, ligado a trajetória de crescimento econômico e que, em última análise, reflete uma eficiente matriz institucional (regras formais e informais).

A voz e parcerias são outros fortes ingredientes para fortalecer o Estado na indução do desenvolvimento local. De fato, para alcançar desenvolvimento estável e em longo prazo, o RDM (1997) recomenda que o Estado priorize os princípios básicos sociais e ambientais<sup>12</sup> na sua agenda, de modo que as políticas públicas garantam o crescimento compartilhado e equilibrado<sup>13</sup>, com vista a impactar na redução das desigualdades sociais.

A estratégia para isso é a participação social, a qual deve orientar o Estado quando das necessidades coletivas (RDM, 1997). Por este olhar, registra-se o revigoramento das capacidades institucionais que o Estado tem como um dos pilares a aproximação do governo e seus cidadãos, algo fundamental para induzir o desenvolvimento local.

Levantamento do RDM (1997) mostra que a participação social local nas políticas de Estado assegura maior eficiência e efetivação nas ações, com retornos mais altos, por exemplo: nos programas de saneamento de água em Recife, Brasil; em moradias populares em *Port Elizabeth*, África do Sul; na gestão em *Gujarat*, Índia; e de assistência médica em Cartum, Sudão. Enfim, estas experiências (inter)nacionais bem sucedidas atestam o poder da parceria e cooperação entre os habitantes locais, o governo e o desenvolvimento das regiões.

---

<sup>12</sup> O crescimento sustentável está relacionado estritamente ao padrão de desenvolvimento, no sentido de limitar, manter e conservar recursos (em seus múltiplos aspectos), visando garantir a sobrevivência e a reprodução das gerações futuras. Aqui a lógica é o usufruto dos recursos de fatores de produção de forma equilibrada, de modo atender as necessidades atuais, mas sem comprometer as fontes de recursos para as futuras gerações. Esse conceito foi definido e difundido pela Comissão *Brundtland*, no relatório denominado “Nosso Futuro Comum”.

<sup>13</sup> O crescimento sustentado se refere a padrão de crescimento econômico. Aqui deve predominar a máxima da ciência econômica: “os recursos são limitados e as necessidades são ilimitadas, indicando que o crescimento econômico não pode ser ilimitado, pois a disponibilidade de recursos naturais é limitada. Caso não se obedeça a esse parâmetro, as fontes de recursos podem se tornar insustentáveis ou, até, chegar ao seu esgotamento, podendo comprometer o bem estar das gerações futuras. Tanto que a recomendação é que a política de crescimento econômico se preocupe e insira a variável ambiental, buscando a equidade entre o crescimento econômico e a conservação do meio ambiente.

Quanto às pressões competitivas, base da economia capitalista, é um dos fundamentos do desenvolvimento local, por levar o agente empresarial a qualificar seu produto e serviço, tornando-os bem elaborados, gerando benefícios aos consumidores. Este ambiente competitivo, por sinal, está gerando muitos benefícios na China, na Índia, em boa parte da América Latina e em outras regiões do mundo (RDM, 1997). Acredita-se que o mais importante é que essa pressão de 'fora' contribui para melhorar a qualidade dos serviços prestados pelos governos, bem como a sua representação dos interesses das empresas e dos cidadãos, tornando-se um forte ingrediente do desenvolvimento local.

Quanto à produção de serviços, o setor público tem que ser eficiente, sendo isso possível a partir de adoção de três elementos essenciais, segundo o RDM (1997). O primeiro diz respeito a uma forte capacidade centralizada de formulação e coordenação de políticas, pois a concretização de metas exige que elas sejam convertidas em prioridades estratégicas, o que requer mecanismos que conduzam a decisões bem informadas, disciplinadas e responsáveis<sup>14</sup>.

O segundo refere-se aos sistemas eficientes de prestação de serviços, abrangendo o equilíbrio entre flexibilidade e responsabilidade. Para tanto, existem vários mecanismos de mercado, a exemplo da terceirização dos serviços que podem melhorar a qualidade na sua prestação. Também tem relevância para isso a voz dos cidadãos, os quais podem muito bem orientar as instituições para a formulação de políticas públicas. Esses mecanismos ajudarão a produzir decisões melhor informadas e aumentar a credibilidade geral da formulação de políticas.

Ao contrário dessas estratégias, se os políticos ou burocratas seguirem apenas os interesses próprios ou os interesses imediatos, manifestados pelos seus representados, o resultado pode ser coletivamente indesejável e, até, desestabilizador, até porque na arte de governar não existe mão invisível a guiar automaticamente as iniciativas individuais rumo a um bem comum. O mais racional é criar mecanismos para disciplinar e coordenar o debate político e trazer à colação propostas políticas colidentes<sup>15</sup> (RDM, 1997).

---

<sup>14</sup> Um constante desafio enfrentado por todos os países é estabelecer regras que confiram aos políticos e seus assessores a flexibilidade de que necessitam para formular políticas, mas que enquadrem suas decisões em processos que admitam contribuições e a supervisão exercida pelos setores interessados, em desfavor das camadas populares.

<sup>15</sup> Em algumas partes do globo, os políticos delegaram a coordenação da política econômica e estratégica a entidades oriundas de processo participativo, em que a coletividade enfrenta o desafio de se fazer presente em fóruns estabelecidos, onde as decisões tomadas são em comum. Contudo,

O terceiro elemento que pode ser um alicerce de um setor público eficiente é a reforma das instituições de prestação de serviços, pois, no geral, essas são mal implementadas. A má qualidade, o alto custo, o desperdício, a fraude e a corrupção têm turvado a prestação de serviços em muitos países em via de desenvolvimento. Na maioria dos casos, os problemas podem ser atribuídos à crença de que o governo deve ser o provedor dominante, se não o único dos serviços públicos.

São abundantes os exemplos de ineficácia na prestação de serviços públicos. Um retrato dessa situação é na China, onde a insuficiência da manutenção forçou a retirada da produção de quase um milhão de hectares de terras irrigadas, desde os anos de 1980 (RDM, 1997).

Por isso ser interessante criar mecanismos institucionais para melhorar a prestação de serviços públicos<sup>16</sup>. Os instrumentos mais eficientes são a voz do cidadão, lealdade ao serviço público, a existência de regras bem especificadas a ser por eles seguida, a participação em mercados competitivos, parcerias com o setor privado (RDM, 1997).

Ao lado desses mecanismos, a formulação de políticas deve contemplar a capacitação do pessoal, agregando elevada motivação remuneraria como força vital de um Estado efetivo. De fato, não há dúvida de que o salário é importante, mas assim também o são outros aspectos, como a seleção e a promoção de pessoal com base no mérito<sup>17</sup> a serem adotados pela administração pública.

Portanto, a valorização e vivência desses três fundamentais fatores supracitados pelo RDM (1997) podem contribuir para construir um setor público eficiente e qualificado para efetivar serviços, cuja condução leva o governo a se aproximar da vontade popular, atendendo eficientemente às necessidades coletivas e com maior abrangência, na medida em que passa a conhecer as principais demandas sociais. Por isso, seja recomendável o revigoramento das instituições

---

muitos países não dispõem desses mecanismos, cuja ausência se traduz em políticas estratégicas incoerentes e instabilidade macroeconômica, como ocorre em alguns países da América Latina.

<sup>16</sup> Apenas 6% dos empresários nacionais classificaram como eficiente a prestação de serviços pelo governo, enquanto 36% chegam a considerá-la muito ineficientes. Os serviços postais saíram-se razoavelmente bem, seguidos pelos serviços alfandegários e rodoviários; a pior classificação coube aos serviços de saúde.

<sup>17</sup> A seleção e a promoção baseadas no mérito restringem o clientelismo político e atraem e retêm pessoal mais capacitado. Tão importante também é constituir um sadio espírito de equipe, com fim de relacioná-lo com as metas da organização, cujo fundo é reduzir os custos das coerções na observância das normas, de modo a fomentar a lealdade e as parcerias internas.

públicas, na perspectiva de aproximar o governo com o povo, requerendo assim a voz do povo<sup>18</sup> na formulação de políticas públicas.

Por certo que a descentralização exerce importante papel para melhorar a capacidade e eficiência do Estado na prestação de serviços públicos, ao gerar pressões no sentido de melhor ajustar os serviços do governo às preferências locais. Com essa transferência o governo fortalece a responsabilidade local e, por conseguinte, contribui para subsidiar o desenvolvimento econômico local.

Para aumentar a eficiência das ações das políticas de Estado com a finalidade de estimular e induzir o desenvolvimento local é fundamental discuti-lo, levando em conta suas definições, marco temporal, estratégias e abordagens.

De fato, a partir dos anos de 1990, assistiu-se o renascimento das chamadas ciências regionais, colocando na sua agenda de discussão “a valorização das localidades na perspectiva da geração de riqueza em um contexto de sistema de produção flexível e da globalização, contribuindo assim para uma vertente de desenvolvimento de base local” (HANSEN; MELO, 2006, p. 12).

A matriz teórica do desenvolvimento local tem a sua origem na compressão do tempo-espço e no aparecimento de um paradoxo central dos tempos modernos de Harvey (1989 *apud* COSTA, 2010), publicado no seu livro *Condição Pós-Moderna*. O autor assinala que, nas duas últimas décadas, a sociedade mundial passou a viver uma intensa compressão do tempo-espço que acabou tendo um impacto desorientado e disruptivo sobre as práticas político-econômicas, sobre o equilíbrio do poder de classe, bem como sobre a vida social e cultural. Por isso, “a sociedade passou a se preocupar com a produção de signos, imagens e sistema de signos [...]” (HARVEY, 1989 *apud* COSTA, 2010, p. 103).

Desde então, o desenvolvimento local se tornou objeto de debate na literatura econômica, na perspectiva de entender os aspectos determinantes da promoção do desenvolvimento, bem como as políticas necessárias para a sua sustentação ao longo do tempo. Ou, como prefere Costa (2010, p. 103): “o Desenvolvimento local é um novo corpo teórico que passou a impactar e impulsionar decisivamente estudos nas áreas do planejamento do desenvolvimento regional e urbano, dando-lhes forma e direção às economias”.

---

<sup>18</sup> O governo precisa abrir campo para a participação dos indivíduos, organizações do setor privado e outros grupos da sociedade civil para que possam expressar suas opiniões. O fundo dessa estratégia é alcançar maior descentralização do poder e dos recursos do governo.

Por certo que as políticas de desenvolvimento regional encontram novo espaço favorável para sua operacionalização, em que a atração de empresas/empreendimentos funciona como elementos motores de crescimento. Estes e outros atores estão, agora, voltados para as forças endógenas do sistema regional e para o tecido sociocultural presente, imprimindo a importância das forças sociais na exploração das potencialidades locais (ZAPATA, 2006).

Oportuno aqui conceber que o Desenvolvimento local seja “um processo endógeno registrado em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos capaz de promover o dinamismo econômico e a melhoria da qualidade de vida da população [...]” (FEITOSA, 2006, p. 139).

Conforme a definição de Buarque (1999), pode-se conceber o desenvolvimento local como um processo de mudança social e elevação das oportunidades da sociedade, compatibilizando, no tempo e no espaço, o crescimento e a eficiência econômica, a conservação ambiental, a qualidade de vida e a equidade social. Este autor argumenta que o desenvolvimento local significa um claro compromisso com o futuro e a solidariedade entre gerações, o que expressa à sustentabilidade deste modelo de desenvolvimento.

Zapata (2006) corrobora que este processo de mudança social para a construção de um novo modelo de desenvolvimento está associado numa idealização de “baixo para cima”, como uma tentativa de redução da pobreza e das desigualdades sociais e regionais. Esta autora enfatiza que o esforço do desenvolvimento local deve ser centrado “nas pessoas, pelas pessoas e para as pessoas”, com vista alcançar a sustentabilidade humana, em conjunto com o crescimento econômico.

Por este prisma, o desenvolvimento local se traduz na capacidade da sociedade em liderar e conduzir, de forma eficiente, os fatores produtivos disponíveis locais, de modo que os atores alcancem as premissas socioeconômicas deste modelo. Ou seja, este modelo está associado às iniciativas inovadoras e mobilizadoras da coletividade, articulando as potencialidades locais nas condições dadas pelo contexto.

Nesse processo, “as comunidades procuram utilizar suas características específicas e suas qualidades superiores e se especializar nos campos em que têm uma vantagem comparativa com relação às outras regiões” (HAVERI, 1996 *apud* BUARQUE, 1999, p. 10). Esta última definição remete ao objetivo do

desenvolvimento local, isto é, mobilizar o potencial endógeno local, a partir dos recursos tangíveis e intangíveis disponíveis no território (PEREIRA, 2006, p. 101).

De acordo com Vasquez Barquero (1988), os fatores intangíveis estão imbricados no desenvolvimento local e tem relação com a identidade da cultura local, em que os atores passam a assimilar novas realidades produtivas e os novos esquemas de relações sociais. Entende ainda que os novos esquemas de relações sociais e os novos valores encontram eco favorável nas zonas de desenvolvimento local. Integram-se com mínimo de custo social e cultural.

Defende ainda este mesmo autor que as atividades produtivas se integram na vida social e cultural da população local, incorporando novos valores que desenvolvem e potencializam os antigos, sem criar conflitos e contradições no processo de adaptação. Compõem também os fatores intangíveis o capital social (colaboração, compartilhamento, ajuda coletiva) e o capital humano (saberes difusos, experiência, qualificação).

Vasquez Barquero (1995) discute os fatores estratégicos condicionantes para dinamizar e mobilizar as potencialidades locais sob dois aspectos. O primeiro diz respeito à abordagem econômica do desenvolvimento local, na qual a sociedade empresarial utiliza sua capacidade para organizar, da forma mais produtiva possível, os fatores produtivos da região. O segundo se refere ao aspecto sociocultural, em que os valores e as instituições servem de base para o desenvolvimento da região.

Estes aspectos elementares do desenvolvimento local podem ser mais bem esclarecidos e entendidos. Nesse sentido, Vasquez Barquero (1995, p. 234) afirma que, dado o caráter não substituível da capacidade empresarial e das inovações no crescimento econômico, “o processo de desenvolvimento somente pode ser possível em um entorno sociocultural que incentive o ‘espírito empreendedor’, valorize as energias locais, estimule a concorrência e que aceite o risco [...]”.

Dessa forma, a criação de um ambiente em entorno do sociocultural como base para o desenvolvimento da região passa pelos valores e culturas arraigadas no próprio local, devendo ser legitimadas pelas instituições, a partir da adoção de adequadas regras e normas.

Acentuando as discussões sobre o tema em questão, o desenvolvimento local passa pelo “entorno produtivo institucional, do qual faz parte, esse processo estimulando a formação de uma nova organização do sistema de cidades e regiões,

de acordo com a nova divisão internacional do trabalho” (VASQUEZ BARQUERO, 2001, p. 13).

O desenvolvimento local está associado à ideia de que “as localidades e territórios dispõem de recursos econômicos, humanos, institucionais e culturais, bem como de economias de escala não aproveitadas, que formam seu potencial de desenvolvimento” (VASQUEZ BARQUERO, 2001, p. 57).

Do ponto de vista regional, o conceito de desenvolvimento endógeno pode ser entendido como um processo de crescimento econômico, implicando numa contínua ampliação da capacidade de agregação de valor sobre a produção, bem como da capacidade de absorção da região, cujo desdobramento “é a retenção do excedente econômico gerado na economia local e/ou a atração de excedentes provenientes de outras regiões” (VASQUEZ BARQUERO, 2001, p. 13). Esse processo tem como resultado a ampliação do emprego, do produto e da renda do local ou da região.

Aqui se torna interessante atentar para o comentário de que “[...] o desenvolvimento local se propõe a atender às demandas da população local através da participação ativa da comunidade envolvida. O objetivo é alcançar o bem-estar econômico, social e cultural da comunidade local em seu conjunto” (VASQUEZ BARQUERO, 2001, p. 39).

O desenvolvimento local pode também ser discutido em forma de rede. Nesse aspecto, a atividade econômica, social e institucional está baseada nas relações entre indivíduos, empresas e organizações, razão pela qual pode ser identificada uma grande variedade de redes. Assim, “existem as redes pessoais e as redes que as empresas estabelecem com os agentes do entorno próximo e que se caracterizam por apresentar relações informais ou, mais precisamente, casuais e, às vezes, comerciais” (VASQUEZ BARQUERO, 2001, p. 98). Por conseguinte, os sistemas produtivos locais se constituem um tipo especial de rede, marcado pelo forte enraizamento no território e pela manutenção de relações comerciais baseadas na confiança, inclusive com a iniciativa privada.

A literatura econômica tem incorporado nas suas análises o capital social, por ser um dos elementos culturais de base do desenvolvimento local. Putnam (*apud* PEREIRA, 2006, p. 105), um dos pioneiros em definir o capital social, analisou o desenvolvimento socioeconômico entre o Norte (desenvolvida) e Sul (subdesenvolvida) da Itália, levando em conta as suas instituições, as relações sociais, entre outros aspectos, e concluiu que “as tradições cívicas e a capacidade

de organização social eram fortes determinantes das disparidades regionais encontradas na Itália”.

Conceitualmente, o capital social diz respeito “às características da organização social, ou do tecido social de uma localidade ou região, imbricadas em normas e valores que facilite a coordenação e cooperação entre indivíduos, empresas instituições e governos” (PEREIRA, 2006, p. 103). Este autor define ainda que o capital social se refira aos valores que estão presentes na sociedade, na forma de princípios e atitudes, que lhes permitem proporcionar ações coletivas, em prol do bem-estar comum.

O capital social, na perspectiva da interação e cooperação entre as pessoas, entre os agentes, entre as organizações, pode ser orientado por meio de interações ou restrições informais, “tornam-se determinantes para baixar os custos de transação e de transformação, elevando os benefícios econômicos entre a coletividade” (PEREIRA, 2006, p. 111).

Aqui merecem destaque duas distinções: se por um lado, o termo capital significa ativos, relacionados à posse (de propriedade pessoal) ou a capacidade de possuir habilidades para o desenvolvimento de determinada atividade; por outro, o termo ‘social’ implica que um bem ou recurso é alcançado através do envolvimento com a comunidade, com vista a beneficiar a coletividade (PEREIRA, 2006).

De fato, na obra de Costa (2010, p. 110) pode-se observar que “o capital social é um fator intangível por natureza e que só se desenvolve por intermédio de sua própria utilização”. Considera como sendo um bem público, na medida em que acaba gerando externalidades positivas para o conjunto da comunidade ou dos agentes, sendo um dos alicerces para o desenvolvimento da capacidade de governança de determinada localidade ou região.

Posto isso, pode-se considerar que a inserção do capital social na teoria do desenvolvimento local revela que o sucesso econômico de cada região depende “da capacidade de se especializar naquilo que consiga estabelecer vantagens comparativas efetivas e dinâmicas, decorrentes do seu estoque de atributos sociais e da capacidade local de promoção continuada de sua inovação” (BENKO, 1999 *apud* FEITOSA, 2006, p. 135).

Aliás, é interessante saber que o fundo da acumulação do capital social não é a segurança econômica para os pobres e muito menos visa à redução das desigualdades, mas objetiva o ‘empoderamento’, o qual diz respeito à “participação



dos cidadãos no processo decisório [...] Uma oportunidade para reforçar a vitalidade da comunidade cívica” (PEREIRA, 2006, p. 114).

Por certo que o empoderamento e a participação dos cidadãos nas decisões das políticas de desenvolvimento local são uma das marcas do desenvolvimento local, com a perspectiva de ampliar a autonomia da sociedade civil sobre o rumo da economia local, cuja efetiva participação seja uma estratégia para delegar a melhor alternativa econômica, exploração, uso dos recursos locais e, principalmente, para inserir as comunidades neste projeto de desenvolvimento.

Outro fator importante que condiciona o desenvolvimento local é a aprendizagem, manifestado no conhecimento tácito e no conhecimento codificado que, combinados, transformam fatores locais em vantagens competitivas. Para isso, Pereira (2006, p. 120) diz que “são fundamentais as redes locais, um ambiente no qual o conhecimento tácito se torna coletivo, através de processos de socialização do conhecimento, por meio da aprendizagem coletiva e das relações interpessoais”.

Portanto, pode-se considerar que o aumento da capacidade institucional do Estado para complementar, fomentar e induzir o desenvolvimento local passa pela efetiva definição desse termo, bem como pelas políticas realizadas, com adoção de eficientes regras, restrições; e parcerias para a construção de um ambiente propício ao desenvolvimento dos negócios de bases municipal.

### 2.3.1 Perspectivas institucionais para tornar o Estado mais eficiente

Aqui se parte da premissa de que o fomento das compras governamentais, como mecanismo para induzir o desenvolvimento local passa pelo aumento da eficiência do Estado, manifestado na gestão municipal, a qual depende da sua capacidade institucional. Para tanto, a construção de um ambiente institucional, sustentado por eficazes mecanismos institucionais de regras, normas, restrições, parcerias, concorrência, valores, leis, decretos, culturas, etc., são fundamentais para conduzir e desenvolver os negócios de bases empresariais locais, como nas duas unidades de análises.

Para se entender as instituições que fortalecem e tornam o Estado mais eficiente, Pereira (2004) diz que se deve examinar o Estado como uma instituição que organiza a ação coletiva dos cidadãos, através da constituição nacional, e de todas as demais instituições legais ou jurídicas que cria ou legitima e que fazem

parte constitutiva dele próprio. É nessa perspectiva que o Estado contemporâneo desempenha o papel econômico de institucionalizar os mercados, promover o desenvolvimento econômico e a segurança social dos cidadãos.

Neste termo, o Estado, do ponto de vista de uma organização estatal, se manifesta com um sistema institucional normativo, constituído por leis, normas, regras, relativamente permanentes e por políticas públicas mais transitórias. Por este prisma, o Estado é uma instituição organizacional, ao passo que as instituições que ele cria para regular e ordenar a vida econômica, política, social, etc., são instituições puramente normativas (PEREIRA, 2004).

O Estado é o instrumento de ação coletiva, o qual permite a sociedade alcançar seus objetivos políticos fundamentais, tais como: a estabilidade social, a liberdade, o bem estar e a redução das desigualdades sociais. Por outro lado, este mesmo Estado tem a finalidade de garantir a propriedade e os contratos, cuja intenção é promover a prosperidade, sendo que essa será tanto maior, quanto mais garantidos forem a propriedade e os contratos (PEREIRA, 2004).

As instituições, entendidas como valores e as normas sociais, determinam o comportamento social, em favor do cidadão e são fundamentais para promover o desenvolvimento da economia. “Estas instituições se refletem nos valores e crenças prevalentes no sistema cultural e que derivam de sua legitimidade e de sua adaptação à estrutura e à cultura social” (PEREIRA, 2004, p. 8). No entanto, essas só ganham legitimidade e efetividade, quando correspondem às estruturas econômicas e sociais existentes, e respeitam o respectivo sistema vigente.

Aqui é oportuno frisar que Pereira (2004, p. 9) critica “as instituições, como um conjunto de Leis, Normas e Regras definido pelo Estado, as quais não devem ser instrumentos apenas para garantir a propriedade, os contratos e o crescimento da economia”, mas devem, sobretudo, ser algo mais abrangente, por que:

- a) primeiro, o Estado, enquanto agente fundamental da ação coletiva é uma instituição capaz de promover uma estratégia de desenvolvimento econômico;
- b) segundo, o Estado é a matriz das demais instituições, as quais poderão ser favoráveis, ou um impedimento, ao desenvolvimento;
- c) terceiro, o mercado competitivo é uma construção social e, como tal, é a principal instituição e a principal estratégia que uma sociedade usa para induzir seu desenvolvimento;

- d) quarto, o Estado tem capacidade de assegurar boas oportunidades de investimento para os empresários. Por isso, o Estado defende a concorrência, as instituições e as políticas econômicas, visando corrigir suas falhas de mercado;
- e) quinto, as instituições precisam garantir a estabilidade macroeconômica, que não se limita ao controle da inflação, mas inclui o equilíbrio das contas externas, contas públicas e de um razoável pleno emprego.

Para que essas atribuições sejam alcançadas, o Estado tem que ser calcado em instituições eficazes, capazes de assegurar objetivos políticos, econômicos, sociais, etc. de uma sociedade democrática, ou seja, segundo Pereira (2004, p. 10), “as instituições são mais eficientes em regime político democrático, cujo sistema constitucional assegura o império da lei, pois permite a participação das organizações da sociedade civil”. Enfim, em uma sociedade democrática, as instituições visam tornar os governos mais legítimos e as decisões políticas mais voltadas para o interesse público e interesse nacional.

Contudo, Pereira (2004) considera que, entre as instituições, a principal delas é o Estado, seja como conjunto de instituições jurídicas com poder coercitivo sobre a sociedade, seja como aparelho ou organização de Estado, que formula políticas, aprova leis e as executa. Por essa visão, o Estado age sobre a sociedade através de suas instituições.

Ampliando a discussão, pode-se pontuar que a própria reforma do Estado brasileiro, por volta do final dos anos de 1990, foi um mecanismo adotado para enfrentar a competição, visto naquela ocasião, o país abriu suas portas aos produtos estrangeiros, quando a economia se inseriu na economia global, passando a vivenciar um contexto de maior concorrência.

Todavia, são observadas ambiguidades na reforma do estado. Holanda (1989) cita as mais significantes: dissociação do programa de reforma à estratégia global de desenvolvimento do país, pois condiciona a nossa capacidade para transformar a sociedade; a reforma é instrumento e que depende de um Projeto Nacional de Desenvolvimento previamente definido, o que requer fortes instituições políticas, cujas lideranças possam formular e executar o referido projeto; necessidade de melhoria da qualidade dos recursos humanos voltados para a administração pública, considerando as experiências concretas de administração pública; etc.

A prevalência desses fatores alimenta a ineficiência do funcionamento do Estado. Quando muito, coloca-se culpa no corpo de servidores e com demissão de funcionários, quando na verdade a questão de ineficiência passa pela baixa qualidade dos serviços prestados, e não pelo excesso de funcionários, não justificando assim as privatizações (HOLANDA, 1989).

No geral, a reforma deve ter relação direta com a sobrecarga da capacidade da gestão do Estado, recaindo sobre seus braços responsabilidades desproporcionais aos seus recursos organizacionais e de gestão, e não que a questão centre na escassez de recursos financeiros e logísticos, falta de capital ou algo do gênero. Para Holanda (1989) a reforma tem que eleger prioridades e que permitam elevar a capacidade de gestão do Estado, tais como a formação de recursos humanos, o desenvolvimento institucional e a pesquisa em administração.

A reforma gerencial, entendida em termos do modelo estrutural de gerência pública, destina-se essencialmente a aumentar a capacidade do Estado de garantir direitos sociais e republicanos sem incorrer nas deficiências que caracterizaram o Estado do bem-estar social burocrático do século XX. A ideia não é substituir o Estado social por um “Estado facilitador” (*enabling state*) como propõe o pensamento neoliberal; mas sim substituí-lo por uma forma de Estado que dá poderes aos indivíduos para competirem no mercado (BRESSER-PEREIRA, 2008).

“A premissa elementar econômica da reforma do Estado se traduz no melhor uso das receitas de impostos, com melhores serviços a custos menores e, assim, tornar o Estado mais eficiente no uso dos recursos públicos” (BRESSER-PEREIRA, 2008, p. 405). Isso indica que o Estado tem que ser forte, a ponto de ser capaz de criar condições institucionais e econômicas de acumulação de capital para estimular e induzir o desenvolvimento local.

Nesse sentido, a reforma poderia ser uma ferramenta para alcançar o crescimento econômico. Mas, no Brasil isso não foi factível, em decorrência de problemas de ordens estruturais e que o país não consegue elucidar, como a questão tributária, o custo Brasil, rigidez na relação de trabalho, etc. (BRESSER-PEREIRA, 2008).

Por isso, predomina no Brasil os baixos salários e a pequena renda que, combinada com a desigualdade no acesso ao crédito e a recursos, como terra e educação, contribuem para o baixo crescimento da renda das pessoas pobres e, conseqüentemente, para menor crescimento econômico (BARBOSA, 2009). Essa

realidade mostra que as reformas patrocinadas pelas políticas macroeconômicas, mais as ações de mercado, não têm contribuído muito para a redução da pobreza e as desigualdades sociais no Brasil.

Contribuem também para emperrar a economia brasileira as falhas de mercado e as falhas do governo. Os pontos vulneráveis do mercado, quanto aos objetivos de desenvolvimento local, é a presença de empresas monopolistas ou oligopolistas que dominem a economia local; sistemas de produção concentradores de renda; formação de externalidades negativas; e produtores e/ou empresas que se modernizam lentamente (BARBOSA, 2009).

Combinam com essa situação as falhas do governo, das quais cita-se as seguintes: as instituições do governo conhecem menos os problemas, as vantagens e as preferências do que a própria sociedade local; o governo normalmente é incapaz de administrar detalhes do planejamento, dos programas e das ações; o planejamento pode ser manipulado para atender a interesses de grupos, e não ao desenvolvimento local; e em regiões subdesenvolvidas, normalmente o governo não tem planejamento para o desenvolvimento local (BARBOSA, 2009). Portanto, esses fatores citados se refletem no pouco desenvolvimento da economia brasileira.

Se for assim, então, o próprio Estado, como instituição, necessita de especial proteção para poder executar com autonomia suas funções. Isto exige que os gestores públicos assumam a responsabilidade de constituir boas instituições, por serem eles os agentes públicos, que, no núcleo estratégico do Estado, organizam e dirigem toda a organização estatal, além de formular políticas ou governar. São os gestores públicos que, fazendo parte das carreiras exclusivas de Estado, detêm em alguma medida o poder de Estado.

Afinal de contas, “se a administração pública burocrática exige administradores profissionais competentes, a gestão pública exige administradores profissionais ainda mais competentes e mais prestigiados [...]” (PEREIRA, 2004, p. 15). Enfim, a gestão municipal tem de ser dotada de instituições eficientes (democracia, autonomia, participação e representação política, leis, normas, regras e restrições, concorrência, parcerias, voz, colaboração) para assegurar a viabilidade e sucesso das compras governamentais, visando induzir o desenvolvimento local.

Enfim, a lógica é construir um ambiente normativo de práticas, valores, culturas, aprendizagens, processos, organizacional, fomento, investimentos, parcerias, em ter outras, cuja capacidade institucional possa atender todas as

demandas dos empreendedores nas compras governamentais e, *destarte*, ser o elo entre a gestão pública e o desenvolvimento local.

Todavia, é prudente cogitar aqui que essa eficiência institucional do Estado/Município para conduzir e desenvolver os negócios de base municipal rumo ao desenvolvimento local, passa fundamentalmente por mecanismos de controle e de governança. Para maior aprofundamento dessa temática, de antemão, torna-se interessante entender a governabilidade, como sendo algo inerente das democracias e, como tal, reflete a capacidade sociopolítica de um governo viabilizar acordos/pactos políticos para dar sustentação à implementação de determinado projeto de desenvolvimento (CARVALHO, 2012).

A governabilidade democrática, acima de tudo, deve ser capaz de enfrentar os desafios e aproveitar as oportunidades para concretizar o pacto social, visando à melhoria da coletividade. Além disso, deve se constituir numa estratégia inteligente de ações pró-ativas para construção de capacidades voltadas para o desenvolvimento local sustentável. Carvalho (2012) entende que essa capacidade para alcançar essa finalidade depende da inter-relação entre o sistema institucional (*governance*), das capacidades dos atores políticos, econômicos e sociais (atores dirigentes do empreendimento) e da quantidade e qualidade das lideranças transformadoras disponíveis.

Por conseguinte, como se nota, a governança tem estrita relação com a capacidade de a gestão governamental formular e implementar, com eficiência, suas políticas públicas, de modo alcançar suas metas sociais o mais abrangente possível. Na perspectiva institucional, a governança pode ser concebida como sendo “um conjunto de mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, implicando assim na necessidade de se expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração do jogo político de interesses” (CARVALHO, 2012, p. 63).

Trazendo esse conceito para o objeto em estudo, a governança busca, sobretudo, acomodar interesses difusos dos agentes que participam na política de compras governamentais, entre eles a gestão municipal, os MPE e os trabalhadores, tendo como parâmetro as normas institucionais estabelecidas. Além de intermediar o diálogo entre os atores de um projeto de desenvolvimento, a governança visa afetar os custos de transações, através de alguns mecanismos, como avaliações comparativas, adaptabilidades, incentivos e das burocracias.

Williamson (1996 *apud* CARVALHO, 2012) investigou e distinguiu a governança espontânea e a governança dirigida ou intencional. A governança espontânea é conduzida pelas organizações econômicas com base no princípio de que a maximização dos interesses individuais resulta em bem estar social por meio do sistema de preços do mercado, a “mão invisível”. Entretanto, devido às falhas do mercado, o governo (a mão visível), por meio das instituições governamentais, pode impor controles sobre as instituições econômicas vigentes. .

A governança intencional, por seu lado, expressa o conjunto de leis e regulamentações que normatizam a instituição (“a lei”), enquanto que a governança espontânea mostra as práticas de resolução de problemas, neutralizando as leis e a organização para tornar a resolução de disputas rápidas e sem custo. O bom desempenho da economia depende do *design* estrutural de todas as relações sociais, principalmente, entre o Estado e o setor privado, entre políticos e burocratas do governo e entre cidadãos e o Estado (CARVALHO, 2012).

Pelo visto, a governança intencional (Normas, Regras e Leis) e a governança espontânea (atores econômicos) são mecanismos para garantir o ambiente propício para o desenvolvimento dos negócios de base municipal das compras governamentais dos MPE. Busca intermediar, mitigar e elucidar os custos que envolvem esse empreendedorismo, inclusive, as próprias disputas.

Afinal de contas, o princípio elementar da governança seja: “Os agentes privados e cidadãos se beneficiam, quando se comportam de modo a favorecer o interesse público e, ao contrário, são penalizados quando não o fazem” (CARVALHO, 2012, p. 64). Nesse sentido, o Estado desempenha papel exclusivo, ao definir a estrutura dos incentivos aos agentes privados, ao delegar poder de coerção legitimado pela lei que obriga a prática de ações ou as proíbe, como também pode alterar os preços relativos através do sistema fiscal.

Ou seja, o Estado utiliza o seu aparato normativo (leis e regulamentos e organizações públicas) para impor medidas de persuasão ou, mesmo, de punição para salvaguardar dos direitos e deveres em todos os aspectos. Essa lógica, no contexto empresarial, pode se reverberar nas MPE, quando a gestão municipal adota mecanismos (Governança) para corrigir, orientar e induzir estes agentes no programa de compras governamentais, de modo que altere a economia e o desenvolvimento local, com aumento da massa de emprego, renda e receita.

Portanto, a Governança passa por mecanismos, adotada pela gestão municipal, para controlar desvios de condutas e/ou induzir para alcançar determinada meta. Essa tática pode ocorrer através do uso das normas legais, como na emissão de impostos, cujo mecanismo de concessão, isenção, redução e deferimento de impostos podem afetar o estabelecimento das MPE no segmento das compras governamentais. Isto é, a governança, como instrumento de controle, contribui para firmar um ambiente propício em favor dos negócios de base municipal destes agentes, tornando-se fonte de desenvolvimento local.

### 2.3.2 Algumas experiências de indução de negócios de base municipal

Especificamente quanto às compras públicas, se apresenta alguns casos de sucesso ocorridos em algumas partes do território nacional e que podem servir como parâmetro para a pesquisa em curso e, particularmente, para os municípios pesquisados.

Burkhard (2015) analisou os efeitos de uma política pública que utiliza o poder de compras em licitações realizadas por Municípios e Estados, com benefícios concedidos aos pequenos negócios, com tratamento diferenciado, favorecido e simplificado, previsto na Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas (Lei Complementar nº123/2006 e Lei Complementar nº147/2014), como política pública do governo do Rio Grande do Sul para o desenvolvimento local, por meio do Programa Fornecer-RS<sup>19</sup>, onde foi pesquisada uma amostra de 50 empresas que atuam nessa modalidade de licitação.

Os resultados do estudo de Burkhard (2015) mostraram que o Programa Fornecer-RS proporcionou nova geração de renda para os pequenos negócios, a qual foi destinada para investimentos realizados pelas empresas e em contratações, visando a ampliação do quadro de colaboradores. Essa nova renda auferida pelos pequenos negócios dos MPE está alicerçada nas vendas realizadas ao governo do Estado/RS, através de licitações descentralizadas. Constatou essa autora uma significativa economicidade para o Estado e com resultados positivos a partir da

---

<sup>19</sup> Trata-se de uma política do governo do Rio Grande do Sul, desenvolvida desde o ano de 2011 e abrange 78 municípios desse Estado desde o ano de 2011, tendo como elemento motor os benefícios da Lei Complementar nº 123/2006, para as Micro e Pequenas Empresas, com a finalidade de compras desses agentes de produtos alimentícios (pão, leite, carne e não perecíveis) para os presídios do Sistema penitenciário local.



aplicação da Lei Geral 123/2006, tornando-se uma das bases do desenvolvimento regional-local.

Conte (2013) pesquisou o poder das compras governamentais dos municípios como Fator de Desenvolvimento Local/Regional. Abordou a legislação brasileira no tocante ao acesso aos mercados, através de tratamentos diferenciados nas licitações de poder público, voltado para as microempresas e empresas de pequeno porte (Lei Complementar nº 123/2006), e da aquisição de merenda escolar da agricultura familiar e do empreendedor rural (Lei Federal 11.947/2009).

Os resultados do estudo de Conte (2013) mostraram que a Lei nº 11.947/2009 se constitui em uma ferramenta prática de promoção do desenvolvimento local, na medida em que estimula a implementação das compras da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), engendrado na construção de processos colaborativos na gestão municipal.

Conte (2013) concluiu que o sucesso dessa política se deve a valorização do modelo da agricultura familiar e camponesa, frente ao modelo agroexportador, indicando um círculo virtuoso, em que a família rural tem seu trabalho valorizado e com garantia de mercado, configurando-se, assim, condições que possibilitam a rearticulação entre produção e consumo, no sentido de propiciar relações de trocas e suporte entre os atores envolvidos no processo de aquisição de produtos da agricultura familiar.

Conte (2013) constatou ainda que o espaço municipal seja o local facilitador das ações do Estado e legitimador das ações concretas em favor dos cidadãos. É a base para compatibilizar as ações na região dos diferentes agentes públicos e privados, seja na implementação de projetos, seja na aplicação de recursos.

Publio, Andrade e Leocádio (2017) tomaram por objetivo de pesquisa contribuir na capacitação de gestores/técnicos para modernização das estratégias e políticas de gestão de compras governamentais<sup>20</sup> em Fortaleza/CE, visando o desenvolvimento local e com o apoio das Micro e Pequenas Empresas.

Os resultados do estudo de Publio, Andrade e Leocádio (2017) revelaram que a solução para o caso estudado passa pela instrumentalização de quatro etapas a serem seguidas pelos gestores, que são o Diagnóstico; Diretriz organizacional;

---

<sup>20</sup> Esse Projeto de Compras Públicas de Fortaleza foi premiado no certame do Prêmio Prefeito Empreendedor do SEBRAE Nacional em 2016.

Plano de Ação; e Controle Estratégico, os quais tomam como fomento as informações do Portal da Transparência do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM/CE) e do *website* de acompanhamento desenvolvido pelo SEBRAE.

Por sua vez, Oliveira e Santos (2015) buscaram compreender como o Estado tem contribuído para o desenvolvimento sustentável a partir de seu poder de compra governamental. Seus resultados indicaram avanços nas questões ambientais e na dimensão social que, ainda que fossem tímidos, contribuíram para fortalecer os modelos organizacionais não centrados na maximização do lucro, e sim para à inclusão social e aumento na distribuição de renda, com impactos no bem viver coletivo, como efeito da participação de alguns atores: economia solidária, empresas sociais e cooperativas populares, sendo fontes de desenvolvimento nas duas unidades pesquisadas.

Portanto, registra-se que esses casos podem ser tomados como ferramenta de gestão para fomentar a geração de emprego, renda e divisas, a partir dos pequenos negócios de compras governamentais, desde que sejam propiciados por um ambiente normativo jurídico (Lei Complementar nº 123/2006) e institucional (normas, regras, condutas, valores, culturas, práticas, comportamentos, etc.), induzindo assim o desenvolvimento local.

Nota-se que o que há de comum entre essas experiências de compras governamentais é a necessidade de maior organização para atuar em determinado setor, participando na produção de riqueza, com fim de inclusão no mercado de trabalho para auferir renda.

No entanto, é conveniente salientar aqui que “a estratégia que confere eficiência a um Estado varia consideravelmente entre países em diferentes estágios de desenvolvimento ou de uma região para outra” (RDM, 1997, p. 1). Isto quer dizer que se uma tática funciona com sucesso num país ou região, isto não significa que a mesma ação possa se reproduzir com eficiência em outro local. Isto, em parte, explica o porquê de alguns Estados obterem melhores resultados do que outros nas tarefas de estimular e induzir o desenvolvimento local e dar respostas eficientes às demandas sociais, com redução das desigualdades sociais.

Essas experiências sucedidas de compras governamentais poderiam servir de base para os municípios pesquisados e demais regiões da Amazônia. Ou, então, a gestão pública local poderia tomar como referência os Conselhos Regionais de

Desenvolvimento (COREDES) discutidos por Huppés, Lopes e Huppés (2010), para quem significam elemento motor de desenvolvimento de muitas regiões do Rio Grande do Sul, alicerçado na valorização das seguintes premissas:

- a) composição e execução de estratégias regionais;
- b) estímulo na participação social e cidadã; e
- c) construção de espaços públicos de controle social e dos mercados.

Estes três eixos podem ser os pilares das políticas públicas para alavancar socioeconomicamente os municípios, cuja lógica seja construir um processo de organização social, em prol do desenvolvimento local, ancorado na prática participativa, cooperativa e de inclusão dos atores sociais.

Outro fator que pode contribuir para fomentar o desenvolvimento local é o sistema tributário diferenciado, na medida em que o menor encargo estimula as atividades empresariais das Micro e Pequenas Empresas. Além do sistema tributário diferenciado, fatores atrelados aos aspectos econômicos, sociais, políticos, culturais e ambientais contribuem para atrair os pequenos agentes empresariais para os municípios que possuem tais diferenciais (XAVIER *et al.*, 2012).

Estas oportunidades se manifestam nas compras governamentais para alavancar a abertura de novos negócios empresariais, calcados nas Micro e Pequenas Empresas, como fonte geradora de empregos, rendas e receitas, fortalecendo não apenas o aspecto socioeconômico, mas beneficia a própria administração pública, pelo aumento da geração de receitas. Ou seja, o uso do poder de compras gera um ambiente favorável à dinâmica econômica, em que os negócios de base municipal são fortalecidos e que, juntamente com o fomento da gestão pública, altera no desenvolvimento das economias locais.

Nesse aspecto, Souza e Maciel (2016,p. 107) corroboram, dizendo que “as compras governamentais têm significância econômica nos gastos da administração pública e mobilizam setores importantes da economia que se ajustam às demandas previstas nos editais de licitação”. Portanto, a gestão pública representa um fundamental ator gerador de oportunidades para os negócios das Micro e Pequenas Empresas de base municipal, alterando a massa de empregos, rendas e de receitas, induzindo assim o desenvolvimento local.

## **2.4 Desenvolvimento local e as perspectivas para mudar a realidade dos municípios**

Merece evidência as políticas públicas para fomentar as relações sociais e mais ainda para disseminar por toda a localidade os saberes difusos, conhecimentos tácitos e experiências de aprendizagem de labor, cujo compartilhamento através de redes seja um dos responsáveis pelo sucesso do empreendimento local. Neste caso, o Estado deve, contudo, gerar políticas públicas, com programas específicos, voltadas fundamentalmente para as instâncias locais, no sentido de estimular aspectos relacionais dos atores sociais, difundindo na região valores, culturas e sociabilidade para sustentar o desenvolvimento local.

Neste sentido, é interessante lembrar que “[...] o desenvolvimento econômico precisa ser entendido como um processo dinâmico que transcende aspectos de natureza puramente econômica, alcançando toda a estrutura de organização da sociedade, comportando sempre um elemento de invenção” (COSTA, 2010, p. 189).

De fato, em sua obra Castells (*apud* COSTA, 2010, p. 104) salienta que: “estaríamos vivendo em uma sociedade estruturada na forma de rede”. Por esse olhar, a sociedade se desenvolve em rede, sedimentada nos avanços da tecnologia da informação, a qual se traduz em novas práticas sociais e em alterações na própria vivência do espaço e do tempo como parâmetros da experiência social. Neste contexto, o poder e imagens, a busca da identidade, seja esta coletiva ou individual, atribuída ou construída, se tornam base de significação social.

Segundo Costa (2010), dentro da análise de Castells, há importante papel atribuído à cultura e às instituições, isto é, na própria forma como a rede está conformada, a partir de seus pontos nodais. Mostra que as instituições sociais são construídas para impor o cumprimento das relações de poder existentes em cada período histórico, inclusive os controles, limites e contratos sociais conseguidos nas lutas pelo poder.

Pereira (2006) reforça que a rede se caracteriza por ser intensiva em informação e conhecimento, tendo a flexibilização e a integração como princípios organizacionais, a microeletrônica e as tecnologias da informação e comunicação como inovações técnicas e as redes e infovias como infraestrutura. O mais importante é que as redes possibilitam a criação e circulação de conhecimentos em seu interior, permitindo um processo de aprendizado coletivo, com vista alcançar estratégias locais de desenvolvimento.

Aqui se reproduz a importância da teoria de North (2018), como espaço de políticas públicas para conformar uma eficiente matriz institucional, com destaque às restrições informais, capazes de legitimar a rede de relações sociais e de poder, legadas de uma história longa, de uma acumulação de memória, de uma aprendizagem coletiva cognitiva, pois “[...] a emergência de tais recursos é resultado de regras, de costumes e de uma cultura elaborada num espaço de proximidade geográfica e cultural, a partir de uma forma específica de troca: a reciprocidade, distinta da troca mercantil” (PEREIRA, 2006, p. 117).

Tanto que as experiências bem-sucedidas mostram que o desenvolvimento local depende de um ambiente político e social favorável, expresso por uma mobilização e de uma convergência dos atores sociais do município, em prol de uma determinada orientação para o desenvolvimento. Neste caso, “a decisão representa uma vontade conjunta da sociedade que dá sustentação e viabilidade política a iniciativas e ações capazes de organizar as energias e promover a dinamização e transformação da realidade” (BUARQUE, 1999, p. 10).

No entanto, não se pode esquecer que a experiência bem-sucedida de desenvolvimento local depende também da capacidade de organização coletiva das populações locais, a criatividade e a capacidade das pessoas fazerem coisas novas e bem elaboradas, como também “serem empreendedoras, podendo explorar brechas para a inclusão social e econômica e, dessa forma, encontrar *nichos* de inserção nos mercados” (FRANCO, 2002, p. 12).

Nota-se aqui a valorização dos atributos da sociedade local e da organização coletiva, como vertentes do desenvolvimento local. Das características pontuais dos atores locais, é que as comunidades conhecem muito bem as culturas a serem exploradas, como também os elementos que as permeiam, ainda que seja de forma empírica, baseada na vivência e experiência dos agentes.

Estes elementos, condicionantes do desenvolvimento local, devem ser trabalhados de forma articulada e integrada, voltados para determinado fim da atividade de labor, cuja eficiente matriz institucional possa contribuir para tornar o local um ambiente estável para as organizações empresariais, as quais possam se tornar mais competitivas no mercado em que atuam.

Como aprendizagem deste e dos dois outros tópicos já elaborados, considera-se que as instituições, manifestadas nas suas regras formais e informais, podem ser usadas como instrumentos de políticas públicas para construir cenários

ou contextos localizados, a partir de seus recursos humanos e produtivos, na perspectiva de mitigar divergências, instabilidades, incertezas e custos de transação e de transformação, em um contexto de desenvolvimento local.

Afinal, Costa (2010) considera que o desenvolvimento se constitui na capacidade dos grupos internos se subordinarem ao avanço das forças produtivas, ao ritmo do progresso técnico e a divisão social do trabalho aos desígnios gerais de uma coletividade que se expressa por sua diversidade no conjunto da federação.

Desta forma, como bem sugere Costa (2010, p. 110), o desenvolvimento local pode ocorrer a partir de uma:

‘concorrência harmônica’ entre os agentes, baseada numa comunidade cívica e solidária, numa cultura fortemente enraizada e nos seus ativos flexíveis e globalizantes, que ao buscarem uma boa governança local e estratégias cooperativas, estariam promovendo o bem com uma toda a coletividade.

## **2.5 A relação entre políticas públicas, instituições e desenvolvimento local**

Os autores supracitados mostraram que as políticas públicas assumem papel fundamental para estimular o processo de crescimento das economias, pois são elas quem definem e quem decidem o quê, quando, com quê e para quem alocar riquezas para induzir o desenvolvimento local, cuja decisão pode alterar as desigualdades sociais, na medida em que as populações sejam incluídas neste projeto.

As políticas públicas, assentadas em eficientes instituições, mediam a relação de poder entre poder público, as organizações e os atores sociais, tão vitais para garantir um ambiente estável para realizar as transações e a produção, na medida em que minimize as divergências e incertezas, como efeito de regras bem definidas, garantido assim os direitos dos envolvidos neste processo.

Aliás, o estudo mostra que o sucesso das políticas públicas passa por arranjos institucionais eficientes, justamente pelas regras (formais e informais) definirem e restringirem as escolhas dos sujeitos. Por isso, que o Estado contemporâneo deve atuar segundo uma lógica inovadora, estratégica e com visão de longo prazo, capaz de coordenar à ação dos agentes públicos e privados.

Ou seja, no campo do desenvolvimento local, as políticas públicas devem representar um novo marco institucional, dotado de regras e normas claras para

induzir e dinamizar os pequenos negócios de base municipal. Afinal, o Estado, através de suas políticas públicas, é provedor das regras formais, assim como fomenta as restrições informais, pois estas instituições influem diretamente nas decisões de escolha dos investimentos, por parte dos MPE.

Por este aspecto, as instituições são base do desenvolvimento local, pois é uma matriz institucional eficiente quem garante a redução da incerteza, dos custos, a estrutura hierarquizada de poder e a interação e a cooperação entre os atores, além de facilitar a disseminação das informações em forma de redes, o que propicia a aprendizagem e as trocas. As instituições, ao ter grande aceitação social, moldam as relações e a interação entre os agentes.

Esta matriz institucional eficiente da qual nos reportamos significa espaço favorável para atuação dos MPE para intermediar as compras governamentais, contribuindo para estimular a economia local, gerando oportunidades de emprego, renda e receita para o município.

Para tanto, a cultura dos sujeitos arraigada no passado deve ser revalorizada, com vista a orientar as atividades presentes e futuras, de forma que o local seja moldado por esta dependência de trajetória. Aqui tem grande validade às restrições informais, como os códigos de condutas e as convenções, para formar uma rede interligada que, sob várias combinações, moldam o conjunto de escolhas dos agentes.

O Estado, que detém a discricionariedade para constituir, reformar e alterar as instituições, atualmente é composto por legisladores que interagem e negociam entre si e com seus representantes, em busca de soluções cooperativas, expressas nas políticas públicas, para favorecer um ambiente normativo adequado para atuação das organizações empresariais, com vista ao desenvolvimento local.

Aqui, pode-se sintetizar que a relação comum entre a teoria de North (2018), as políticas públicas e o desenvolvimento local são as Instituições: as instituições, com suas regras formais e informais restringem não apenas as decisões de escolhas, mas moldam as atitudes, comportamentos, relações, interação, enfim, por um lado, conformam e mitigam as divergências, instabilidades e incertezas e, por outro, reduzem custos de transação e de transformação, aumentando as trocas nas economias de base municipal, induzindo assim o desenvolvimento local.

Por fim, a discussão permite analisar que as instituições significam importantes ferramentas para induzir cenários de desenvolvimento local,

contribuindo para o crescimento das economias, explicando assim a dinâmica da riqueza, revelando o novo papel do Estado como condutor deste processo.



### **3 A POLÍTICA DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS COMO ELEMENTO INDUTOR DO DESENVOLVIMENTO LOCAL**

A importância deste capítulo se justifica pelo fato de as políticas de compras governamentais colocarem em evidência a função econômica e social do agente subnacional, ao demandar bens e serviços das Micro e Pequenas Empresas para o adequado funcionamento da administração pública municipal. O efeito desta dinâmica é que a gestão se torna promotora e indutora do desenvolvimento local. As políticas públicas, calcadas nas compras governamentais, assumem fundamental papel para estimular os MPE a investirem nos pequenos negócios de base municipal, na perspectiva de alterar o desenvolvimento local.

O objetivo deste capítulo é discutir as compras governamentais como espaço estratégico de políticas públicas para induzir e fomentar o desenvolvimento local, através de incentivos institucionais (leis, normas, regulamentos e regras) capazes de gerar um ambiente favorável aos negócios de base municipal, fortalecendo as Micro e Pequenas Empresas, com geração de emprego, renda e ampliação da base de arrecadação de receitas.

O referido capítulo está estruturado em dois eixos temáticos, com vista de abordar as compras governamentais, como objeto de políticas públicas; e as micro e pequenas empresas como elo entre a gestão pública e a indução do desenvolvimento local.

#### **3.1 Compras governamentais como objeto de políticas públicas**

As compras públicas guardam forte relação com a ação da gestão pública, por demandar bens, produtos e serviços para o funcionamento das atividades da administração pública e, portanto, representam dispositivos significativos para dinamizar a economia local. Tanto é a sua importância, que as políticas de compras públicas significam “dar função econômica e social à demanda de bens e serviços da administração pública, potencializando o papel do Estado como promotor de programas redistributivos e indutor do desenvolvimento econômico” (CONTE, 2013, p. 2-3).

Não é por acaso que a pesquisa de Burkhard (2015) denomina poder de compras governamentais, considerando-o como objeto recorrente de políticas

públicas das agendas das administrações municipais em várias regiões do mundo, por meio da criação de legislações específicas, com a intenção de favorecer e fortalecer os negócios dos pequenos agentes empresariais. Neste aspecto, Conte (2013, p. 7) reforça que: “[...] o uso do poder de compras governamentais, como fator de desenvolvimento local, por meio das MPE, reflete a experiência internacional das administrações públicas de outros países, como Estados Unidos, Japão e União europeia”.

Os Estados Unidos, por exemplo, desde a Segunda Guerra Mundial, vêm dando tratamento diferenciado aos contratos governamentais para operar preferencialmente com os pequenos agentes empresariais.

Estes incentivos abrangem várias ações, das quais Conte (2013) destaca as seguintes:

- a) planejamento das compras, a partir da divisão das grandes contratações em pequenos lotes, levando em conta a capacidade logística das Micro e Pequenas Empresas;
- b) concessão de uma preferência de 6% no preço, nas obras federais;
- c) exigência de que as agências compradoras possuam um setor específico de apoio a essa categoria de empresa, nas licitações;
- d) previsão de reserva de parcela das grandes contratações para as Micro e Pequenas Empresas classificadas como *Hubzone Small Business* (localizadas em áreas de menor desenvolvimento).

O Japão é outro país que vem se apropriando das compras governamentais como objeto de políticas públicas para desenvolver algumas de suas regiões. Para tanto, criou a Agência da Pequena Empresa, precisamente durante a reconstrução do país, após a Segunda Guerra Mundial, que tinha como objetivos desenvolver a economia local e nacional, impedir a formação de grandes concentrações de poder econômico, a partir da maior valorização das pequenas empresas nas compras governamentais (CONTE, 2013).

Por último, a experiência internacional na União Europeia se expressa no Livro Verde das compras públicas, publicado em 1996 e que traz em seu bojo um capítulo especial dedicado às Micro e Pequenas Empresas. Esse documento evidencia as dificuldades dos pequenos empreendedores em participar de licitações públicas e, por conta dessa demanda, sugere “ações a serem desenvolvidas para o

incentivo à participação destes empresários nas compras públicas” (CONTE, 2013, p. 7).

No Brasil, as compras governamentais (nas três esferas de governos) são regulamentadas pela Lei nº. 8.666/93 (Lei de licitações e contratos) e a Lei nº. 10.520/2002 (Lei do Pregão). Este marco jurídico conferiu às compras governamentais o poder de contribuir para dinamizar a economia local, uma vez que movimentam recursos estimados na ordem de 10% do PIB brasileiro (TERRA; CRUZ; MACHADO JUNIOR, 2016).

Na contemporaneidade as compra governamentais vão além da mera função de ajuda do Estado através de transferência de renda por programas específicos, mas a ação estatal ganhou outra conotação, como mecanismo para fortalecer as empresas e seu fluxo de caixa, conseguindo estabilidade para sustentar seu crescimento no local. “Também geram espirais positivas, que fortalecem a formalização do trabalho e das empresas, criando condições para essas serem fornecedoras de suprimentos à gestão pública” (TERRA; CRUZ; MACHADO JUNIOR, 2016, p. 2).

Neste termo, as compra governamentais podem ser vistas como mecanismos das políticas públicas municipais para contribuir na movimentação dos fatores produtivos locais, de modo a dinamizar emprego, renda e a economia local de muitas regiões brasileiras. Por exemplo, no Estado do Rio Grande do Sul a Lei nº 16/2009 instituiu a compra governamental de suco de uva dos pequenos produtores para ser consumido na alimentação escolar (CONTE, 2013).

Estima-se que sejam consumidos 23 milhões de litros de suco de uva, trazendo incremento ao setor vitícola, favorecendo a economia local gaúcha, com geração de emprego, renda e de arrecadação (CONTE, 2013).

Todavia, é interessante lembrar que o sucesso das compras governamentais depende da efetividade institucional do arcabouço jurídico da Lei Complementar nº 123/2006 (Micro e Pequenas Empresas); da Lei nº 8.666/1993 (Licitação e contratos); e da Lei nº 10.520/2002 (Pregão), calcado na teoria Neoinstitucionalista bem como na teoria de North (2018), para normalizar e regulamentar as atividades referentes a essa política, com garantia da propriedade privada, dos contratos, relação de trabalho, direitos sociais, etc.

Trata-se “da construção de um ambiente institucional e normativo, em que o institucionalismo busca identificar as reações dos indivíduos frente a uma

determinada situação, diante de um arcabouço fornecido pelas instituições, colocando em evidência a prática social” (SOUZA, 2010, p. 3). Segundo essa teoria, o reconhecimento da legitimidade da prática social deve partir do corpo que constitui a gestão pública, com a finalidade de difundir e conferir autoridade e legitimidade, com o seu amplamente uso na instituição governamental.

Colocando o nosso objeto de estudo nesse contexto, então, pode-se dizer que o firmamento das compras governamentais como objeto de políticas para induzir o emprego, renda, divisa, bem estar social e o desenvolvimento local passa pelo aspecto cultural, referentes às suas práticas para sua boa condução e realização, devendo ser praticada e legitimada a partir da gestão municipal. Argumenta-se que essa prática institucional de cima para baixo (pois aos trabalhadores das Micro e Pequenas Empresas caberia apenas absorver tal cultura) deve ser disseminada, de modo a ser mesclado com os saberes prévios daqueles atores que irão fornecer e lidar diretamente com as compras governamentais, que são os empresários e seus colaboradores.

Desta forma, haverá compartilhamento de culturas, valores, normas, diretrizes, regras e restrições, cujas instituições encontram respaldo na teoria Neoinstitucional, cuja ideia basilar é que: “as organizações sobrevivem e se mantêm no mercado, ao compartilharem valores em um determinado espaço social” (SOUZA, 2010, p. 5).

Portanto, a teoria Neoinstitucional relaciona e corrobora as práticas sociais, isto é, os processos das compras governamentais com o ambiente institucional construído e legitimado pela gestão pública/Estado, a partir de seu poder institucional.

Nesse sentido, as instituições creditadas e legitimadas pela gestão municipal, em suas regras normativas, podem e devem incorporar práticas racionais e eficientes no processo de fornecimento das compras governamentais, visando resultados sociais eficazes, tanto para a qualidade no atendimento às necessidades da administração pública e social, como para o aspecto econômico das Micro e Pequenas Empresas que prestam esse tipo de serviço nas unidades pesquisadas.

Diante do explanado, considera-se que as premissas da teoria Neoinstitucional podem ser tomadas como ferramental teórico-metodológico pela gestão pública para sustentar as políticas de compras governamentais e, assim, contribuir com o desenvolvimento local. A gestão municipal deve centrar suas

políticas para legitimar as culturas e valores locais, cujas instituições devem conduzir as normas, regras e outras mais que irão contribuir para firmar processos de compras governamentais.

Aqui é oportuno apresentar a definição de Xavier *et al.* (2012, p. 34), para quem: “as Compras Públicas significam um processo por meio do qual o governo busca obter serviços, materiais e equipamentos necessários ao seu funcionamento em conformidade com as leis e normas em vigor”. Estes autores argumentam que a demanda governamental, se articulada com outros segmentos, pode ser uma fonte potencial econômica e, dependendo do raio de ação das aquisições, pode contribuir para alterar o desenvolvimento de muitas regiões.

As compras governamentais podem também ser concebidas como mecanismo estratégico das políticas públicas municipais para o aproveitamento das potencialidades locais (materiais e humanas), assentadas nas premissas do desenvolvimento local (SQUEFF, 2014).

Estas definições são factíveis, desde que as compras públicas se manifestem em processos pelos quais os governos municipais direcionam parte de seus recursos, advindos dos tributos e repasses, na aquisição de suprimentos (bens, serviços e obras) para o pleno funcionamento da administração pública. Neste caso, a política de compras governamentais significa elemento indutor do desenvolvimento local, por dinamizar o emprego dos fatores produtivos materiais e humanos, viabilizando o crescimento dos pequenos negócios de base municipal.

Não obstante a importância das compras governamentais como objeto de políticas públicas para induzir o desenvolvimento local, Terra, Cruz e Machado Junior (2016, p. 3) chamam atenção de que “não seja possível identificar desenvolvimento comparável na abordagem da gestão das compras e contratações governamentais, a partir de conceitos, modelos e suposições do campo teórico e prático da administração”. Esses autores acreditam que a construção e disseminação de visões sobre a área refletem na pobreza do debate e do conhecimento a respeito de instrumentos de pesquisa nesse campo.

Registra-se aqui a grande significância das compras governamentais como objeto de discussão neste trabalho, no sentido de contribuir para enriquecer o debate e, a partir de uma acurada análise dos trabalhos já existentes, aumentarem o conhecimento deste tema dentro de uma lógica de desenvolvimento local, tendo como promotor dos negócios de base local a gestão pública municipal.

Por isso, deve-se discutir o processo de compras governamentais a partir de seu aspecto multidimensional, englobando todos os efeitos que produz para fomentar as oportunidades de desenvolvimento, devido o seu próprio caráter de interação organizacional. Terra, Cruz e Machado Junior (2016) ratificam que as compras públicas geram maior efeito se trabalhadas na acepção de seu ciclo completo, explorando todos os seus aspectos, abrangendo desde o dimensionamento da demanda até a sua avaliação final.

Neste sentido, “o gasto público com as compras governamentais tem efeito multiplicador, na medida em que os fornecedores aumentem seus níveis de consumo e gerem mais empregos, renda e receita” (CALDAS; NONATO, 2013, p. 469). Ou seja, a dinamização da demanda efetiva no nível local está intrinsecamente ligada ao gasto e ao investimento da gestão pública nas suas necessidades materiais, serviços e de obras.

Certamente que este aspecto multiplicador das compras governamentais mobiliza setores importantes da economia, a partir da aquisição de suprimentos para o funcionamento das administrações públicas municipais. Para Squeff (2014), a sustentabilidade desse processo passa por estratégia de planejamento e por uma visão de longo prazo de desenvolvimento.

Como também as contribuições das compras governamentais para o desenvolvimento local dependem, em parte, da qualidade do gasto e da eficiência nas aquisições e que, por conseguinte, derivam da gestão pública. Por este ângulo, as compras governamentais significam mecanismos para mensurar o desempenho das políticas públicas, assim como da própria gestão.

Esta perspectiva tem respaldo em Squeff (2014, p. 9), quando opina que: “o uso estratégico da demanda governamental pode aperfeiçoar o desempenho do governo nas ações sob sua responsabilidade e garantir mais rapidez na consecução de determinados projetos, derivando na qualidade do serviço público”.

Oportuno dissertar sobre as observações de Silva (2014), para quem comprar com qualidade significa um processo que exige planejamento, organização e gestão dos suprimentos, levando-se em conta a legislação a qual a administração pública é submetida. Menciona ainda que as compras devam ser realizadas com a adequada caracterização do seu objeto e a indicação dos recursos orçamentários para o seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.

Com base no pensamento deste autor, as compras governamentais devem ser realizadas a partir de critérios eleitos por um adequado planejamento, levando em conta o orçamento da gestão municipal, para atender determinada demanda para o bom funcionamento e desenvolvimento das atividades administrativas. Neste caso, “[...] as compras públicas são idealizadas, estruturadas e planejadas, cuja excelência destes processos pode resultar em melhores serviços e melhor qualidade de vida dos cidadãos” (TERRA; CRUZ; MACHADO JUNIOR, 2016, p. 5).

Aliás, este resultado de melhor qualidade nos serviços, como efeito das compras públicas, ao alterar a qualidade de vida dos cidadãos, atende uma das premissas do desenvolvimento local.

A sustentabilidade das políticas de compras governamentais para induzir o desenvolvimento local e com inclusão social requer, conforme Silva (2014), que a gestão pública assuma algumas atribuições efetivas neste processo, tais como:

- a) efetuar o planejamento integrado de compras e orçamento;
- b) operacionalizar o Sistema Informatizado de Compras e Licitações;
- c) manter o cadastro de potenciais fornecedores de materiais e serviços;
- d) promover a execução dos procedimentos de licitação para aquisição de materiais e contratação de serviços, obras e alienações de bens para Administração;
- e) efetuar pesquisa de mercado;
- f) levantar os índices de reajuste;
- g) analisar índices de balanço;
- h) emitir parecer sobre reajuste e revisão de preços contratuais.

Para Silva (2014), estas responsabilidades da gestão pública referentes às compras governamentais podem ser mais bem qualificadas, em suas respectivas execuções, a partir de um Sistema de Gestão da Qualidade (SGQ), definido como uma ferramenta que padroniza e controla processos, verificando a eficiência e eficácia das ações tomadas, com foco na satisfação do cliente e na melhoria contínua dos processos.

Em termos operacionais, Silva (2014) diz que o SGQ seja um conjunto de elementos interligados na organização, que trabalha de maneira coordenada para alcançar o que foi estabelecido nas políticas de compras governamentais em um contexto de qualidade na aquisição dos produtos e serviços para atender as

necessidades de funcionamento da administração pública, como bem se pode constatar na ilustração da figura 1.

Figura 1 - Esquema operacional do SGQ.



Fonte: Silva (2014).

O esquema desta figura mostra que as compras governamentais não se restringem no ato de aquisição de materiais ou de serviços, mas envolvem vários processos, atores e tomadas de decisões, com visibilidade para dois elementos: solicitação das compras e a supervisão dos contratos. Enfim, as compras governamentais, como objeto das políticas públicas, para promover o desenvolvimento local, devem atender uma lógica sistematizada para sua emissão, condução e execução na aquisição das necessidades de funcionamento da administração pública.

Além do aspecto operacional, Conte (2013) considera que o uso do poder de compras governamentais nos municípios significa mecanismo estratégico, na medida em que contribuem para:

- a) desenvolver políticas públicas voltadas para o desenvolvimento local;
- b) potencializar a economia da região, incentivando a capacitação tecnológica e a competitividade industrial;
- c) estimular as empresas locais a melhorarem a qualidade de bens, serviços e obras;
- d) incentivar a formação de parcerias e arranjos produtivos locais, com crescentes ganhos para as economias e o desenvolvimento municipais.



Este processo tende a se consolidar, em prol do desenvolvimento local, se o poder público estimular o pensamento estratégico, no sentido de desenvolver a capacidade e a eficiência organizacional para promover projetos de desenvolvimento centrado no intercâmbio com a sociedade e os cidadãos (CONTE, 2013).

Nesta linha se encaixa a gestão pública municipal, a qual deve adotar uma postura proativa, transparente na condução das compras governamentais e flexível, a ponto de permitir a participação social na melhor escolha de investimentos, de modo a maximizar a alocação dos recursos disponíveis, tanto no econômico, como no social, como premissas fundamentais do desenvolvimento local.

Com base nos autores supracitados até aqui, infere-se que as compras governamentais, como objeto de políticas públicas, significam pertinente estratégia da gestão para induzir o desenvolvimento local. Porém, isso depende, entre outros aspectos, de incentivos institucionais (leis, normas, regulamentos e regras) capazes de gerar um ambiente propício aos negócios de base municipal, com a finalidade de fortalecer as Micro e Pequenas Empresas, tornando-se fontes de emprego, renda e de receitas para os cofres públicos.

### **3.2 Micro e Pequenas Empresas como elo entre a gestão pública e a promoção do desenvolvimento local**

No item anterior, constatou-se que as compras governamentais, como objeto de políticas públicas, significam pertinente estratégia da gestão para induzir o desenvolvimento local, cujo processo passa por incentivos institucionais (leis, normas, regulamentos e regras) capazes de gerar um ambiente propício aos negócios de base municipal com geração de emprego, renda e receitas.

Aqui se busca discutir os micro e pequenos agentes empresariais como elo entre a gestão pública e a promoção do desenvolvimento local. Nesta intenção, evidenciam-se os desafios em que a gestão pública municipal enfrenta para criar condições para que a atividade empreendedora floresça sob sua jurisdição. Se, por um lado, o fomento da atividade empreendedora contribui para a economia local, com geração de empregos, renda e receita, por outro, estas iniciativas precisam de estímulos institucionais, com ajustes nas legislações, normas e regras, cujo arranjo signifique atrativo para fazer prosperar os negócios de base municipal.

De fato, o estudo de Bezerra e Falcão (2015) mostra que o ambiente tributário brasileiro teve a sua discussão acentuada, em favor dos pequenos negócios, a partir do final do ano de 2006, quando foi instituída a Lei Complementar nº 123/06, a qual passou ser chamada de Lei Geral das Microempresas e Pequenas Empresas. Entre as suas prerrogativas, a Lei traz uma série de diretrizes que buscam garantir tratamento tributário diferenciado em favor da microempresa e pequena empresa<sup>21</sup>, como prevê o Art. 146, inciso I, “d”, da Constituição Federal/88 (SEBRAE, 2013).

A Lei Complementar nº 123/2006 (lei geral das Micro e Pequenas Empresas) tem como premissa fundamental simplificar o regime de arrecadação, cobrança e fiscalização aplicável aos MPE. Este sistema simplificado abrange todos os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e tem como propósito arrecadar oito impostos em uma única guia, dentre eles: Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ); Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP); Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS); Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); Contribuição Patronal Previdenciária (CPP); Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) (SEBRAE, 2018a).

Em síntese, a lei geral das Micro e Pequenas Empresas, toma como escopo dois objetos: a) reduzir a carga de impostos; e, b) simplificar os processos de cálculo e de recolhimento de tributos (SEBRAE, 2013). Trata-se do Imposto Simples, ou Simples Nacional que, segundo a Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP), está ancorada no regime unificado do sistema tributário, possibilitando o acesso aos médios e pequenos empreendedores (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2012).

O Estatuto Nacional das Micro e Pequenas Empresas, calcado na Lei Complementar nº 123/2006 (BRASIL, 2006), apresenta as seguintes premissas jurídicas e normativas, conforme alguns recortes nos seus respectivos 10 capítulos, considerando suas principais prerrogativas:

---

<sup>21</sup> Para fins legais a Lei Complementar nº 123/06 considera: o número de empregados e o faturamento anual para definir o tamanho das empresas. Classifica as Microempresas como pessoas jurídicas constituídas, podem ter até nove trabalhadores (para comércio e serviços) ou até 19 trabalhadores (para a construção civil e indústria) e podem alcançar um faturamento de até R\$ 360 mil/ano. As Pequenas Empresas são pessoas jurídicas que podem contratar até 99 trabalhadores e podem faturar até R\$ 3,6 milhões/ano (BRASIL, 2006).

## CAPÍTULO I: DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, especialmente no que se refere:

I - à apuração e recolhimento dos impostos e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mediante regime único de arrecadação, inclusive obrigações acessórias;

II - ao cumprimento de obrigações trabalhistas e previdenciárias, inclusive obrigações acessórias;

III - ao acesso a crédito e ao mercado, inclusive quanto à preferência nas aquisições de bens e serviços pelos Poderes Públicos, à tecnologia, ao associativismo e às regras de inclusão.

[...]

## CAPÍTULO II: DA DEFINIÇÃO DE MICROEMPRESA E DE EMPRESA DE PEQUENO PORTE

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

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

II - no caso da 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\$ 3.600.000,00 (três milhões e seiscentos mil reais).

[...]

## CAPÍTULO III: DA INSCRIÇÃO E DA BAIXA

Art. 4º Na elaboração de normas de sua competência, os órgãos e entidades envolvidos na abertura e fechamento de empresas, dos 3 (três) âmbitos de governo, deverão considerar a unicidade do processo de registro e de legalização de empresários e de pessoas jurídicas, para tanto devendo articular as competências próprias com aquelas dos demais membros, e buscar, em conjunto, compatibilizar e integrar procedimentos, de modo a evitar a duplicidade de exigências e garantir a linearidade do processo, da perspectiva do usuário.

[...]

## CAPÍTULO IV: DOS TRIBUTOS E CONTRIBUIÇÕES

Art. 12. Fica instituído o Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - Simples Nacional.

Parágrafo único. (VETADO na Lei Complementar nº 155, de 27/10/2016)

Art. 13. O Simples Nacional implica o recolhimento mensal, mediante documento único de arrecadação, dos seguintes impostos e contribuições:

I - Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica - IRPJ;

II - Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, observado o disposto no inciso XII do § 1º deste artigo;

III - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL;

IV - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS, observado o disposto no inciso XII do § 1º deste artigo;

V - Contribuição para o PIS/PASEP, observado o disposto no inciso XII do § 1º deste artigo;

VI - Contribuição Patronal Previdenciária - CPP para a Seguridade Social, a cargo da pessoa jurídica, de que trata o art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, exceto no caso da microempresa e da empresa de pequeno porte que se dediquem às atividades de prestação de serviços referidas no § 5º-C do art. 18 desta Lei Complementar;

VII - Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS;

VIII - Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS; etc.

[...]

#### CAPÍTULO V: DO ACESSO AOS MERCADOS

Art. 42. Nas licitações públicas, a comprovação de regularidade fiscal das microempresas e empresas de pequeno porte somente será exigida para efeito de assinatura do contrato. (Vide Lei Complementar nº 155, de 27/10/2016)

Art. 43. As microempresas e empresas de pequeno porte, por ocasião da participação em certames licitatórios, deverão apresentar toda a documentação exigida para efeito de comprovação de regularidade fiscal, mesmo que esta apresente alguma restrição. (Vide Lei Complementar nº 155, de 27/10/2016).

[...]

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

[...]

Art. 49-A. A microempresa e a empresa de pequeno porte beneficiárias do SIMPLES usufruirão de regime de exportação que contemplará procedimentos simplificados de habilitação, licenciamento, despacho aduaneiro e câmbio, na forma do regulamento.

[...]

#### CAPÍTULO VI: DA SIMPLIFICAÇÃO DAS RELAÇÕES DE TRABALHO

Art. 50. As microempresas e as empresas de pequeno porte serão estimuladas pelo poder público e pelos Serviços Sociais Autônomos a formar consórcios para acesso a serviços especializados em segurança e medicina do trabalho.

Art. 51. As microempresas e as empresas de pequeno porte são dispensadas:

- I - da afixação de Quadro de Trabalho em suas dependências;
- II - da anotação das férias dos empregados nos respectivos livros ou fichas de registro;
- III - de empregar e matricular seus aprendizes nos cursos dos Serviços Nacionais de Aprendizagem; entre outras providências.

[...]

Art. 52. O disposto no art. 51 desta Lei Complementar não dispensa as microempresas e as empresas de pequeno porte dos seguintes procedimentos:

- I - anotações na Carteira de Trabalho e Previdência Social - CTPS;
- II - arquivamento dos documentos comprobatórios de cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias, enquanto não prescreverem essas obrigações;
- III - apresentação da Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social - GFIP;
- IV - apresentação das Relações Anuais de Empregados e da Relação Anual de Informações Sociais - RAIS e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - CAGED.

[...]

#### CAPÍTULO VIII: DO ASSOCIATIVISMO

Art. 56. As microempresas ou as empresas de pequeno porte poderão realizar negócios de compra e venda de bens e serviços para o mercado nacional e internacional, por meio de sociedade de propósito específica, nos termos e condições estabelecidos pelo Poder Executivo federal.

§ 1º Não poderão integrar a sociedade de que trata o caput deste artigo pessoas jurídicas não optantes pelo Simples Nacional.

§ 2º A sociedade de propósito específico de que trata este artigo.

[...]

#### CAPÍTULO IX: DO ESTÍMULO AO CRÉDITO E À CAPITALIZAÇÃO

Art. 57. O Poder Executivo federal proporá, sempre que necessárias medidas no sentido de melhorar o acesso das microempresas e empresas de pequeno porte aos mercados de crédito e de capitais, objetivando a redução do custo de transação, a elevação da eficiência alocativa, o incentivo ao ambiente concorrencial e a qualidade do conjunto informacional, em especial o acesso e portabilidade das informações cadastrais relativas ao crédito.

[...]

#### CAPÍTULO X: DO ESTÍMULO À INOVAÇÃO

Art. 64. Para os efeitos desta Lei Complementar considera-se:

I - inovação: a concepção de um novo produto ou processo de fabricação, bem como a agregação de novas funcionalidades ou características ao produto ou processo que implique em melhorias incrementais e ganhos de qualidade ou de produtividade.

II - agência de fomento: órgão ou instituição de natureza pública ou privada que tenha entre os seus objetivos o financiamento de ações que visem a estimular e promover o desenvolvimento da ciência, da tecnologia e da inovação;

III - Instituição Científica e Tecnológica - ICT: órgão ou entidade da administração pública que tenha por missão institucional, dentre outras, executarem atividades de pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico;

[...]

Art. 85-A. Caberá ao Poder Público Municipal designar Agente de Desenvolvimento para a efetivação do disposto nesta Lei Complementar, observadas as especificidades locais para constituir sua respectiva norma (BRASIL, 2006, não paginado).

Cabe frisar que as localidades têm prioridade na Lei Geral, uma vez que o seu §3º do Art. 48, dispõe sobre a possibilidade de contratação das Micro e Pequenas Empresas que estejam sediadas no próprio local e que apresentem valor de custo dos produtos de até 10% do melhor preço válido (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2012).

Este quadro acenando em favor aos negócios das Micro e Pequenas Empresas pode ser conferido há tempo na própria Constituição Federal de 1988, em seu Art. 179 reza que:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei (BRASIL, 1988, não paginado).

Oportuno reforçar que as aquisições de suprimentos devem ser preferencialmente encomendadas dos pequenos agentes empresariais, mediante a licitação. Esse processo deve ser dispensável, ou inexigível, nos termos dos art. 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 através das microempresas e empresas de pequeno porte, como prevê o inciso I do art. 48” (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2012, p. 17).

Pelo exposto, no processo de compras, dependendo das aquisições, as licitações podem ser dispensadas, segundo a legislação, o que é propício às Micro e Pequenas Empresas, pois muitas delas têm dificuldades de cumprir determinadas formalidades jurídicas e/ou legais para desenvolver suas atividades em determinada localidade.

Como se evidencia, o objetivo da Lei Geral foi possibilitar um ambiente normativo favorável ao desenvolvimento empresarial das Micro e Pequenas Empresas. O SEBRAE (2013) acentua que a Lei Geral resultou em um ambiente estimulador para o crescimento das Micro e Pequenas Empresas, pois desonera e desburocratiza a abertura, funcionamento e fechamento destas instituições. Daí é de se concordar com ele, quando diz que “a Lei Geral não é uma lei tributária, mas uma lei que serve de base para políticas públicas de desenvolvimento econômico dos municípios brasileiros” (SEBRAE, 2013, p. 26).

Por certo que as Micro e Pequenas Empresas, para operacionalizar com a gestão municipal, devem estar devidamente regularizadas dentro da legislação que as regulamenta, pois as mesmas se desenvolvem em um ambiente altamente competitivo, o que exige tratamento diferenciado do sistema tributário para que possam se firmar nos mercados dos pequenos negócios. Afinal de contas, o aumento da formalização das Micro e Pequenas Empresas gera maior dinamismo com oportunidades de emprego, renda e divisas para os cofres públicos, com a perspectiva de alcançar o desenvolvimento local.

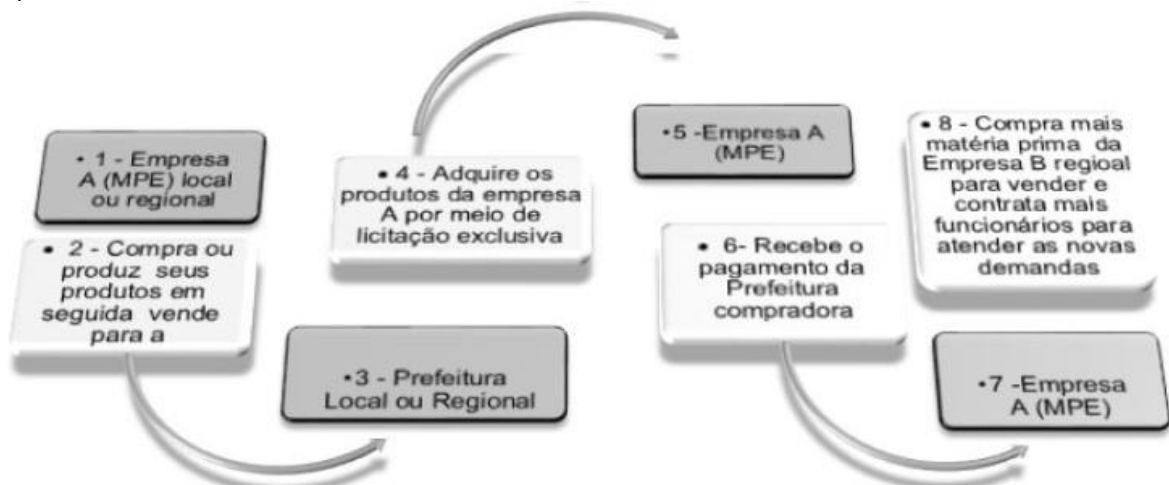
Portanto, evidencia-se que as Micro e Pequenas Empresas, como fator estratégico de desenvolvimento local, inclusive sendo uma realidade em muitas gestões públicas municipais do território brasileiro, tendo como alicerce as compras governamentais, podem contribuir como mecanismo para induzir o crescimento das economias destas localidades (BEZERRA; FALCÃO, 2015; FERNANDES, 2009).

Como também já se mostrou em Conte (2013), as Micro e Pequenas Empresas como objeto de sucesso de políticas públicas nas experiências internacionais de crescimento econômico.

Esta parceria entre a gestão pública local e as Micro e Pequenas Empresas permite que os fluxos de negócios e a geração de renda se distribuam num contexto de mercado local ou regional. Nessa lógica, “os incentivos à produção ampliem a renda das famílias; podendo propiciar um ciclo virtuoso de desenvolvimento local, gerando aumento de receitas públicas que poderão reverter na melhoria dos serviços públicos” (FERNANDES, 2009, p.24).

Este ciclo, entre seus tantos efeitos, se manifesta nos fluxos dos negócios, cuja circulação das variáveis de emprego e renda contribui para fomentar as finanças locais que, por sua vez, irá replicar em uma nova fonte de receita gerada pelas empresas, com realocação das riquezas geradas no próprio município. Este fluxo de negócios expressa muito bem as Micro e Pequenas Empresas como elo entre a gestão pública e a promoção do local (Fluxograma 1).

Fluxograma 1 - Fluxo de oportunidades geradas pela parceria entre a Gestão e as Micro e Pequenas Empresas.



Fonte: Burkhard (2015).

Este fluxo de oportunidades mostra que o elo entre as Micro e Pequenas Empresas, a gestão pública e o desenvolvimento local são as compras públicas.

O Fluxograma 1 sintetiza o fluxo de uma cadeia de distribuição de renda formada, pela “Empresa A” que, anteriormente, não vendia para administração pública e que, agora, essa nova receita, advinda dessa venda, acrescenta no seu fluxo do final de mês um novo recurso.

Este aumento nas vendas, considerando essa nova oportunidade, pode se reverter em novas compras, agora, pela “Empresa B” e, assim, sucessivamente amplia a venda de todos os elos da cadeia, já que a fonte desses incrementos é um parceiro em potencial: a gestão pública.

Pode-se inferir também que a gestão pública, a partir das aquisições das Micro e Pequenas Empresas, cria um ambiente propício para um processo de desenvolvimento local, na medida em que os próprios atores locais (empresas, fornecedores, trabalhadores, compradores) sejam fonte de produção, oferta, venda, consumo e alocação das riquezas geradas. Diante disso, as empresas envolvidas mobilizam toda uma cadeia de um ou vários segmentos de atividades econômicas, por demandar insumos, matérias primas, trabalho e outras mais.

Dados ratificam que as Micro e Pequenas Empresas podem contribuir no desenvolvimento local, uma vez que estas unidades empresariais geram seis vezes mais empregos do que as médias e grandes empresas, respondendo por cerca de 70% dos empregos formais gerados no Brasil (SEBRAE, 2018b).

A importância das Micro e Pequenas Empresas para o crescimento brasileiro está no fato de que os pequenos negócios possuem grande potencial de geração de emprego e renda, contribuindo para o desenvolvimento do país. Estatística do SEBRAE mostra que estas organizações empresariais responderam por 90% dos estabelecimentos brasileiros, sendo responsáveis por quase 52% dos empregos formais e pela expressiva massa salarial (SOUZA; MACIEL, 2016).

A importância socioeconômica das Micro e Pequenas Empresas se traduz também nas seguintes estatísticas: representam 98,5% do total de empresas privadas, respondem por 27% do PIB e são responsáveis por 54% do total de empregos formais existentes no país, ou seja, “[...] os pequenos negócios no Brasil empregam mais trabalhadores com carteira assinada que as médias e grandes empresas” (SEBRAE, 2018b, p. 4).

Essa força das Micro e Pequenas Empresas se deve, em parte, da parceria com a gestão pública municipal, com fornecimento de suprimentos e outras necessidades para o funcionamento da administração local. Nesse sentido, os fluxos de negócios são alocados em um contexto multiplicador no mercado local, com incentivos à produção, emprego, renda e receitas para os cofres públicos. Acredita-se que o mais importante é que o incremento nas receitas públicas pode ser



revertido na melhoria dos serviços públicos, com programas de ações, na perspectiva de melhorar os indicadores de qualidade de vida das populações locais.

A estimativa é que existam no Brasil próximo de dois milhões de empreendimentos de atividades econômicas, representadas pelas Micro e Pequenas Empresas. Entre as capitais, as três maiores taxas de sobrevivência dos pequenos negócios com até dois anos de vida ocorre nas seguintes Cidades: Belém-PA (83,7%), Maceió-AL (83,5%) e Salvador-BA (79,7%). Por outro lado, as três menores taxas de sobrevivência são: Manaus-AM (62,8%), Macapá-AP (67,9%) e Porto Velho-RO, com 70% (SEBRAE, 2018b).

Dessa forma, as políticas de compras governamentais cumprem sua função econômica e social à demanda de bens e serviços da administração pública, potencializando o papel da gestão como promotora de programas de indução do desenvolvimento local, viabilizando os pequenos negócios de base municipal. O mais importante que o incremento nas receitas públicas municipais, decorrentes das Micro e Pequenas Empresas, poderá ser revertido na melhoria dos serviços públicos, com programas de ações, na perspectiva de melhorar os indicadores de qualidade de vida das populações locais.

Não se deve esquecer também que o crescimento das Micro e Pequenas Empresas requer um arcabouço institucional (leis, normas, regras, etc.) competitivo para que possa gerar impactos positivos nas economias locais, com maior oferta de empregos, melhores salários, melhor alocação da renda gerada, o que aumenta o bem-estar social. Nesta dinâmica, a gestão pública é também beneficiada, com melhora na arrecadação, cuja massa de receitas pode ser revestida em investimento em setores básicos, como saneamento básico, com vista a melhorar as condições de vida das populações locais, uma das premissas do desenvolvimento local.

Pelo aprendizado alcançado, finaliza-se este item com a seguinte afirmativa: as Micro e Pequenas Empresas têm importante papel como objeto de gestão pública para o desenvolvimento local, por induzir o crescimento dos negócios de base municipal, alterando a massa de empregos, rendas e de receitas. No entanto, esta dinâmica passa pelo fortalecimento das políticas de Compras Governamentais. Ou seja, para ser mais preciso: **o elo entre as Micro e Pequenas Empresas, a gestão pública e o desenvolvimento local são as compras governamentais.**

Afinal, Conte (2013, p. 10) afirma que uma das premissas do uso do poder de compras governamentais é: “gerar desenvolvimento das economias e regiões locais,

principalmente àquelas de menor índice de desenvolvimento socioeconômico, gerando emprego e distribuição de renda, de modo a alterar as desigualdades regionais e sociais”.

### **3.3 Fundamentos elementares para a pesquisa**

A pesquisa feita com os MPE, nas análises de seus resultados, experimentou a fundamentação de vários autores, prioritariamente àqueles que abordam a política de compras governamentais como estratégia para estimular e induzir os negócios de base municipal, na perspectiva do desenvolvimento local. Para colocar essa importância teórico-metodológica em evidência aqui se pontua os fatores de incentivos institucionais para induzir o desenvolvimento local no município e Belém e Paragominas.

#### **3.3.1 Teoria das instituições**

De um conjunto de literaturas selecionadas para fundamentar esse estudo, North (2018) foi um referencial significativo, por que foi o primeiro a conceber a necessidade das mudanças institucionais, diferenciando-as das organizações, buscando compreender como elas influem nos custos de transação e de produção e discute a cooperação como um dos elementos do crescimento das economias.

Este autor trabalha e define categorias como: instituições e organizações, regras formais e informais, matriz institucional, trajetória da dependência e o papel do Estado para estimular e promover instituições eficientes que resultem no crescimento sustentável das economias locais dos municípios.

Enfim, North (2018, p. 22), ao estudar as Instituições e as mudanças institucionais, tem o objetivo de explicar o desenvolvimento das sociedades ao longo do tempo. Esse autor defende que a chave para se entender o desenvolvimento econômico dos países e sociedades está no “estudo da dinâmica institucional dessas economias”.

Assim as compras governamentais podem ser tomadas como espaço estratégico de políticas públicas para induzir e fomentar o desenvolvimento local, através dos incentivos institucionais de North (2018) - leis, normas, regulamentos e regras, na intenção de proporcionar um ambiente favorável aos negócios de base

municipal, calcadas nas Micro e Pequenas Empresas, com geração de emprego, renda, receitas e, como efeito, o desenvolvimento local.

### 3.3.2 Teoria do empresário inovador

Outra perspectiva que delineou este estudo foi à visão do ‘empresário inovador’ de Schumpeter (*apud* SANTOS; KREIN; CALIXTRE, 2012). Para esse clássico autor, é papel do empresário ser o agente que mobiliza recursos produtivos e de crédito para promover mudanças na organização, sendo que essa relação (empresário e crédito) é fundamental para viabilizar o processo de empreender e desenvolver as atividades econômicas locais.

No caso deste estudo, além do crédito, da inovação e do agente empreendedor, tem importância outros atores para induzir o desenvolvimento dos negócios de base municipal: a gestão pública (como indutora), as compras governamentais (objeto de desenvolvimento), as Micro e Pequenas Empresas (para disseminar o desenvolvimento), a sociedade civil e os próprios trabalhadores (para acenarem para as suas necessidades). Também de igual importância tem a cooperação entre esses atores para alcançar seus objetivos distintos, porém comum a todos os envolvidos, assentada em regras bem definidas para alterar a realidade.

De fato, empreender e/ou inovar tem sido ferramenta de estratégia para a empresa se desenvolver, principalmente numa situação específica, em que prevalece a competição entre os capitalistas.

Na visão de Schumpeter (*apud* MARTES, 2010), empreender significa inovar a ponto de criar condições para uma radical transformação de um determinado setor, ramo de atividade, território, onde o empreendedor atua, isto é, é capaz de inserir novo ciclo de crescimento, capaz de alterar o fluxo econômico contínuo. Nesse viés, o autor é preciso, quando afirma categoricamente que “o empreendedor é aquele que realiza novas combinações dos meios produtivos, capazes de propiciar desenvolvimento econômico<sup>22</sup>”(SCHUMPETER *apud* MARTES, 2010, p. 260).

---

<sup>22</sup> Schumpeter (*apud* MARTES, 2010) diz que o desenvolvimento econômico é derivado da: (a) introdução de um novo bem; (b) introdução de um novo método de produção; (c) abertura de um novo mercado; (d) conquista de uma nova fonte de oferta de matérias primas ou bens semimanufaturados; e (e) constituição ou fragmentação de posição de monopólio.

Schumpeter (*apud* MARTES, 2010) chama atenção de que, para realizar novas combinações, o empreendedor carece de crédito, já que este não pode ser financiado pelo lucro da produção anterior, nem pela simples poupança, ou seja, é dos próprios capitalistas que vem o crédito, sendo os bancos as instituições financeiras que sustentam a inovação.

Conforme Martes (2010), pode-se pontuar quatro fatores os quais têm íntima relação entre ação empreendedora e a economia, na perspectiva schumpeteriana, notadamente quanto:

- a) à metodologia, que define o indivíduo (empreendedor) como unidade básica de análise, mas o empresário é também concebido como um tipo ideal e ente portador de interesses, vontade e intencionalidade;
- b) a inovação, que é o elemento dinâmico da economia, cabendo ao empreendedor o papel fundamental na promoção do desenvolvimento econômico;
- c) o empresário inovador, que diz respeito a um tipo específico de agente, diferente do capitalista, pois ele decide racionalmente com base em valores (inovação), mas que também é guiado pela paixão (desejos e conquistas) e é, necessariamente, um líder; e
- d) o aspecto institucional, que é duplamente fundamental, quanto ao apoio e a oposição.

Schumpeter (*apud* MARTES, 2010, p. 256) chama de 'empresário pioneiro' aquele agente que supera obstáculos e resistências para impor novos padrões de combinação dos meios de produção. "Tem a capacidade de destruir velhos padrões, gera desequilíbrio entre as instituições econômicas, assim como pressões para novos padrões de conformidade, até atingir o ponto de uma nova situação de equilíbrio". O empresário, dotado desses atributos, deve ter firmeza de caráter nas suas ações, devendo ser obstinado pelo trabalho para alcançar seus objetivos empresariais.

Verifica-se que Schumpeter (*apud* MARTES, 2010, p. 266) valoriza o indivíduo nas suas análises econômicas - e não as Instituições - como vêm ocorrendo no atual debate acadêmico. Por isso que esse clássico constrói um empreendedor com qualidades extra-humanas: ora se aproxima do "herói", ora se aproxima de uma espécie de "super-homem".

O mais interessante para Schumpeter (*apud* MARTES, 2010) é que o empresário se distingue na sociedade por ser portador de uma energia e capacidade de realizar coisas novas que não estariam presentes de maneira difundida entre a população. Ele não deve ser visto como o tradicional capitalista que pertence à classe burguesa, embora se junte a ela ao ser bem-sucedido em sua empreitada e muito menos pode ser considerado como aquele que assume riscos. Por esse motivo, “a dimensão estruturante da teoria do empreendedor schumpeteriano é a do conflito entre este e as instituições e, por conseguinte, da intencionalidade e capacidade de agir e atuar” (MARTES, 2010, p. 266).

Sem embargo, que a capacidade dos atores em empreender em um mesmo espaço, em favor do crescimento econômico nas localidades encontra respaldo na visão de Vasquez Barquero (1995, p. 234), para quem: “[...] o processo de desenvolvimento só pode ser possível em um entorno sociocultural e que incentive o espírito empreendedor, valorize as energias locais, estimule a concorrência e, sobretudo, aceite o risco do empreendimento”.

Ou seja, a gestão pública, mais o apoio dos demais atores locais, devem criar condições de um próprio ambiente cultural (espontaneamente ou induzida) para o pleno aproveitamento das potencialidades materiais e humanas, tendo como estratégia as compras governamentais fornecidas pelo empreendedorismo dos MPE. Afinal de contas, no Brasil o empreendedorismo é um fenômeno tipicamente inerente aos pequenos negócios de base local (SEBRAE, 2017).

### 3.3.3 Estrutura federativa fiscal

Outro fator que condiciona um ambiente favorável aos negócios de base municipal, calcadas nas compras governamentais como objeto de políticas públicas para induzir o desenvolvimento local é a estrutura federativa fiscal, por afetar principalmente a gestão municipal e as Micro e Pequenas Empresas, com efeito na geração de emprego, renda e na arrecadação de receitas, incluindo nessa esteira o próprio crescimento da economia.

O federalismo fiscal significa um arranjo financeiro que estabelece as regras para a divisão das receitas, das despesas e dos encargos entre os entes da federação. “O compromisso federativo baseia-se no fornecimento de serviços

públicos e infraestrutura, em níveis semelhantes, para os residentes das unidades federadas” (REZENDE, 1995 *apud* SANTOS; SANTOS, 2014, p. 3).

A Carta Magna do Brasil já havia estabelecido as competências da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, com maior destaque para os Municípios, pois esses passaram a legislar sobre os assuntos de interesse local, assumindo assim crescentes responsabilidades no processo de descentralização dos serviços públicos (SANTOS; SANTOS, 2014).

O federalismo fiscal, entre suas prerrogativas, tem objetivo de “[...] estabelecer parâmetros de racionalidade e eficiência econômica que orientem os ajustes na organização das federações, à medida que o processo político permita tais alterações” (DINIZ; LIMA; DANTAS JÚNIOR, 2018, p. 5). O federalismo fiscal, portanto, pode ser considerado um meio que relaciona a competência tributária e a alocação racional de recursos públicos em função das demandas e das peculiaridades de cada comunidade local.

A questão é que “[...] o desequilíbrio fiscal tem íntima relação e pode ser agravado, ou atenuado, pelo grau de concentração do federalismo fiscal” (DINIZ; LIMA; DANTAS JÚNIOR, 2018, p. 3). Ou seja, quanto maior for a concentração do federalismo fiscal, maiores serão as dificuldades de arrecadar recursos necessários para atender as demandas das comunidades locais, o que aumenta ainda mais a dependência política e financeira aos demais entes federados, por reduzir a capacidade fiscal do município.

Certamente que, em épocas de instabilidade econômica, as transferências governamentais se reduzem e, por conseguinte, ocorre o aumento do desemprego. Daí a importância das transferências intergovernamentais, visto que elas têm objetivo de gerenciar a prestação de bens e serviços específicos para cada região (estados e/ou municípios), no intuito de tornar racionalmente equivalente, na medida do possível, os bens e serviços públicos prestados a toda a população, reduzindo as desigualdades peculiares locais (DINIZ; LIMA; DANTAS JÚNIOR, 2018).

As transferências, então, funcionam como mecanismo para reforçar o Pacto Federativo, ao estabelecer de parcerias com os governos federal, estadual e municipal, na formulação e implementação das principais agendas a serem executadas no quadriênio, planejadas e projetadas em uma concepção de longo prazo.

Assim, o pacto federativo fiscal tem visibilidade, quando o governo federal transfere recursos para os estados e municípios e os estados transferem apenas para os municípios. Na prática, isso significa que “os impostos recebidos pelos estados e municípios são repassados à União para que, então, possa ser redistribuído (de volta), proporcionalmente, para estas respectivas unidades da federação” (SANTOS; SANTOS, 2014, p. 3).

O sistema fiscal federativo se sustenta nas transferências federais, que são as seguintes: Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Imposto de Renda (IR) + IPI, Fundo de Exportação (FEX), IPI - Exportação, Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), Imposto Territorial Rural (ITR), Contribuição do Fundo Emergencial (CFEM) e *Royalties*. Dessas, têm relevância para os entes menores, o FPM, o qual é composto de 23,5% da receita líquida do IPI e do IR, sendo uma transferência obrigatória da União para os municípios e seus critérios de distribuição são proporcionais à população, em decorrência da frágil base econômica e social de muitos municípios (SANTOS; SANTOS, 2014).

O FPM tem caráter descentralizador, com alocação de responsabilidades, possibilita maiores condições de execução de uma administração pública eficiente, apresentando-se como mecanismo fundamental para amenizar as desigualdades regionais, na busca incessante de promover o equilíbrio socioeconômico, de modo a equalizar as receitas locais<sup>23</sup> (SANTOS; SANTOS, 2014).

Obviamente que, ao lado das transferências do FPM e outros, têm grande importância também as Receitas Próprias<sup>24</sup>, concebida como sendo aquelas em que o município arrecada diretamente através de seus impostos, taxas, contribuições de melhoria e outras fontes. No seu conjunto, os valores que compõem as receitas próprias dos municípios, que por se mostrarem, em muitos casos, abaixo do necessário para manter sua estrutura de gestão e fornecimento de uma infraestrutura de serviço público, precisam ser complementadas por transferências da união ou do estado (SANTOS; SANTOS, 2014).

---

<sup>23</sup> O FPM é distribuído de acordo com a classificação dos municípios e do montante do FPM, onde 10% pertencem às capitais dos estados, 86,4% pertencem aos municípios do interior e o restante, 3,6%, constitui o Fundo de Reserva que é destinado à distribuição entre os municípios do interior com mais de 142.633 habitantes.

<sup>24</sup> A base tributária de competência municipal é representada pelos seguintes encargos fiscais: Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU); Imposto Sobre a Transmissão Intervivos de Bens Imóveis (ITBI); e o ISSQN.

Como nestes tempos de crise econômica os municípios pesquisados vêm tendo dificuldades de arrecadar e, para compensar os déficits fiscais, os mesmos aumentaram a dependência das transferências federais, notadamente do FPM, como fonte de receita para a gestão municipal para viabilizar a infraestrutura de serviços públicos. No entanto, é bom frisar, como já sabido, que o FPM depende do IPI e do IR que, por sua vez, dependem do desempenho da indústria e da renda das famílias, ou seja, caso a economia se encontre em retração, então essa transferência corre risco de diminuir, deixando frágil o cofre público municipal.

A dependência das transferências da união reforça a necessidade urgente de se investir nas compras governamentais como espaço estratégico de políticas públicas para induzir e fomentar o desenvolvimento local, orientado pelos incentivos institucionais (leis, normas, regulamentos e regras), em buscar construção de um ambiente favorável aos negócios de base municipal, prioritariamente a partir das Micro e Pequenas Empresas, por ter maior capacidade de gerar empregos, rendas e divisas para a gestão municipal, potencializando a base econômica local.

Especificamente no Estado do Pará as finanças públicas são formadas por transferências constitucionais e transferências voluntárias provenientes de convênios e programas do governo federal e estadual, sendo que os municípios pesquisados não fogem desse contexto financeiro.

Nos últimos anos, Belém, assim como os demais municípios paraenses, vem experimentando estrangulamento financeiro e com graves repercussões na sua receita e a população em geral. Dentre as causas, o modelo federativo, calcado nas políticas de desoneração fiscal - IPI, ICMS, Imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) - promovidas pelo Governo Federal e Estadual e, na esteira, na desaceleração econômica (BELÉM, 2017).

Essa situação exige do governo municipal ajuste fiscal, manifestado em cortes nas despesas, que muitas vezes, comprometem a prestação de serviços já instalados e a expansão da ação governamental com novos investimentos sociais, como ocorreu no ano de 2016, dada a queda nas atividades econômicas em Belém.

Paragominas não foge a esse contexto citado acima, pois do total das receitas correntes que compõem seu orçamento, somente 5% compõe a receita própria oriundo de impostos e taxas recolhidos aos cofres públicos municipais, assim como outras receitas (PARAGOMINAS, 2017), a saber:



- a) impostos: IPTU: pago pelos donos de casas, terrenos, apartamentos, prédios comerciais, etc.; ITBI: é pago por quem vende terrenos e construções; ISSQN: pago por empresas e profissionais liberais (médicos, advogados, engenheiros) que têm base no município, em função do que recebem de seus clientes por serviços prestados;
- b) taxas diversas: taxa de licença, onde a prefeitura cobra taxas de licença, a exemplo do alvará de funcionamento de estabelecimentos; Taxa de iluminação pública; Taxa de limpeza; etc.; e
- c) outras receitas: receitas patrimoniais, cuja arrecadação é proveniente de seu patrimônio mobiliário, imobiliário e financeiro; Receitas de serviços, em que a fonte é o serviço prestado pelos seus órgãos, fundações, autarquias ou empresas públicas, etc.

Tal que o Quadro 2 tem o objetivo de apresentar um retrato da situação das finanças públicas dos municípios pesquisados, notadamente quanto às estatísticas orçamentárias e de transferências, em parâmetros com os indicadores do Estado do Pará.

Quadro 2 - Receita orçamentária de Belém e Paragominas (2014/2017).

<b>Receita orçamentária - R\$ 1,00 (Valores correntes)</b>				
Estado/Município	2014	2015	2016	2017
Pará	14.037.757.472	14.426.586.403	15.752.204.610	16.416.709.832
Belém	2.714.735.918	2.967.612.452	2.998.673.614	3.011.707.657
Paragominas	242.966.075	270.556.780	409.017.941	338.127.961

Fonte: Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas (2019).

Grosso modo, o município de Belém apresenta uma receita orçamentária em constante crescimento. Pois nestes três anos (2014/2017) teve um aumento de 9,86%. Paragominas, nesse mesmo período, apresentou um crescimento de 28,14% no seu orçamento, um percentual de aumento bem acima de Belém, o que compensa seu baixo montante orçamentário, ainda que esse indicativo tivesse uma queda no ano de 2017.

Para fins de contabilidade, o Quadro 3 apresenta a receita das transferências para Belém e Paragominas para os anos de 2014 a 2017.

Quadro 3 - Receita das transferências para Belém e Paragominas (2014/2017).

<b>Receita de Transferências Correntes - R\$ 1,00 (Valores correntes)</b>				
Estado/Município	2014	2015	2016	2017
Pará	10.953.911.918	11.384.363.035	11.619.798.909	12.924.177.466
Belém	1.594.763.141	1.739.336.359	1.696.726.999	1.659.050.994
Paragominas	182.089.270	206.385.880	238.181.940	247.745.003

Fonte: Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas (2019).

De fato, Belém é o município que mais recebeu as transferências, conforme mostra o quadro acima, ainda assim apresentou uma ligeira queda no ano de 2017.

Portanto, Belém se sobressai nas aquisições de transferências, frente ao município de Paragominas. No entanto, essas estatísticas são influenciadas pelos indicadores da economia brasileira: o aumento nos índices inflacionários, aumento na taxa de câmbio e aumento na taxa de desemprego contribuem para a retração do consumo, refletindo diretamente no ciclo produtivo e a economia local, afetando, sobremaneira, o ICMS e o FPM.

### 3.3.4 Lei das Micro e Pequenas Empresas (Lei Complementar nº 123 de 14/12/2006)

Outro principal fator de incentivo institucional para induzir o desenvolvimento local é a maior abrangência da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas (Lei Complementar nº 123 de 14/12/2006)<sup>25</sup>. Essa lei, entre suas prerrogativas, traz uma série de diretrizes que buscam garantir tratamento tributário diferenciado em favor da microempresa e pequena empresa, como prevê o Art. 146, inciso III, “d”, da Constituição Federal de 1988 (SEBRAE, 2013).

A Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas tem como premissa dois objetos: a) reduzir a carga de impostos e b) simplificar os processos de cálculo e de recolhimento de tributos (SEBRAE, 2013). Trata-se do Imposto Simples, ou Simples Nacional que está ancorada no regime unificado do sistema tributário, possibilitando acesso aos micros e pequenos empreendedores (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2012).

Esta simplificação do regime tributário para as Micro e Pequenas Empresas pode ser muito bem aplicada nos municípios que experimentam a carência de uma

<sup>25</sup> Define a Microempresa como aquela que, em cada ano-calendário, aufera receita bruta igual ou inferior a R\$ 240.000,00 (duzentos e quarenta mil reais). A empresa de pequeno porte pode auferir uma receita bruta superior a R\$ 240.000,00 (duzentos e quarenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 2.400.000,00 (dois milhões e quatrocentos mil reais) (BRASIL, 2006).

sólida base econômica para gerar empregos, renda, receita e desenvolvimento local ou, então, para fortalecer ainda mais esses indicadores.

### 3.3.5 Lei de licitações e contratos

A Lei nº 8.666/93 define as licitações e os contratos e deve também representar um marco jurídico para os dois municípios pesquisados, conferindo à gestão pública o poder para estimular os negócios dos MPE e, por conseguinte, viabilizar a oportunidade da geração de emprego, renda e divisas para a economia e o bem estar social local.

No município de Belém o órgão responsável pelas licitações de compras governamentais é a Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão (SEGEP). Esse órgão tem como finalidade a execução dos processos licitatórios (Anexo A) para as compras ou serviços contratados, elaboração de pareceres sobre a matéria, com inclusão dos itens das aquisições no Sistema de Execução Orçamentária e Financeira (SEOF).

A SEGEP gerencia o Estatuto Paraense da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte, instituída no ano de 2012 pelo governo do Estado, através do Decreto nº 611 de 04/12/2012, em obediência ao artigo 76 da Lei Complementar n.º 123/2006. Esse estatuto visa assegurar benefícios como a ampliação da participação do setor nas compras governamentais, facilidade no acesso ao crédito e estímulo à inovação e à educação empreendedora, além da simplificação de procedimentos, permitindo o tratamento jurídico diferenciado, simplificado e favorável às microempresas e empresas de pequeno porte do Pará (NASCIMENTO, 2012).

A concepção desse estatuto é, a partir da simplificação de procedimentos de abertura de empresas, favorecer o crescimento do número de novas empresas no segmento de Micro e Pequenas Empresas, de modo a gerar impactos positivos na economia paraense, com maior oferta de empregos, melhores salários, aumento na arrecadação de impostos, na melhor distribuição de renda e no aumento do bem-estar social. Tanto que, em 2015, as Micro e Pequenas Empresas responderam por 96,6% dos empreendimentos e por 31,4% do total de empregos formais gerados no Pará, cujos indicativos são superiores à média nacional, que é de 95% (NASCIMENTO, 2012).

Em termos quantitativos, os pequenos negócios, no Estado do Pará (Optantes do Simples) em outubro de 2016 ficaram alocados entre a Micro Empresa (160.742 unidades) e Pequena Empresa (93.719 unidades), contabilizando um total de 254.461 de Micro e Pequenas Empresas (NASCIMENTO, 2012).

Nascimento (2012) é de opinião que o Estatuto significa uma ferramenta para gerar negócios de base municipal e que contribui para desenvolver a economia paraense, assegurando às pequenas e microempresas o(a):

- a) acesso a mercados via compras públicas, para equilibrar o desenvolvimento no estado e reduzir as disparidades econômicas e sociais em todas as regiões do Pará;
- b) inovação tecnológica;
- c) educação empreendedora;
- d) associativismo, cooperativismo e consórcios;
- e) acesso à justiça e ao crédito;
- f) incentivo à formalização de empreendimentos; e
- g) simplificação dos requisitos de segurança e prevenção.

Em suma, pode-se aqui considerar que o estatuto das Micro e Pequenas Empresas paraense expressa a Lei Complementar nº 123/2006 e significa uma política pública voltada para alavancar a economia, a partir desse segmento, nesse momento de recessão, por denotar significativa fonte geradora de emprego, renda e divisas.

No geral, o certame de licitação é realizado conforme as orientações do edital. Assim, o envio da proposta passa pela habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira e regularidade fiscal-trabalhista. Nessa etapa, todos os documentos enviados são avaliados para determinar as empresas que estão aptas a prestar o serviço. Após isso, ocorre o julgamento e a classificação das propostas, verificando as exigências estabelecidas no edital, considerando o preço mais vantajoso. Depois, acontece a homologação do resultado da licitação, momento em que é aprovado todo o processo e com a declaração do vencedor.

Já no município de Paragominas, a Lei Complementar nº 123/2006 se manifesta na Rede Nacional para a Simplificação do Registro e Legalização de

Empresas e Negócios (REDESIM)<sup>26</sup>, tendo por finalidade tornar fácil e acessível à simplificação do processo de legalização de empresas de porte de Micro e Pequenas Empresas no sistema *online*, por significar um sistema integrado que permite a abertura, alteração, baixa e legalização de empresas na Junta Comercial de Paragominas (PARAGOMINAS, 2007).

Ou seja, a iniciativa da REDESIM integra todos os processos com apenas um único envio de documentos para a Junta Comercial, simplificando procedimentos e reduzindo a burocracia ao mínimo necessário. A REDESIM (PARAGOMINAS, 2007) disponibiliza os seguintes serviços:

- a) consulta de viabilidade - que diz respeito a pesquisa e reserva de nome empresarial e resultado de viabilidade de exercício da atividade desejada no local escolhido, observando regras mantidas pelos municípios, tanto para a abertura de novas empresas, quanto para os de alteração de empresas existentes;
- b) coleta eletrônica de informações - referente à coleta de dados comuns fixados nacionalmente, verificação de consistência do cadastro dos sócios e da empresa, permitindo a recuperação de informações de pesquisas previamente efetuadas;
- c) registro e inscrições tributárias - o qual ocorre nas esferas federal, estadual e Municipal, geração de documentos de registro;
- d) licenciamento das atividades - que se refere às informações prévias sobre os requisitos de licenciamento, conforme o grau de risco, mantidas pelos órgãos competentes do município e estado;
- e) alteração e baixa - que trata, quando necessário, da repercussão de alterações da matriz para as filiais processadas automaticamente.

Entre as exigências para participar do processo de licitação de compras governamentais em Paragominas (Anexo B), essas se segmentam em vários tipos de habilitações, como se detalha a seguir (PARAGOMINAS, 2010):

- a) habilitação jurídica:
  - prova de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ);
  - Ficha de Inscrição Cadastral Estadual (FIC);

---

<sup>26</sup> A REDESIM é administrada por um Comitê Gestor, composto por órgãos e entidades do governo federal, estadual e municipal, responsáveis pelo processo de registro e legalização dos empresários, sociedades empresárias e sociedades simples.

- alvará de funcionamento do domicílio ou sede do licitante e pertinente ao seu ramo de atividade, conforme for o caso;
- certidão conjunta de débitos relativos a tributos federais e à dívida ativa da União;
- certidões negativas de natureza tributária e não tributária;
- certidão negativa de débitos municipais domicílio ou sede do licitante;
- certidão negativa de débitos relativos às contribuições previdenciárias e às de terceiros – Instituto Nacional do Seguro Social (INSS);
- certidão negativa de débito junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), comprovando a regularidade da empresa no cumprimento dos encargos sociais instituídos por Lei;
- certidão negativa de débitos trabalhistas, devendo ser apresentados de todas as filiais, bem como da matriz da empresa;
- declaração de que a firma não possui em seu quadro permanente menores de 18 anos, salvo na condição de aprendiz;
- declaração que a empresa assume integral responsabilidade por danos/prejuízos pessoais ou materiais que causar a Prefeitura, a terceiros; etc.

### 3.3.6 As Medidas Provisórias

Ao lado dos incentivos institucionais da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas e da Lei nº. 8.666/93, têm igual importância as Medidas Provisórias<sup>27</sup>. A concepção da Medida Provisória n. 936 é que o governo complementa a renda do trabalhador, de modo a evitar maiores perdas do poder aquisitivo. A redução proporcional de jornada e salário será válida por até 90 dias e a suspensão do contrato de trabalho por até 60 dias. Essa Medida Provisória contempla as populações de muitos municípios, podendo contribuir para a manutenção das políticas de emprego e renda das Micro e Pequenas Empresas.

---

<sup>27</sup> Com o estado de calamidade da pandemia do novo coronavírus (COVID-19), que assolou o Brasil e o mundo, com visibilidade no início do ano de 2020, o governo editou a Medida Provisória n. 936, através do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, com o objetivo de garantir o emprego e renda de parcela da população e tem como mecanismo para isso a redução proporcional da jornada de trabalho e salário (ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS, 2020).

## 4 A POLÍTICA DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS E O DESENVOLVIMENTO LOCAL: UM ESTUDO DE CASO DOS MUNICÍPIOS DE BELÉM E PARAGOMINAS

### 4.1 Contextualização socioeconômica e ambiental dos casos pesquisados

O objetivo deste capítulo é mostrar que o desenvolvimento local pode ser induzido através de políticas de compras governamentais das Micro e Pequenas Empresas, calcadas em incentivos institucionais, com normas e regras bem definidas, capazes de gerar um ambiente favorável à instalação dos pequenos empreendedores de base municipal, com geração de oportunidades de emprego, renda e receita.

A pesquisa foi realizada no município de Belém e Paragominas (conforme a ilustração do mapa 1, que mostra as respectivas localizações), como estratégia para as Micro e Pequenas Empresas estimular e induzir o desenvolvimento local, com a intenção de abertura de postos de trabalho, maior alocação de renda e de receitas.

Mapa 1 - Localização do município de Belém e Paragominas.



Fonte: Alves, Palheta e Andrade (2015).

#### 4.1.1 Município de Belém

O Município de Belém integra a Região Metropolitana de Belém (RMB), possuindo extensão territorial de 1.059,458 km<sup>2</sup> ou 505 km<sup>2</sup> (excluindo-se a massa de água), sendo que 34,6% deste é formado pela região continental e 65,4% corresponde ao conjunto de 39 ilhas distribuídas ao longo do estuário do Rio Pará e Rio Guamá que formam a Baía do Guajará, conferindo ao Município uma caracterização peninsular (BELÉM, 2017).

Belém possui 1.446.042 habitantes, o que representa 60% da população de toda a RMB. É o município mais populoso do Estado do Pará, 2<sup>a</sup> cidade mais populosa da Região Norte, 12<sup>a</sup> entre as capitais e 12<sup>a</sup> do Brasil, em 2016. Isso se reflete também na taxa de urbanização do Município, a qual atinge 99,14% (BELÉM, 2017).

O crescimento de Belém passa pela implantação de ações que estimulem o desenvolvimento da economia local articulado com a melhoria dos índices de qualidade de vida da população, o que pressupõe a conservação do ecossistema regional, o fortalecimento das atividades produtivas e comerciais locais, o incentivo a novas formas de uso sustentável dos recursos naturais e à promoção de processos que permitam o melhor aproveitamento do potencial turístico do Município, na promoção do bem comum, com justiça e equidade, fortalecendo as noções de cidadania no presente e para o futuro (BELÉM, 2017).

A economia de Belém está pautada em uma estrutura produtiva na qual as atividades do 'comércio e serviços' se apresentam como alternativas de emprego e renda para a população, sendo que a capital concentra grande parte de todas as atividades produtivas do Estado. Importante lembrar que essa estrutura é fruto do processo histórico de inserção da região na evolução da economia nacional e mundial (BELÉM, 2017).

Dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) do Ministério do Trabalho e Renda mostram que, dos 246.834 empregos gerados no Estado do Pará, Belém contribui com 74.830 (30%) vagas ofertadas. Na Região Metropolitana foram abertos 110.843 postos de trabalho, 68% destas vagas foram geradas no Município. Os setores com maior destaque no volume de admissões em Belém foram os de serviço e comércio, os quais admitiram, respectivamente, 36.258



e 21.354 pessoas, perfazendo 77% das vagas de trabalho preenchidas, seguidas da construção civil (11.771) e da indústria de transformação (4.086) (BELÉM, 2017).

Em 2016, os setores de serviço e comércio totalizaram 144.820 das admissões do Estado. Dessas admissões, 40% são oriundas do município de Belém, demonstrando a alta concentração dos postos de trabalho na capital, acarretando diversos problemas de ordem urbana por configurar-se como polo atrativo da região na geração de trabalho, emprego e renda (BELÉM, 2017).

Os setores da agropecuária, extração vegetal, caça e pesca, contribuíram com apenas 2,84% dos empregos gerados. Belém se configura como a maior economia no cenário Estadual, sendo o setor de serviço a principal atividade econômica (BELÉM, 2017).

A capacidade de financiamento da gestão pública em Belém se fundamenta nos graves problemas do modelo federativo, nas políticas de desoneração fiscal (IPI, ICMS, IPVA) promovidas pelo Governo Federal e Estadual e na desaceleração econômica. Este desequilíbrio afeta negativamente a arrecadação das receitas municipais, compelindo a Administração Municipal efetivar o ajuste fiscal concernente aos cortes nas despesas, que muitas vezes, comprometem a prestação de serviços já instalados e a expansão da ação governamental com novos investimentos (BELÉM, 2017).

Essa situação fiscal de Belém se agrava com a crise econômica por qual passa o país, refletindo-se diretamente na arrecadação municipal, principalmente nas receitas oriundas de impostos, como o ISSQN, o ITBI, o ICMS, o IPVA e o FPM (BELÉM, 2017).

Muitas empresas de diversos portes e que atuam em diversas áreas fazem parte do plano de desenvolvimento de Belém. Nesse contexto, os MPE têm pertinência, visto que àqueles que desenvolvem programas de pequenos negócios empresariais contabilizam 9.837 (83,7% do universo empresariado) empreendimentos em atividades econômicas (BEDÊ, 2016).

Esses indicadores socioeconômicos justificam a escolha de Belém como *lócus* de pesquisa, porque esse município é o centro dinâmico, onde os empresários das Micro e Pequenas Empresas têm singulares oportunidades de crescimento, a partir das políticas de compras governamentais, com a perspectiva de gerar emprego, renda e divisas e, em última instância, contribuindo para induzir o desenvolvimento local.

#### 4.1.2 Município de Paragominas

Segundo estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Paragominas, distante 320 quilômetros da cidade de Belém, conta com 103.775 habitantes e uma densidade demográfica de 5,06 habitantes por Km<sup>2</sup> (PARAGOMINAS, 2017).

A população do município ampliou, entre os Censos Demográficos de 2000 e 2010, em que à taxa de 2,54% ao ano, passando de 76.095 para 97.819 habitantes. Essa taxa foi superior àquela registrada no Estado, que ficou em 2,05% ao ano e superior à cifra de 2,10% ao ano da Região Norte (PARAGOMINAS, 2017).

Paragominas é o polo da Região do Caeté, no sudeste paraense, formado por extensas florestas e belezas naturais, reflorestamentos, campos e plantios agrícolas. Ocupa uma posição geográfica estratégica devido à facilidade de escoamento da produção através da rodovia Belém-Brasília, podendo alcançar o posto de Itaqui no Maranhão pela ferrovia de Carajás. Possui acesso também pela Hidrovia do Capim ou pelo porto de Vila do Conde para alcançar os mercados consumidores da Europa, Estados Unidos e Caribe.

Por décadas, tendo seu ápice nos anos de 1980, o município de Paragominas teve o seu crescimento econômico pautado na pecuária bovina, extrativismo madeireiro, agricultura no segmento comercial familiar e no extrativismo mineral da bauxita. Este modelo causou profundos impactos ambientais no Estado do Pará, onde a região de Paragominas serviu de referência para a Amazônia e o mundo na questão do corte ilegal de madeira, queimadas, depredação dos recursos naturais, enfim, foi concebida como uma área causadora de desequilíbrio ambiental<sup>28</sup> (BARBOSA, 2009).

Esta realidade tendeu a mudar, quando o foco do desenvolvimento econômico passou para o local, como fator de “transformação social”, e não como um mero espaço funcional para a produção de mercadorias. Nesta perspectiva, o território socialmente organizado e suas características culturais e históricas são

---

<sup>28</sup> As proximidades da rodovia BR-010 (Belém-Brasília) ocorreu uma grande procura pelas terras entre proprietários de Minas Gerais e Espírito Santo, além de companhias de especulação de terras de São Paulo, ao mesmo tempo em que camponeses penetravam na região, com o objetivo de enfrentar a competição com os “grileiros”, que emitiam títulos falsos e os asseguravam, através do uso da força. Houve uma rápida concentração de propriedades, nesse clima de violência, e as tentativas de colonização fracassaram.

aspectos muito importantes a serem levados em consideração por ocasião do planejamento do desenvolvimento da comunidade a ele integrada (BARBOSA, 2009).

A capacidade do empresariado local de Paragominas pode ser observada no estabelecimento de importantes instituições de apoio e incentivo ao desenvolvimento econômico dessa região, a exemplo das exposições de feiras Agropecuárias; Associação dos Criadores de Bovinos; Associação Comercial Agrícola e Pastoril; Sindicato dos Trabalhadores Rurais; Sindicato do Setor Florestal de Paragominas, etc. Atualmente, Paragominas se destaca entre os maiores municípios amazônicos, por apresentar constante crescimento econômico com reflexos positivos nos indicadores socioeconômicos e ambientais (BARBOSA, 2009).

A cidade de Paragominas foi pioneira na experiência do “Programa Município Verde”, lançado pelo governo federal entre 2007 e 2008, para municípios da Amazônia. O prefeito da época, Adnan Demachki, conseguiu as assinaturas de 51 entidades locais para o Pacto pelo Desmatamento Zero, o qual acabou com o desmatamento, implantou a educação ambiental para 30 mil alunos das escolas e regularizou terras do município (PARAGOMINAS, 2017).

Neste modelo de desenvolvimento, o maior desafio de Paragominas foi gerar riqueza sem desmatar, a partir de fórmulas criativas de utilização das áreas disponíveis e garantir o desenvolvimento local sustentável. Essa foi uma estratégia para mudar a aceção sobre a região de causadora de danos ambientais, uma vez que até o ano de 2008, a cidade já tinha perdido 43% de sua área de floresta por conta das atividades predatórias locais (PARAGOMINAS, 2017).

Um indicativo do novo cenário de Paragominas foi que o Cadastro Ambiental Rural (CAR) conseguiu abranger 92% das propriedades rurais da região, trazendo para a luz da legalidade milhares de produtores, facilitando o processo de regularização fundiária, favorecendo o desenvolvimento de atividades produtivas sustentáveis (VILLELA, 2011).

O resultado disso foi a queda nas taxas de desmatamento acumulado até 2008, quando atingiu uma área de 878 mil hectares (correspondendo a 45% da área municipal), como efeito da dominância da pecuária e a exploração madeireira. Porém, de 2001 a 2008, a taxa anual de desmatamento foi apenas de 1,8% (PARAGOMINAS, 2017).

Atualmente, o município de Paragominas concentra a maioria das atividades econômicas desenvolvidas na região amazônica, a saber: criação de gado bovino, exploração de madeira, manejo florestal, reflorestamento, cultivo de soja (e outros grãos) e mineração de bauxita. Esse dinamismo econômico de Paragominas é resultado de uma combinação de três grandes fatores:

- a) o município está localizado nas margens da rodovia Belém-Brasília, o mais importante eixo rodoviário da Amazônia oriental;
- b) foi beneficiada por políticas públicas de ocupação do território, com ampla oferta de terra e crédito subsidiado, além de incentivos fiscais para a pecuária; e
- c) o município contou com grandes estoques de recursos naturais de alto valor comercial (madeira e minério), além da migração de um contingente populacional qualificado para empreender (PARAGOMINAS, 2017).

A Administração Pública foi o setor com maior volume de empregos formais, (de que passou de 48,99% para 50,51% (3.316 postos de trabalho), seguido pelo setor de Comércio com 1.917 postos em 2010. Somados, estes dois setores representavam 79,7% do total dos empregos formais do município. Em contrapartida, o segmento que mais perdeu participação na economia local foi a Indústria de Transformação de 6,49% para 3,06%, com destaque para atividade madeireira (PARAGOMINAS, 2017).

Quanto ao mercado de trabalho formal em 2010, esse totalizava 6.565 postos, 58,3% a mais em relação a 2004. O desempenho do município ficou acima da média verificada para o Estado, que cresceu 49,7% no mesmo período (PARAGOMINAS, 2017).

A situação cadastral de Paragominas mostra que esse município conta com 1.502 unidades empresariais, com 18.456 pessoas ocupadas em postos de trabalho e com salário médio mensal de 2,5 salários mínimos (IBGE, 2018). Nesse contexto, é importante analisar também o perfil ocupacional dos indivíduos que fazem parte desse conjunto. Para isso, foram analisados os dados do programa dos pequenos negócios empresariais e foram constatados 625 empreendimentos cadastrados nesta modalidade (BEDÊ, 2016).

Fazendo um parâmetro entre Belém e Paragominas, quanto às condições sociais da população desses respectivos municípios, tomou-se como indicativo para isso o índice de Gini. Em Belém esse indicador é superior (0,6284) ao índice de

Paragominas (0,6151) e, portanto, a qualidade das condições de vida da população da capital, como do município vizinho, está bem acima da média do índice do Estado do Pará, que significa 0,4720 (BRASIL, 2010).

Portanto, o resultado desse índice mostra que Belém, de fato, pode ser tomado como espaço estratégico da política de compras governamentais, com vista a contribuir com o desenvolvimento local, dada a possibilidade da geração de emprego, renda, divisas, podendo assim minimizar as desigualdades sociais.

Por seu turno, muito longe de ser um município sinônimo de desmatamento desde a abertura da rodovia Belém-Brasília, na década de 1970, atualmente Paragominas é tida como um município modelo, referência de desenvolvimento sustentável para outras cidades amazônicas, pois a partir de 2008 iniciou-se um novo ciclo de desenvolvimento, como efeito de políticas públicas de desenvolvimento socioambiental, a partir do programa Município Verde, o qual mudou a realidade socioeconômica e ambiental de Paragominas<sup>29</sup> (ALVES; PALHETA; ANDRADE, 2015).

Esse marco temporal de 2008 significou um divisor de águas na cidade de Paragominas, visto que a gestão local conseguiu as assinaturas de 51 entidades locais para o PDZ que, entre suas premissas, tinha a finalidade: acabar com o desmatamento, implantação da educação ambiental para 30 mil alunos das escolas, regularização de terras no município. Enfim, em linhas gerais, esse PDZ teve o desafio de gerar riqueza sem desmatar<sup>30</sup>, a partir de fórmulas criativas de utilização das áreas disponíveis e garantir o desenvolvimento local sustentável (ALVES; PALHETA; ANDRADE, 2015).

O forte do PDZ foi que ele incorporou um programa de reflorestamento, que plantou cerca de 10 mil árvores entre o ano de 2008/2009, cuja metodologia para isso foi o processo de produção sustentável. Nesse projeto, foram abolidas muitas situações precárias e injustas, entre elas o trabalho escravo e infantil, entre outras mazelas do modelo econômico até então vigente.

---

<sup>29</sup> Muitas práticas de gestão ambiental vêm revolucionando a economia local de Paragominas, sustentadas por manejo florestal e reflorestamento, cujo embrião foi às espécies nativas da região amazônica como cedro, mogno, darco, maçaramduba, timborana, paricá, samaúma e eucalipto a única planta não nativa da região.

<sup>30</sup> Até 2008, a cidade já tinha perdido 43% de sua área de floresta por conta das atividades locais, com destaque as madeireiras, as movelarias e, sobretudo, as carvoarias, que provocavam o desmatamento e poluição ambiental através dessas práticas que não eram regularizadas e/ou fiscalizadas por órgãos competentes.

Dentre os objetivos do programa Município Verde de Paragominas, Alves, Palheta e Andrade (2015) destacam os seguintes:

- a) apoiar a redução do desmatamento e degradação florestal;
- b) promover uma nova economia rural com base na floresta e no uso intensivo da agropecuária;
- c) melhorar a governança e promover o empoderamento local em vários segmentos de Paragominas, como na pecuária, agriculturas sustentáveis, educação ambiental e manejo florestal, cujo fundo foi minimizar o impacto sobre a floresta na retirada das toras com relevância econômica.

Outro fator de fundamental importância para tornar sustentável a atividade em Paragominas foi a criação de programas de incentivo fiscal às empresas que se comprometessem a reflorestar áreas degradadas provenientes de setores produtivos, principalmente as mineradoras, movelarias, pecuária e agricultura (ALVES; PALHETA; ANDRADE, 2015).

Com os projetos sustentáveis implantados em Paragominas, Alves, Palheta e Andrade (2015) mostram que esse município alcançou alguns interessantes indicadores, como resultados:

- a) saiu da lista do Ministério do Meio Ambiente dos municípios que mais desmatam na Amazônia, o que ajudou o município a solicitar ao Conselho Monetário Nacional facilitação na concessão de crédito rural e na produção das safras;
- b) a taxa percentual do desmatamento em relação a área total do município foi reduzindo continuamente ao longo dos anos: 0,30% em 2008; 0,15% em 2009; 0,17% em 2010 e 0,032% em 2012;
- c) 11 hectares de terras foram incorporados como Parque Ambiental Municipal de Paragominas, área verde com função ambiental e social;
- d) o município conta com 66,45% de todo seu território em floresta nativa consideradas como áreas protegidas;
- e) Paragominas foi o primeiro município brasileiro a sair da lista do Ministério do Meio Ambiente dos municípios que mais desmatam na Amazônia;
- f) alcançou o desenvolvimento econômico, social e ambiental de maneira sustentável, tornando-se referência para outras 11 cidades paraenses, por aderirem ao programa Município Verde.

Enfim, a motivação que justifica a tomar esse município como espaço de pesquisa foi o salto que Paragominas deu, saindo de uma economia predadora dos recursos naturais, fundada na pecuária bovina, extrativismo madeireiro, agricultura e extrativismo mineral, cujo modelo causou profundos impactos sociais e ambientais na região para a instituição de atividades econômicas modernizadas que, sob lideranças empresariais, foram responsáveis pela transformação da indústria florestal, com manejo florestal, reflorestamento e o projeto Município Verde, que vem sendo referência para as demais partes da Amazônia. Nesse processo de mudança, certamente o fornecimento de compras governamentais pelos MPE também contribuiu para desenvolver Paragominas.

#### **4.2 Diagnósticos para o desenvolvimento dos negócios empresariais de base municipal**

O procedimento metodológico para realizar a pesquisa com os MPE foi através do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM/PA), cujo contato com essa população ocorreu por meio do Mural de Licitações do TCM-PA, no portal eletrônico dessa instituição (PARÁ, 2020), o qual consta inúmeras empresas que participam de pregões de licitações. O acesso foi a partir da situação cadastral da Pessoa Jurídica das empresas participantes no processo de licitações, onde foram filtradas as informações desejadas.

O critério de seleção dos sujeitos da pesquisa foi de cinco ordens: (a) que fizessem parte da população de micro empresário; b) de pequeno empresário; e (c) que fossem inscritos nas licitações de compras governamentais no *site* do TCM/PA; (d) que fossem do município de Belém; e (f) do município de Paragominas. Para este estudo, os sujeitos pesquisados foram denominados de MPE.

Pelo fato de não se ter aprofundado nas características e especificidades dos sujeitos alvos dessa pesquisa, não segmentando e nem detalhando o tipo e/ou natureza da atividade em que os MPE prestam trabalho, e nem sobre qualquer tipo específico de organização social para o atendimento de suas demandas ou outros pormenores dos empresários, então pode-se classificar essa amostra como sendo aleatória.

De posse do caminho da pesquisa, recorreu-se a ferramenta do *Google Docs* para a construção *online* do questionário em forma de *survey* e que, depois de

elaborado, o mesmo foi enviado por *e-mail* e por aplicativo de mensagens instantâneas (*WhatsApp*) a 90 MPE. No entanto, após o recebimento destes documentos, a triagem permitiu o aproveitamento de um total de questionários de 60 MPE (30 do município de Belém e 30 de Paragominas), sendo que os demais foram excluídos, em decorrência de respostas inadequadas e que não atendiam os interesses deste estudo.

Do total de 240 empresas (150 de Belém e 90 de Paragominas) que constavam no portal de licitação do TCM/PA, selecionou-se apenas 60 unidades de cada município e o critério de triagem foi aquelas que estavam inscritas nessa instituição.

Com base nesse quantitativo, então, os sujeitos que compõem a amostra deste estudo representam 25%<sup>31</sup> do total dos MPE inscritos nas licitações de compras governamentais no sistema do TCM/PA. O tamanho dessa amostra indica dois aspectos muito importantes para este estudo: a) que a pesquisa não conseguiu abranger 100% dos MPE, tanto em Belém, como no município de Paragominas que participam das compras governamentais; e b) que essa amostra de 25% do universo dos MPE inscritos nas licitações de compras governamentais no TCM/PA tem significância e representatividade estatística, quando se leva em conta a construção dos seguintes critérios adotados:

Quadro 4 – Critérios estatísticos utilizados na pesquisa.

<b>Percentuais da amostra</b>	<b>Qualificação estatística</b>
Abaixo de 25%	Amostra é de baixa significância
25%	Amostra tem significância
De 26 a 50%	Amostra é bastante significativa
De 51 a 75%	Amostra é muito significativa
Acima de 76%	Amostra é de elevada significância

Fonte: Elaboração do Autor, 2020.

Ou seja, a qualificação estatística da amostra dessa pesquisa passou pela mensuração da significância e representatividade das amostras (em percentuais) apuradas, cujo procedimento adotado tomou como base **o nível de significância de**

<sup>31</sup> Dividiu-se o quantitativo de 60 empresas pelo total de 240, cujo resultado foi dividido por 100 para alcançarmos o percentual de 25%.



**25% das amostras**, cujos percentuais podem variar para cima ou para baixo desse nível estatístico. Portanto, o tamanho da amostra desse estudo de 25% tem representatividade e significância, porque a pesquisa conseguiu abranger  $\frac{1}{4}$  da população de MPE que faz parte do município de Belém e Paragominas.

Com base nesses critérios estatísticos, foram priorizados para fins de análise e discussão os dois maiores percentuais acima de 25% e o menor indicativo abaixo desse mesmo parâmetro.

Como estratégia de tratamento dos dados coletados juntos aos MPE de Belém e Paragominas, foi tomado o seguinte procedimento: (a) objetivo de cada tópico; (b) descrição dos dados fornecidos pelos quadros, ordinariamente de Belém e, depois, de Paragominas, verificando o maior e o menor percentual das amostras; (c) avaliação estatística da amostra; e (d) discussão da amostra, com o apoio de autores que fundamentaram o tema em curso, explicando os devidos resultados.

O conteúdo em diante desse capítulo foi estruturado, de modo a abordar aspectos pontuais da pesquisa, levando-se em consideração quatro eixos temáticos:

- a) **o perfil dos empresários pesquisados**, em que foi considerado o tamanho da empresa; o setor da economia em que participa; contratação de trabalhadores; faturamento; e o recolhimento tributário dos MPE;
- b) **as políticas públicas voltadas para o desenvolvimento local**, onde a investigação procurou saber como os MPE ficam sabendo das licitações de compras da prefeitura; as formas de organização em que participam; se os MPE recebem apoio técnico e profissional; a quantidade de trabalhadores do próprio município contratados; os canais de comunicação e diálogo entre a Gestão e os MPE; e como a população se organiza para reivindicar direitos sociais;
- c) **as políticas de compras governamentais**, onde se buscou levantar sobre a participação dos MPE nas licitações de compras da Prefeitura; a representatividade das compras governamentais no faturamento dos MPE; e a fonte alternativa de faturamento; investimentos realizados para atender exigências das licitações;
- d) **a influência da matriz institucional para o desenvolvimento local**, onde se buscou respostas para o atendimento das exigências das licitações; as regras como empecilho para participar das compras governamentais; o cumprimento

das responsabilidades acordadas; a opinião dos MPE sobre as normas de licitações.

#### 4.2.1 Perfil dos sujeitos pesquisados

##### 4.2.1.1 Porte das empresas pesquisadas

O objetivo desse item foi identificar em que classe de empresa os sujeitos pesquisados estão inseridos, levando-se em conta os tamanhos dessas instituições.

Quadro 5 - Porte das empresas pesquisadas.

Tamanho das Empresas	Porte das Empresas pesquisadas			
	Belém	A	Paragominas	B
	Freq. Absoluta	%	Freq. Absoluta	%
Micro Empresa	6	20	8	26,67
Pequena Empresa	12	40	14	46,67
Média Empresa	--	--	--	--
Não sabe informar	12	40	8	26,67
<b>Total</b>	<b>30 empresários</b>	<b>100</b>	<b>30 Empresários</b>	<b>100</b>

Fonte: Pesquisa com os MPE de Belém e Paragominas, 2020.

O resultado mostrou que, no município de Belém, 40% dos MPE pesquisados fazem parte da população da Pequena Empresa, como também 40% destes agentes não souberam informar em qual porte a sua empresa está inserida, sendo que os demais empresários (20%) afirmaram que pertencem à Micro Empresa. Em Paragominas, a ocupação dos empresários na Pequena Empresa é também superior (46,67%) a Micro Empresa (26,67%), sendo que os demais agentes que não souberam informar de qual categoria participam, significou 26,67% dos sujeitos pesquisados. Outra leitura que se pode tirar é que a Micro Empresa tem baixa significância para Belém (20%), mas em Paragominas esse empresariado tem bastante representatividade (26,67%).

A relevância estatística dessa amostra acena para a Pequena Empresa, visto que nos dois municípios pesquisados os sujeitos se incluem mais nessa categoria, acima de 25% e, portanto, essa amostra apresenta bastante significância estatística. De modo semelhante tem relevância os empresários que não souberam informar de qual categoria participam em Belém (40%) e em Paragominas (26,67%).

Discute-se que os sujeitos pesquisados se ocupam mais nas Pequenas Empresas, cujo indicativo expressa o resultado da pesquisa de Nunes (2008), na qual se constatou que a categoria Pequena Empresa predomina no meio dos MPE no Brasil. Portanto, a maioria dos negócios de base locais, como nos municípios pesquisados, é constituída por pequenos empresários. Essa constatação é corroborada pelo SEBRAE (2018b, p. 5): “[...] enquanto a PE cresce a uma taxa média anual de 3,27%; a ME cresce a uma taxa média anual de 2,47%”.

Além de identificar em qual categoria de empresa os sujeitos pesquisados se enquadra, o mais importante é que a adoção de critérios para a definição de tamanho de empresa constitui importante fator de apoio aos MPE, permitindo que as firmas classificadas dentro dos limites legais estabelecidos possam usufruir os benefícios e incentivos previstos nas legislações, quanto ao tratamento diferenciado ao segmento, com vista alcançar objetivos de políticas públicas, como aumento na geração de oportunidades de emprego e renda (SEBRAE, 2017).

Por outro lado, chama atenção os MPE que não souberam informar de qual categoria de empresas participam tanto em Belém (40%), quanto em Paragominas (26,67%). Nunes (2008) diz que sem essa clara definição, os empresários não têm como obter os benefícios das políticas públicas para o desenvolvimento local e com tratamento diferenciado. O pior é que podem estar atuando no mercado “[...] sem qualquer planejamento, o que gera consequências danosas, principalmente nos primeiros anos de vida da empresa” (NUNES, 2008, p. 25).

#### 4.2.1.2 Setor da economia em que a empresa desenvolve atividades

Aqui objetiva-se identificar quais setores da economia os sujeitos pesquisados desenvolvem suas atividades de negócios empresariais com mais intensidade.

Quadro 6 - Participação dos MPE nos setores da economia.

Setor da economia	Participação dos MPE nos setores da economia			
	Belém	A	Paragominas	B
	Freq. Absoluta	%	Freq. Absoluta	%
Comercio	16	53,33	15	50
Serviço	14	46,67	15	50
Indústria	--	--	--	--
Outro	--	--	--	--
<b>Total</b>	<b>30 empresários</b>	<b>100</b>	<b>30 Empresários</b>	<b>100</b>

Fonte: Pesquisa com os MPE de Belém e Paragominas, 2020.

O resultado indicou que em Belém 53,33% dos empresários pesquisados desenvolvem atividades no comércio, seguido pela ocupação no setor de serviços (46,67%). No município de Paragominas 50% dos MPE disseram que desenvolvem atividades no comércio; enquanto outros 50% afirmaram que se ocupam no segmento de serviços. Pela pesquisa, a indústria, tanto em Belém, quanto em Paragominas, tem baixa representatividade estatística.

Os sujeitos, nos dois municípios pesquisados, concentram suas atividades no segmento do comércio, sendo que essa atividade em Belém é muito significativa (53,33%) para desenvolver a economia local; enquanto em Paragominas esse segmento é bastante representativo (50%) para atender essa finalidade. No serviço, a segunda atividade de ocupação, essa lógica se inverte, porque esse segmento tem maior representatividade em Paragominas (50%) e menor significado em Belém (46,67%). Chama-se atenção que, ainda não apareça no quadro 6, o beneficiamento de madeira bruta nas serrarias, porém, agora, obedecendo critérios de conservação ambiental (PARAGOMINAS, 2017).

Discute-se que este resultado alcançado em Belém e em Paragominas retrata as estatísticas oficiais do SEBRAE (2018b), ao constatar que o comércio é o setor que mais concentra os pequenos negócios (47,2% das Micro Empresa e 45,7% das Empresa de Pequeno Porte - EPP), seguido pelo segmento de serviços (33% das Micro Empresa e 38,5% das EPP).

Aqui pode-se melhor detalhar os segmentos que compõem o comércio varejista e que mais concentram as Micro e Pequenas Empresas (Quadro 7).

Quadro 7 - Principais atividades do comércio varejista em que mais se concentram as Micro e Pequenas Empresas.

Ranking	Ramos do comércio varejista	Participação (%)	
		ME <sup>1</sup>	PE <sup>2</sup>
1	Artigos do vestuário e acessórios	5,40%	4,20
2	Produtos alimentícios (minimercados, mercearias e armazéns)	4,30%	3,40%
3	Lanchonetes, casas de chá, de sucos e similares	2,80%	1,40%
4	Restaurantes e similares	2,30%	2,80%
5	Peças e acessórios novos para veículos automotores	2,20%	2,50%
6	Materiais de construção em geral	1,40%	2,00%
7	Outros produtos não especificados anteriormente	1,40%	1,70%
8	Equipamentos e suprimentos de informática	1,20%	*
9	Produtos farmacêuticos	1,00%	2,2%
10	Bebidas	0,90%	*
11	Móveis	*	1,5%
12	Calçados	*	1,2%

Fonte: SEBRAE (2018b).

<sup>1</sup> Micro Empresa

<sup>1</sup> Pequena Empresa

\*Não informado

Esses informes estatísticos mostram que as Micro Empresas desenvolvem atividades econômicas mais no segmento do comércio varejista de vestuário e acessórios (5,40%), seguido pelos produtos alimentícios (4,30%). As Pequenas Empresas, por seu turno, têm visibilidade também nesses dois segmentos do comércio, porém com menor participação que as Micro Empresas, visto que, enquanto os artigos do vestuário e acessórios representaram 4,2%; os produtos alimentícios participaram com 3,4%, respectivamente.

Para Fillion (1999 *apud* NUNES, 2008), independente de onde os MPE se concentrem, o mais importante é que os negócios de base local, manifestado no empreendedorismo, vêm sendo objeto de discussão nos últimos anos. A ele é atribuído o crescimento associado das nações e o desenvolvimento da economia de um país, estado ou de um território. Têm sido apregoados, também, como fonte geradora de empregos, rendas e divisas para muitas das localidades. Ou seja, o empreendedorismo, manifestado nas Micro e Pequenas Empresas, pode ser visto como grande impulsionador do desenvolvimento local dos municípios pesquisados.

De fato, a análise de Zimmer e Scarborough (1998 *apud* NUNES, 2008) corrobora que o surgimento do espírito empreendedor, tanto no comércio, como no serviço, é um dos movimentos mais importantes da história recente da economia. O agente empreendedor tem introduzido produtos e serviços inovadores, fortificando e ampliando este segmento às fronteiras tecnológicas, abrindo novas oportunidades de geração de emprego, renda e bem estar social.

#### *4.2.1.3 Trabalhadores contratados pelos MPE*

O objetivo deste item é mostrar a quantidade de trabalhadores contratados pelos MPE nos dois municípios pesquisados, dentro de um quantitativo de 1 até 19 ou mais trabalhadores.

Quadro 8 - Trabalhadores contratados pelos MPE.

Quantidade contratada	<b>Trabalhadores contratados pelos MPE</b>			
	<b>Belém</b>	<b>A</b>	<b>Paragominas</b>	<b>B</b>
	Freq. Absoluta	%	Freq. Absoluta	%
Até 1 trabalhador	15	50	9	30
De 2 a 9 trabalhadores	15	50	16	53,33
De 10 a 19 trabalhadores	--	--	5	16,67
Acima de 19 trabalhadores	--	--	--	--
<b>Total</b>	<b>30 empresários</b>	<b>100</b>	<b>30 Empresários</b>	<b>100</b>

Fonte: Pesquisa com os MPE de Belém e Paragominas, 2020.

Os resultados mostram que, em Belém, 50% dos MPE contratam até 1 trabalhador, enquanto outros 50% dos empresários contratam entre 2 a 9 trabalhadores. Já em Paragominas os MPE contratam mais na faixa entre 2 a 9 trabalhadores (53,33%), seguido de até 1 trabalhador (30%) e 10 a 19 trabalhadores (16,67%) contratados respectivamente.

Como a faixa mais representativa de contratação é de 2 a 9 trabalhadores em Belém (50%), essa amostra pode ser considerada bastante significativa, sendo que em Paragominas esse indicador tem mais representatividade para a economia local (53,33%). Outro aspecto importante em favor de Paragominas é que os MPE desse município contratam 16,67% na faixa de 10 a 19 trabalhadores, o que não acontece em Belém.

Discute-se que este resultado está abaixo da classificação do SEBRAE, em que os micro empreendedores ocupem até 9 trabalhadores; enquanto as pequenas empresas podem ocupar entre 10 a 49 trabalhadores (SEBRAE, 2007). Além de considerar que esses dados oficiais são do ano de 2007, ainda assim, Paragominas se sai bem nas contratações formais, visto que o Boletim Mercado de Trabalho: Empreendedorismo da Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA) constatou que, entre os 10 municípios com menores saldos de empregos formais está: Paragominas (-456) a frente de Tucuruí (-306) e atrás de Vitória do Xingú (-461) (BOLETIM..., 2018).

Uma das soluções para aumentar a massa de contratação tanto em Belém, quanto em Paragominas é estimular os empreendedores das Micro e Pequenas Empresas. Pesquisa de Santos, Krein e Calixtre (2012) reitera que é no segmento do empreendedorismo que ocorre a maior participação no estoque de postos de trabalho no Brasil.

Acredita-se que sejam justamente nesses períodos, de baixo dinamismo da economia brasileira, que deve ganhar força os negócios empreendedores dos MPE. Um indicativo dessa possibilidade em favor desse segmento é que, nesse contexto de fechamento de postos de trabalho, aumentou em 1,6 milhão o número de empreendedores no Brasil (SEBRAE, 2017).

Aqui é oportuno lembrar também que o aumento de postos de trabalho e renda depende das condições macroeconômicas do Brasil. Em 2015 e 2016 a economia brasileira experimentou uma crise, com perda superior a 7% para o PIB, a qual se refletiu diretamente no mercado de trabalho, com 13 milhões de desempregados (TINOCO; GIAMBIAGI, 2018).

Para tanto, a gestão local deve recorrer aos mecanismos de incentivos institucionais, com normas e regras bem definidas, capazes de gerarem um ambiente favorável para estimular o desenvolvimento dos pequenos negócios dos MPE, na perspectiva de gerar emprego, renda e receita.

#### 4.2.1.4 Faturamento dos MPE

O objetivo deste item foi levantar sobre o faturamento dos MPE dos municípios pesquisados, dentro de uma massa de faturamento que vai de R\$ 60 mil até acima de R\$ 3,6 milhões.

Quadro 9 - Faturamento dos MPE.

Massa de Faturamento/ano	Faturamento dos MPE			
	Belém	A	Paragominas	A
	Freq. Absoluta	%	Freq. Absoluta	%
Até R\$ 60 mil	14	46,67	10	33,33
Entre R\$ 61 mil a 360 mil	16	53,33	15	50,00
Entre 361 mil a R\$ 3,6 milhões	--	--	3	10,00
Acima de R\$ 3,6 milhões	--	--	1	3,33
Não sabe informar	--	--	1	3,33
<b>Total</b>	<b>30 empresários</b>	<b>100</b>	<b>30 empresários</b>	<b>100</b>

Fonte: Pesquisa com os MPE de Belém e Paragominas, 2020.

Os resultados revelaram que os MPE de Belém apresentam maior faturamento na faixa de entre R\$ 61 mil a 360 mil (53,33%), seguida da faixa de até R\$ 60 mil (46,67%). No município de Paragominas 50% dos MPE centram seu

faturamento na faixa entre R\$ 61 mil a 360 mil, seguido pela faixa de até R\$ 60 mil (33,33%). Aqueles empresários que auferem um faturamento acima de R\$ 3,6 milhões representam apenas 3,33% e, de modo semelhante, foram àqueles (3,33%) que não souberam informar sobre este quesito, isto em Paragominas.

Como nos municípios pesquisados o faturamento das empresas se concentra na faixa entre R\$ 61 mil a 360 mil, então esse nível praticamente tem a mesma representatividade estatística, tanto para Belém (53,33%), como em Paragominas (50%), com muita e bastante significância dessas amostras, respectivamente. Muito embora da baixa representatividade, Paragominas consegue alcançar um faturamento na faixa de 361 mil a R\$ 3,6 milhões (10%), bem como na faixa acima de R\$ 3,6 milhões (3,33%), algo que não acontece com as Micro e Pequenas Empresas de Belém.

Discute-se que esse faturamento das empresas pesquisadas está bem abaixo da média nacional, já que “[...] metade dos proprietários de ME e PE fatura, em média, R\$ 8.507,00 por mês” (SEBRAE, 2018b, p. 20).

O faturamento das Micro e Pequenas Empresas depende também do agente empresarial se tornar um empreendedor, ao modo do empresário inovador de Schumpeter (SANTOS; KREIN; CALIXTRE, 2012), com a visão de promover as devidas inovações, empreendendo de maneira diferente nos recursos produtivos, em favor do seu crescimento. Diversas organizações empresariais despontaram a partir do empreendedorismo, tal que o Brasil registrou uma taxa empreendedora de 36,4%, significando que 50 milhões de brasileiros empreendem alguma ação e/ou atividade, visando à criação de um negócio próprio, com destaque para os microempreendedores individuais, as microempresas e as empresas de pequeno porte (PANORAMA..., 2018).

O faturamento dos MPE pode também ser discutido com enfoque no nível de instrução dos colaboradores, pois levantamentos de Santos, Krein e Calixtre (2012, p. 24) concluíram que “[...] a elevação da escolaridade tem relação direta com o aumento da média da massa salarial dos trabalhadores”.

De fato, esses mesmos autores mostram que o nível de escolaridade se expandiu e se universalizou, enquanto critério para o acesso ao mercado de trabalho, com destaque para as melhorias no nível de escolaridade no segmento dos pequenos negócios no Brasil. Entre os empregados formais destas empresas, aumentou a proporção dos trabalhadores com ensino médio completo, havendo uma



redução significativa na proporção dos trabalhadores que concluíram apenas o ensino fundamental (SANTOS; KREIN; CALIXTRE, 2012).

Cabe pontuar que a massa de faturamento dos MPE, assim como o seu desenvolvimento no mercado, depende das políticas da gestão municipal, a qual deve ter uma ação complementar como promotora do desenvolvimento, atuando assim como agente parceiro, catalisador, facilitador e indutor do crescimento econômico, processo este conduzido pelo empreendedorismo dos MPE (BANCO MUNDIAL, 1997; CALDAS; MARTINS, 2005; PEREIRA, 2018).

#### 4.2.1.5 Contribuição tributária dos MPE

Busca-se aqui contabilizar e avaliar o recolhimento tributário<sup>32</sup> das Micro e Pequenas Empresas, a partir dos níveis de percentuais respondidos pelos agentes alvos desse estudo, considerando uma margem de percentual que vai de 10% até 51% ou mais.

O objetivo desse item é avaliar o recolhimento e contribuição tributária dos MPE dos municípios pesquisados.

Quadro 10 - Recolhimento tributário dos MPE.

Percentual de contribuição	Recolhimento tributário dos MPE			
	Belém		Paragominas	
	Freq. Absoluta	%	Freq. Absoluta	%
Até 10%	16	53,33	17	56,67
Entre 11 a 20%	10	33,33	11	36,67
Entre 21 a 30%	--	--	--	--
Entre 31 a 40%	--	--	--	--
Entre 41 a 50%	--	--	--	--
Acima de 51%	--	--	--	--
Não sabe informar	4	13,33	2	6,67
<b>Total</b>	<b>30 empresários</b>	<b>100</b>	<b>30 empresários</b>	<b>100</b>

Fonte: Pesquisa com os MPE de Belém e Paragominas, 2020.

Os resultados mostram que 53,33% dos MPE de Belém recolhem tributos para os cofres públicos deste município na faixa de até 10%, seguido de 33,33% destes agentes que contribuem na faixa entre 11 a 20% e aqueles que não

<sup>32</sup> A base tributária de competência municipal, tanto de Belém quanto de Paragominas, é representada pelos seguintes encargos fiscais: IPTU; ITBI; e o ISSQN.

souberam informar significou 13,33% da amostra pesquisada. Em Paragominas 56,67% dos MPE centram seu recolhimento tributário na faixa percentual de até 10%, seguido por àqueles (36,67%) que contribuem na faixa entre 11 a 20% os empresários que não souberam informar esse quesito foi de 6,67%.

Nos dois municípios pesquisados a contribuição tributária mais acentuada é na faixa de até 10%, cuja amostra tem muita representatividade tanto para os MPE de Belém (53,33%) e mais ainda para os de Paragominas (56,67%). Depois aparece a contribuição na faixa entre 11 a 20%, com bastante significância para os municípios.

Discute-se aqui que, para os cofres públicos, esse resultado é desinteressante, já que o empresariado dos municípios pesquisados recolhe tributos nas duas menores faixas de contribuição. Em outros termos: as Micro e Pequenas Empresas apresentam baixa capacidade de arrecadação, junto aos cofres públicos dos municípios estudados.

Essa baixa capacidade de arrecadação tributária pode indicar que a Lei Complementar 123/2006 pouco vem sendo usada como incentivo institucional para estimular os negócios dos MPE dos municípios pesquisados, faltando maior abrangência, quanto ao tratamento diferenciado fiscal para esses empreendedores. Essa situação “[...] impede o crescimento das empresas e, certamente, na sua competitividade, sobrevivência e na geração de receitas” (SEBRAE, 2018a, p. 4).

Pelos indicativos gerados até aqui, pode-se considerar que a Lei Complementar nº 123/2006 não possui muita abrangência nos municípios pesquisados, pois não consegue alcançar a maioria dos MPE, visto que é pouco significativo o recolhimento tributário<sup>33</sup> por parte dessas instituições empresariais.

Santos e Santos (2014) analisaram a relevância dos repasses federais para os municípios, com enfoque na dependência destes entes federados ao FPM. As evidências indicaram que os pequenos municípios possuem uma atividade econômica pouco expressiva, com alto grau de dependência de transferências governamentais enquanto que os municípios maiores e mais estruturados economicamente e com uma estrutura produtiva diversificada apresentam uma relação inversa de dependência com os repasses do FPM. Concluíram que os

---

<sup>33</sup> De fato, a pouca contribuição tributária dos MPE, agravada pela crise de pandemia que o país vivencia (COVID-19), leva a gestão municipal a depender das transferências do governo federal, notadamente do FPM.

municípios mais dependentes possuem pequena população, baixo poder de arrecadação dos seus tributos, são basicamente rurais e a prefeitura é o maior empregador.

Ainda com base no mesmo raciocínio acima, Diniz, Lima e Dantas Júnior (2018) estudaram a influência do federalismo fiscal sobre a dificuldade fiscal dos municípios brasileiros, levando em conta: a receita e despesa públicas, a autonomia dos entes e descentralização fiscal, assim como as instabilidades econômicas. Os resultados indicaram que os municípios fiscalmente em déficit sofrem influência significativa do federalismo fiscal, principalmente nos períodos de baixo crescimento, aumenta a dependência à essa relação com a união. Concluíram que quanto maior a dependência fiscal dos municípios analisados, mais predispostos as dificuldades financeiras esses municípios ficam.

#### 4.2.2 Políticas públicas voltadas para o desenvolvimento local

##### 4.2.2.1 Canais de informações sobre as licitações de compras governamentais

Aqui, busca-se identificar os principais canais de comunicação para informar os MPE sobre as licitações de compras governamentais, como políticas públicas voltadas para o desenvolvimento local.

Quadro 11 - Canais de informação sobre as licitações de compras governamentais.

Canais de Comunicação	Canais de informação sobre as licitações de compras governamentais			
	Belém		Paragominas	
	Freq. Absoluta	%	Freq. Absoluta	%
Televisão	--	--	--	--
Radio	--	--	1	3,33
Jornal	15	50,00	7	23,33
Diário Oficial do Município	7	23,33	9	30,00
Não fico sabendo	1	3,33	6	20,00
Outro meio <sup>34</sup>	7	23,33	7	23,33
<b>Total</b>	<b>30 empresários</b>	<b>100</b>	<b>30 empresários</b>	<b>100</b>

Fonte: Pesquisa com os MPE de Belém e Paragominas, 2020.

<sup>34</sup> O outro meio para os MPE tanto de Belém, quanto de Paragominas significam os seguintes canais de comunicação: internet, sítio Comprasnet, reuniões públicas, *emails* e carro som.

Os resultados mostram que, em Belém, os MPE ficam sabendo de informações sobre as licitações de compras governamentais através dos seguintes canais de comunicação, por ordem de importância: jornal (50%); e Diário Oficial do Município (23,33%). No município de Paragominas os MPE têm informação sobre as licitações de compras, através dos seguintes canais de comunicação: Diário Oficial do Município (30%); Jornal (23,33%); e rádio (3,33%), sendo que o outro meio alternativo de comunicação (*internet*, *sítio Comprasnet*, reuniões públicas, *emails* e *carro som*) representou 23,33% do universo pesquisado dos MPE.

O canal de informação que tem maior representatividade para informar sobre as licitações de compras governamentais em Belém é o jornal impresso (50%) e, portanto, essa amostra é bastante significativa para os MPE desse município; enquanto que em Paragominas o veículo de comunicação com bastante significância para o empresário, sobretudo, diminuir os custos de transação do sistema local foi o Diário Oficial do Município (30%).

Discute-se, juntamente com Nunes (2008), que um dos grandes desafios do processo de desenvolvimento local é a informação, em que a gestão municipal deve se aprimorar nesse quesito para alcançar os objetivos propostos por meio do uso eficiente dos recursos de comunicação disponíveis para o bom diálogo entre seus parceiros e colaboradores.

Até porque, como bem sinaliza North (2018), os agentes não são possuidores de capacidade computacional, em decorrência do ambiente no qual interage ser povoado por incertezas e por informações assimétricas, dada a complexidade do próprio ambiente e da sua limitação cognitiva. Argumenta esse autor que, para reverter este quadro, as instituições surgem justamente como elementos fundamentais para a redução da incerteza e dos custos de transação.

Certamente que os canais de comunicação são fundamentais para manter informados os MPE sobre o processo de licitação de compras governamentais. Esses empresários precisam se inserir num contexto tecnológico em que a utilização da informação se torne peça-chave no processo de crescimento, pois ela interfere nos processos de tomada de decisão e, por conseguinte, no estabelecimento de estratégias. Isto é, acredita-se que o ambiente informativo seja um determinante importante para desenvolver os negócios de base municipal dos MPE.

#### 4.2.2.2 Formas de organização em que os MPE participam

Nesse tópico se discute as formas de organização em que os MPE participam como mecanismo para ter acesso e se incluíram no processo de compras governamentais nos municípios pesquisados.

Quadro 12 - Formas de organização em que os MPE participam.

Tipo de organização	Formas de organização em que os MPE participam			
	Belém		Paragominas	
	Freq. Absoluta	%	Freq. Absoluta	%
Associação	3	10,00	4	13,33
Cooperativa	13	43,33	1	3,33
Sindicato	5	16,67	5	16,67
Não participa	8	26,67	14	46,67
Outra <sup>35</sup>	1	3,33	6	20,00
<b>Total</b>	<b>30 empresários</b>	<b>100</b>	<b>30 Empresários</b>	<b>100</b>

Fonte: Pesquisa com os MPE de Belém e Paragominas, 2020.

Os resultados mostram que, em Belém, os MPE estão organizados em forma de cooperativa (43,33%); sindicato (16,67%) e associação (10%). Os empresários que não participam de nenhuma organização representam 26,67% do universo pesquisado. Em Paragominas os MPE se organizam em forma de sindicato (16,67%); associação (13,33%); e cooperativa (3,33%). Os empresários que não participam de nenhuma organização foram na ordem de 46,67%.

A cooperativa, como espaço de organização, tem representatividade para os MPE em Belém, pois a amostra (43,33%) tem bastante significado. Já em Paragominas a amostra representativa acenou para aqueles que não participam de nenhuma organização (46,67%), ainda assim chama atenção os que se organizam em sindicato, embora da baixa significância da amostra (16,67%).

Discute-se, conforme Franco (2002), que as experiências bem-sucedidas de desenvolvimento local dependem da capacidade de organização coletiva das populações locais, da sua criatividade e da capacidade das pessoas em fazerem coisas novas e bem elaboradas, como também serem empreendedoras.

Todavia, o que há de comum entre os sucedidos empreendimentos foi à necessidade de se organizar para atuar em determinado setor, participando na

<sup>35</sup> O item outra, para Belém e Paragominas, representa a Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL) e significa uma forma de organização alternativa.

produção de riqueza, com fim de inclusão no mercado de trabalho para auferir renda, bem como a inclusão no mercado nacional e externo (CALDAS; MARTINS, 2005).

Merece destaque também considerar que a forma de organização tenha relação com a definição de capital social, tal como se pode constatar na seguinte assertiva: “[...] às características da organização social, ou do tecido social de uma localidade ou região, imbricadas em normas e valores que facilite a coordenação e cooperação entre indivíduos, empresas em instituições e governos” (PEREIRA, 2006, p. 103).

Enfim, a organização expressa à coletividade, identificando-a em uma ordem normativa, funcionando como sistema de comunicação e coordenação, sendo que “[...] essa coletividade existe numa base contínua em um ambiente, a qual se engaja em atividades que estão relacionadas” (MILANI; MOSQUIN; MICHEL, 2008, p. 3).

#### 4.2.2.3 Apoio técnico e profissional aos MPE

Aqui se busca conceber o apoio técnico e profissional aos MPE, a partir dos órgãos institucionais que representam o poder público, privado ou não para o fomento do desenvolvimento local.

Quadro 13 - Apoio técnico e profissional aos MPE.

Instituição	Apoio técnico e profissional aos MPE			
	Belém		Paragominas	
	Freq. Absoluta	%	Freq. Absoluta	%
Gestão Municipal	--	--	1	3,33
Governo do Estado	--	--	--	--
Governo Federal	--	--	--	--
Terceiro Setor	--	--	2	6,67
Outro Meio <sup>36</sup>	14	46,67	14	46,67
Não recebe apoio	16	53,33	13	43,33
<b>Total</b>	<b>30 Empresários</b>	<b>100</b>	<b>30 Empresários</b>	<b>100</b>

Fonte: Pesquisa com os MPE de Belém e Paragominas, 2020.

<sup>36</sup> O outro meio é representado pelo apoio do SEBRAE, que faz parte do sistema “S” do governo federal, incluindo o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), para atender as demandas dos MPE.

Os resultados indicam que os empreendedores de Belém não recebem apoio técnico e profissional dos órgãos do governo (53,33%), cuja amostra superou os 46,67% daqueles que disseram que buscam apoio em outro meio. Essa mesma amostra (46,67%) se reproduziu em Paragominas, em decorrência dos MPE buscarem apoio também em outro meio. Isso ocorre, porque os municípios pesquisados recebem pouco apoio das instituições do governo local.

Tanto em Belém, quanto em Paragominas, as duas amostras são bastante representativas: os que não recebem apoio do governo local e a busca de apoio em outro meio, ou seja, é muito significativo ausência de apoio aos MPE por parte das instituições do governo local.

Discute-se, com base em Nunes (2008), que as condições e o apoio sejam fatores favoráveis ao fortalecimento dos MPE são algo de vital importância. Ao contrário disso, a ausência de parcerias de fomento pode contribuir para elevar o índice de falência de novos negócios, antes mesmos de completar dois anos de vida.

Nesse contexto, torna-se muito importante a articulação das Micro e Pequenas Empresas e os órgãos públicos para apoiar estes agentes nas suas principais demandas, com vista a contribuir para manter e expandir os negócios de base municipal. Afinal, “os pequenos negócios no Brasil apresentam características específicas que restringem a continuidade de suas atividades, a exemplo da insuficiência de capital e de capacitação técnico-administrativa” (CACCIAMALI, 1997 *apud* SANTOS; KREIN; CALIXTRE, 2012, p. 17).

#### *4.2.2.4 Trabalhadores do próprio município contratados pelos MPE*

Aqui se tem a intenção de conceber a quantidade de trabalhadores que as MPE contratam do próprio município pesquisado, isto é, busca-se levantar informações sobre a faixa percentual de trabalhadores do próprio município contratados pelos MPE pesquisados.

Quadro 14 - Trabalhadores do próprio município contratados pelos MPE.

Percentual de contratação	Trabalhadores do próprio município contratados pelos MPE			
	Belém		Paragominas	
	Freq. Absoluta	%	Freq. Absoluta	%
Até 25%	2	6,67	1	3,33
Entre 26 a 50%	7	23,33	4	13,33
Entre 51 a 75%	1	3,33	8	26,67
Acima de 76%	13	43,33	15	50,00
Não sabe	7	23,33	2	6,67
<b>Total</b>	<b>30 empresários</b>	<b>100</b>	<b>30 Empresários</b>	<b>100</b>

Fonte: Pesquisa com os MPE de Belém e Paragominas, 2020.

Os resultados indicam que os MPE de Belém (43,33%) compõem seu quadro de funcionários com trabalhadores do próprio município numa faixa acima de 76% e os empresários que não souberam informar sobre esse quesito foi 23,33% da população pesquisada. Em Paragominas 50% dos MPE contratam acima de 76% os trabalhadores do próprio município, seguido por 26,67% que afirmaram contratar um percentual na faixa entre 51 a 75% da mão de obra local. Os empresários que não souberam informar sobre este quesito significaram 6,67% do total pesquisado.

Aqui a amostra, de elevada representatividade, tanto em Belém, quanto em Paragominas, foi à proporção de trabalhadores contratados do próprio município na faixa acima de 76%. Também merece atenção a faixa de contratação entre 26 a 50%, por ser bastante significativa para a economia, por ser fonte geradora de renda.

Discute-se que, embora predomine a faixa acima de 76% das contratações dos trabalhadores oriundos da própria comunidade, este quantitativo pode ser considerado baixo, pois significa 50% ou menos das contratações pelos MPE para compor seu quadro de colaboradores.

É interessante lembrar que as contratações de mão de obra pelas empresas dependem de vários fatores, como: as condições macroeconômicas do país, a abrangência da Lei Complementar 123/2006, apoio institucional, entre outros.

#### 4.2.2.5 Canal de diálogo entre a gestão pública e os MPE

Nesse item se busca averiguar qual o canal de diálogo e de informação mais recorrente entre a gestão e os MPE pesquisados.



Quadro 15 - Canal de diálogo entre a gestão e os MPE.

Canais de comunicação	Canal de diálogo entre a Gestão e os MPE			
	Belém		Paragominas	
	Freq. Absoluta	%	Freq. Absoluta	%
Televisão	--	--	--	--
Rádio	--	--	4	13,33
Jornal	16	53,33	2	6,67
Diário Oficial do Município	7	23,33	4	13,33
Não fico sabendo	3	10,00	6	20,00
Outro meio <sup>37</sup>	4	13,33	14	46,67
<b>Total</b>	<b>30 empresários</b>	<b>100</b>	<b>30 empresários</b>	<b>100</b>

Fonte: Pesquisa com os MPE de Belém e Paragominas, 2020.

Os resultados mostram que, em Belém, o principal canal de comunicação entre a gestão e os MPE é o jornal (53,33%), seguido pelo Diário Oficial do Município (23,33%). Em Paragominas o meio de comunicação e diálogo é o Diário Oficial do Município (13,33%) e rádio (13,33%), porém chamam atenção os MPE que procuram outro meio (46,67%) para dialogar com a gestão municipal, com destaque para o *e-mail*, chamadas públicas; carro som; *internet* e divulgação nas redes sociais (*Instagram*).

Enquanto que em Belém o Jornal (53,33%) representou uma amostra bastante significativa de diálogo entre a gestão e os MPE; em Paragominas a amostra de maior significância foi o outro meio (46,67%), indicando ausência de canais de comunicação oficial da gestão local.

Discute-se, conforme Diniz (2009), que o diálogo com os atores envolvidos no processo de compras governamentais seja muito importante para coordenar as ações. Nesse sentido, a gestão pública deve intervir segundo uma lógica inovadora e estratégica, adotando uma visão de longo prazo e que seja capaz de coordenar à ação tanto dos agentes públicos, como dos atores privados, em favor da geração de riquezas, induzindo e incentivando os atores empresariais e sociais na promoção do desenvolvimento local.

Aliás, North (2018) considera que os agentes não possuem capacidade computacional ilimitada e o ambiente no qual interage é povoado de incertezas e de

<sup>37</sup> O outro meio significa a reunião pública, envio de *e-mail*, chamadas públicas; carro som; *Internet* e divulgação nas redes sociais (*Instagram*).

informações assimétricas, em decorrência da complexidade do próprio ambiente e da sua limitação cognitiva. Para reverter este quadro, as instituições surgem como elementos fundamentais para a redução da incerteza e para a estruturação e formalização da interação humana.

Para tanto, Miguel (2002) considera que os canais de comunicação devam conceder espaço às diferentes vozes da sociedade, com fins de participação nos debates políticos, permitindo que os próprios grupos sociais indiquem suas necessidades e interesses; e não que as mídias sirvam de instrumentos de manobras por parte do poder político, em favor de objetivos puramente econômicos e/ou individuais.

Conforme ainda esse mesmo autor, o uso dos meios de comunicação entre a população e o governante pouco contribui para o debate de ideias e que a adoção desse expediente pode acenar para ausência de líderes políticos (MIGUEL, 2002).

#### 4.2.2.6 Participação dos MPE nas licitações de compras governamentais

Este tópico tem como objetivo analisar a faixa de participação dos MPE nas licitações de compras governamentais nos municípios pesquisados, cujo recorte é a quantidade de vezes que o empresário participou desse certame.

Quadro 16 - Participação dos MPE nas licitações de compras governamentais.

Quantidade de vezes	Participação dos MPE nas licitações de compras governamentais			
	Belém		Paragominas	
	Freq. Absoluta	%	Freq. Absoluta	%
Até 2 licitações	11	36,67	9	30,00
Entre 3 a 6 licitações	10	33,33	6	20,00
Entre 7 a 10 licitações	--	--	--	--
Acima de 11 licitações	--	--	2	6,67
A Empresa não participou	9	30,00	13	43,33
<b>Total</b>	<b>30 empresários</b>	<b>100</b>	<b>30 Empresários</b>	<b>100</b>

Fonte: Pesquisa com os MPE de Belém e Paragominas, 2020.

Os resultados revelam que, em Belém, os MPE participam das licitações das compras governamentais na seguinte proporção: até 2 licitações (36,67%) e entre 3 a 6 licitações (33,33%), sendo que os demais empresários (30%) disseram que não participaram de nenhuma licitação. Em Paragominas esses mesmos indicadores se

repetem: 30%; 20%; e 43,33%, respectivamente, no entanto a diferença é que 6,67% dos MPE disseram que tem participação acima de 11 licitações.

Os MPE dos municípios pesquisados fazem parte da licitação exclusiva, isto é, “quando a administração pública realiza processo licitatório destinado exclusivamente à participação de MPE nos itens de contratação” (BORGES, 2015, p. 10).

A licitação pode ser vista como um procedimento administrativo prévio e necessário para viabilizar contratos da Administração Pública, com a intenção de efetuar compras, em conformidade com a Lei Federal nº 8.666, de 21 de Junho de 1993, que traz o seguinte dispositivo, no Art. 1º: “Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (BORGES, 2015, p. 9).

Ou ainda, pode-se entender a licitação como um procedimento formal, em que ficam registrados, de forma objetiva e clara, quais são as características do que está sendo comprado (objeto de compra), além dos critérios e dos processos para a apresentação de propostas. Dessa maneira, a gestão tem que realizar processos licitatórios para efetuar suas demandas de compras para garantir o pleno funcionamento da administração pública, a partir do fornecimento das Micro e Pequenas Empresas (BORGES, 2015).

Ainda conforme Borges (2015), o uso do poder de compra pelo município possibilita que: (a) os fluxos de negócios e a geração de renda se distribuam num contexto de mercado local ou regional; (b) os incentivos à produção local ampliem a renda das famílias; e (c) essa visão política propicie um ciclo virtuoso de desenvolvimento local, gerando aumento de receitas públicas que poderão reverter na melhoria dos serviços públicos e em programas de ações sociais.

Essas possibilidades contribuem para um processo de desenvolvimento sustentável, pois a mesma comunidade que produz e vende para o mercado local ou regional também poderá consumir insumos e outros produtos do mesmo mercado local ou regional.

A relevância estatística acena para duas amostras: até 2 licitações (36,67%) e entre 3 a 6 licitações (33,33%), sendo consideradas como bastante significante para o empresariado de Belém e Paragominas.

Discute-se aqui que a participação dos MPE nas licitações passa por mudanças institucionais, com a finalidade de formalizar e viabilizar a participação dos pequenos negócios nas licitações de compras governamentais. A Lei Complementar nº. 123/2006 foi instituída com essa proposta, na medida em que amplia o acesso ao crédito e concede tratamento tributário diferenciado aos MPE. Tal é a importância deste instrumento para inserir os MPE no mercado das compras públicas que “a LC nº 123/2006 se alinha as propostas simplificadoras recomendadas pela Organização Internacional do Trabalho, com a perspectiva de atender as demandas dos pequenos negócios no Brasil” (SANTOS, 2012, p. 117).

Muito embora as licitações de compras governamentais signifiquem mecanismo para estimular e induzir o desenvolvimento local, a partir da ampliação da atuação dos pequenos negócios de base municipal, o SEBRAE (2015) prescreve que a participação dos empresários nesse processo requer adoção de alguns critérios, tais como:

- a) menor impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água;
- b) preferência para materiais, tecnologias e matérias primas de origem local;
- c) maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia;
- d) maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local;
- e) maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra;
- f) uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais; e
- g) origem ambientalmente regular dos recursos naturais utilizados nos bens, serviços e obras.

A lógica dessas exigências é que a gestão precisa encontrar a melhor relação entre custos e benefícios para atender à necessidade para a qual as compras se destinam. Esse processo pode ser realizado por várias modalidades de licitação disponíveis, como o convite, a tomada de preços, a concorrência, o pregão e o regime diferenciado de contratações. A aquisição de bens, serviços e construção de obras pode ser escolhida por diferentes tipos de licitação e com critérios de julgamentos distintos (SEBRAE, 2015).

#### *4.2.2.7 Fornecimento de serviços e/ou compras à Prefeitura*

O objetivo deste item é avaliar a quantidade de vezes que os MPE fornecem serviços e/ou compras às prefeituras dos respectivos municípios pesquisados.

Quadro 17 - Fornecimento de serviços e/ou compras à prefeitura.

Quantidade de vezes	Fornecimento de serviço e de compras à Prefeitura			
	Belém		Paragominas	
	Freq. Absoluta	%	Freq. Absoluta	%
Até 2 vezes	8	26,67	8	26,67
Entre 3 a 6 vezes	12	40,00	8	26,67
Entre 7 a 10 vezes	--	--	--	--
Entre 11 a 15 vezes	--	--	--	--
Acima de 16 vezes	--	--	1	3,33
<b>Total</b>	<b>20 empresários</b>	<b>66,67<sup>1</sup></b>	<b>17 Empresários</b>	<b>43,33%<sup>2</sup></b>

Fonte: Pesquisa com os MPE de Belém e Paragominas, 2020.

<sup>1</sup> Neste quesito 33,33% dos entrevistados de Belém não souberam, ou preferiram não responder, se chegaram a fornecer compras ou serviços para a prefeitura do seu município, como efeito da participação de licitações.

<sup>2</sup> Neste quesito, 56,67% dos entrevistados de Paragominas não souberam, ou preferiram não responder, se chegaram a fornecer compras ou serviços para a prefeitura do seu município, como efeito da participação de licitações.

Os resultados apontam que em Belém 40% dos MPE forneceram serviços e/ou compras à prefeitura entre 3 a 6 vezes por cada licitação e os que forneceram até 2 vezes por cada licitação representou 26,67% do total de empresários pesquisados. Os demais empresários (33,33%) não souberam, ou preferiram não responder, se chegaram a fornecer serviços e/ou compras para a prefeitura de Belém. Em Paragominas, esses mesmos dois indicadores se replicaram na proporção de 26,67% (entre 3 a 6 vezes) e 26,67% (até 2 vezes). Porém, há uma diferença em favor deste município: 3,33% dos MPE chegam a fornecer serviços e/ou compras à prefeitura acima de 16 vezes.

A faixa de maior representatividade de fornecimento de serviços e/ou compras a prefeitura de Belém se situa entre 3 a 6 vezes, implicando em uma amostra com bastante significância (40%) para a economia local. Em Paragominas, o tamanho da amostra com maior representatividade foi de 26,67%, tanto para os MPE que fornecem serviços e/ou compras entre 3 a 6 vezes, quanto para aqueles que fornecem até 2 vezes.

Discute-se, pelas amostras analisadas, que os MPE dos municípios pesquisados participam no fornecimento de serviços e/ou compras nas menores faixas de quantidade de vezes. Isso pode indicar que a Lei de Licitação e Contratos (8.666/93) vem sendo pouco utilizada como incentivo para desenvolver os negócios de base municipal, tanto em Belém, como em Paragominas, pois a premissa dessa legislação é que a compra deverá ser feita preferencialmente de microempresas e

empresas de pequeno porte, conforme o inciso I do art. 48 dessa lei (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2012). Ou seja, o suprimento e as necessidades para o funcionamento da administração pública devem ser encomendados dos MPE.

Xavier *et al.* (2012) reforçam que o fornecimento das compras governamentais é de suma importância para contribuir no desenvolvimento local, na medida em que: as compras públicas signifiquem um processo por meio do qual o governo busca obter serviços, materiais e equipamentos necessários ao seu funcionamento em conformidade com as leis e normas em vigor. O mais significativo é que essa demanda governamental se articulada com outros segmentos e que, dependendo do raio de ação das aquisições, pode contribuir para alterar o desenvolvimento de muitas regiões, tornando-se fonte potencial econômica.

Os fatores institucionais de incentivos aos MPE e ao desenvolvimento local, como as recomendadas por North (2018), devem ter maior abrangência prática, de modo a permitir maior participação na quantidade de vezes no fornecimento das compras governamentais.

#### 4.2.2.8 Representatividade das compras governamentais no faturamento dos MPE

O objetivo desse tópico é avaliar a representatividade das compras governamentais no faturamento dos MPE dos municípios pesquisados.

Quadro 18 - Representatividade das compras governamentais no faturamento dos MPE.

Percentual de faturamento	Representatividade das compras governamentais no faturamento dos MPE			
	Belém		Paragominas	
	Freq. Absoluta	%	Freq. Absoluta	%
Até 25%	2	6,67	6	20,00
Entre 26 a 50%	6	20,00	7	23,33
Entre 51 a 75%	9	30,00	3	10,00
Entre 76 a 100%	3	10,00	--	--
Nenhum percentual	9	30,00	13	43,33
Não sabe informar	1	3,33	1	3,33
Total	<b>30 empresários</b>	<b>100</b>	<b>30 empresários</b>	<b>100</b>

Fonte: Pesquisa com os MPE de Belém e Paragominas, 2020.

Os resultados revelam que, em Belém, as compras governamentais se concentram na faixa de faturamento entre 51 a 75% (30%), seguida da faixa entre

26 a 50% (20%). Os empresários que disseram que as compras não representam nenhum percentual de faturamento para sua empresa foi 30% do universo pesquisado. Em Paragominas o faturamento dos MPE se concentra na faixa entre 26 a 50% (23,33%), seguido da faixa até 25% (20%) e os que disseram que as compras governamentais não representam nenhum percentual para o faturamento da sua empresa significou 43,33% dos empresários pesquisados.

A representatividade estatística das compras governamentais no faturamento dos MPE de Belém se concentra na faixa entre 51 a 75% e tem bastante significância para o faturamento dos MPE desse município, pois essa amostra (30%) está acima de 25%. Este indicativo em Paragominas se concentra em uma faixa mais inferior, entre 26 a 50% e, o pior, tem baixa representatividade para os MPE desse município, já que essa amostra (23,33%) se situa abaixo de 25%.

Tem muita significância também a amostra de MPE que afirmou que as compras governamentais não representam nenhum percentual de faturamento para sua empresa em Belém (30%) e mais ainda em Paragominas (43,33%), cujas respectivas amostras são bastante significativas.

Discute-se aqui que as compras governamentais devem representar elevado percentual de participação no faturamento dos MPE, de modo a expressar a força dos pequenos negócios de base municipal, como fonte para induzir o desenvolvimento local. Santos, Krein e Calixtre (2012) consideram que as políticas de desenvolvimento local têm assumido papel de destaque na promoção do desenvolvimento econômico. A gestão pública municipal se tornou agente indutor do desenvolvimento socioeconômico, ao demandar bens e serviços junto ao mercado dos micros e pequenos empreendedores, a partir de eficientes políticas públicas.

De fato, acredita-se que essa nova atribuição da gestão municipal pode significar uma poderosa política para induzir o desenvolvimento local, particularmente nos municípios pesquisados, com a intenção de construir uma sólida base econômica, centrada no fornecimento de compras governamentais pelos MPE. Para tanto, a organização e constituição de um eficiente arranjo de incentivos institucionais se torna imprescindível para criar um ambiente favorável ao desenvolvimento dos pequenos negócios para internalizar a renda gerada e com inclusão das populações locais.

Um dos incentivos para aumentar a representatividade das compras públicas na massa de faturamento dos empresários é a maior abrangência da Lei Geral das

Micro e Pequenas Empresas (Lei Complementar nº 123/2006), no sentido da desburocratização e, assim, “reduzir a carga tributária, aumentar a formalização de novas unidades produtivas e maior flexibilização na relação de trabalho” (SANTOS; KREIN; CALIXTRE, 2012, p. 9). Porém, não é demais lembrar que esses mecanismos para aumentar a representatividade dos empresários nas compras públicas devem garantir, sobretudo, os direitos trabalhistas, sociais e previdenciários.

#### 4.2.2.9 Fonte de faturamento alternativo dos MPE, além do serviço de compras

O objetivo deste tópico é verificar a principal fonte de faturamento alternativo dos MPE dos municípios pesquisados, em um contexto de negativa ou afirmativa.

Quadro 19 - Fonte de faturamento alternativo dos MPE.

Faturamento alternativo	Fonte alternativa de faturamento dos MPE			
	Belém		Paragominas	
	Freq. Absoluta	%	Freq. Absoluta	%
Sim	25	83,33	29	96,67
Não	5	16,67	1	3,33
<b>Total</b>	<b>30 empresários</b>	<b>100</b>	<b>30 Empresários</b>	<b>100</b>

Fonte: Pesquisa com os MPE de Belém e Paragominas, 2020.

Os resultados mostraram que, em Belém, 83,33% dos MPE possuem faturamento alternativo, além das compras governamentais, sendo que os demais agentes (16,67%) acenaram negativamente para este quesito. Em Paragominas esse mesmo indicativo se reproduziu, só que em proporção bem maior (96,67%) para aqueles que declararam que possuem fonte de renda alternativa, além das compras governamentais.

**A representatividade da dependência ao faturamento alternativo, além das compras governamentais, é elevada para os MPE de Belém (83,33%) e mais ainda em Paragominas (96,67%), já que essas respectivas amostras estão acima de 76% e, portanto, apresenta elevada significância para esses empresários e economia local. Ou se pode posicionar da seguinte maneira: as compras governamentais têm pouca capacidade como fonte de faturamento para os MPE.**

Discute-se que a representatividade das compras governamentais no faturamento dos MPE é relativamente pouca, o que exige fonte alternativa de renda.



Se não vejamos: em algumas faixas de faturamento têm certa significância, como na faixa entre 51 a 75%, porém isso tem validade apenas para uma pequena parcela dos MPE (30%) e não abrange todos os empresários de Belém, por exemplo. Em Paragominas essa lógica não é distinta.

Outra dedução que se pode tirar é que muitos dos MPE podem não estar de fato, tomando as compras governamentais como fonte para desenvolver suas empresas<sup>38</sup>, apesar dos benefícios institucionais da Lei Geral dos MPE. Também não se pode ter uma visão imediata, quanto ao retorno financeiro das compras governamentais.

O parecer de Squeff (2014) pode ajudar nessa elucidação acima, ao considerar que as compras governamentais precisam de tempo para se firmar. Esse autor disserta que as compras governamentais apresentam caráter multiplicador, na medida em que mobiliza setores importantes da economia, a partir da aquisição de suprimentos para o funcionamento da administração pública municipal. Para tanto, a estratégia para a sustentabilidade deste negócio é o planejamento e a visão de longo prazo de desenvolvimento local.

#### *4.2.2.10 Motivo pela não participação do MPE na licitação de compras*

Neste quesito, as respostas foram de diversos gêneros e, muitas das vezes, controversas. No entanto, os motivos mais recorrentes foram aqui transcritos, conforme as próprias narrativas dos MPE pesquisados. Em Belém os MPE afirmaram:

Porque não sou informado.

Por não conseguir atender as exigências, as regras ou os critérios do edital.

Porque às vezes não tem interesse em participar das licitações. [...] Às vezes, as licitações são desinteressantes.

Porque as licitações são muitas concorridas e difíceis de ganhar.

Nunca tentei participar do processo. [...] Ainda não soube de nenhuma licitação que eu pudesse participar.

Porque o governo municipal é mal pagador.

---

<sup>38</sup> Pode-se tirar uma dedução menos equivocada a respeito desse tema mais adiante desse trabalho, no item seguinte: os motivos para não participar das licitações das compras governamentais.

No município de Paragominas as respostas mais expressivas foram às seguintes, quanto a não participação em licitações:

Por não atender as regras e critérios do edital.

Porque muitas das vezes a gente não está preparado para participar do certame.

Pela desinformação do processo de licitação.

Por desconhecimento do processo de compras públicas.

Por não termos interesse, pois o setor público é mal visto por muitos dos empresários aqui no município.

Discute-se aqui que as causas ou fatores que levam os MPE a não se interessar em participar das licitações das compras governamentais são variados, o que pode acarretar na pouca participação dos empresários nesse certame. Isso retrata os indicativos do quadro 16, em que os percentuais mais significativos de participação nas licitações se situaram na faixa até 2 licitações, tanto em Belém (36,67% dos MPE) e menos ainda em Paragominas (30% dos MPE).

Ou colocando de outra forma: **o percentual da amostra é bastante significativo, porém a quantidade de vezes que os empresários participam do certame das licitações é pouco representativa.**

A pouca quantidade de vezes que os MPE participam nas licitações certamente se reflete no número de vezes que conseguem, efetivamente, ganhar para fornecer o serviço de compras que, por sua vez, impacta no seu faturamento e que, em última instância, leva os empresários a recorrer a meios alternativos para gerar renda.

Pode-se inferir aqui, concordando com Santos (2012), que a maior motivação e incentivo para participar nas licitações seja o tratamento diferenciado em favor das Micro e Pequenas Empresas, como sendo condição basilar para que os negócios de base municipal possam se desenvolver no mercado de compras públicas, uma forma de compensar a desvantagem em relação às concorrentes de maior porte. Pode-se considerar que as políticas de gestão devem ocorrer no sentido de criar um ambiente que desburocratize o recolhimento tributário, a relação de trabalho, o acesso ao crédito, a formalização, entre outras demandas dos MPE.

#### 4.2.2.11 Investimentos dos MPE para atender às exigências das licitações

O objetivo deste item é identificar os investimentos realizados pelos MPE para atender às licitações de compras governamentais nos municípios pesquisados.

Quadro 20 - Investimentos realizados pelos MPE para atender às licitações de compras governamentais.

Tipos de recursos	Investimentos dos MPE para atender as exigências da licitação			
	Belém		Paragominas	
	Freq. Absoluta	%	Freq. Absoluta	%
Humanos	2	6,67	--	--
Materiais	9	30,00	7	23,33
Técnicos	7	23,33	6	20,00
Infraestruturais	3	10,00	3	10,00
Outro	--	--	1	3,33
<b>Total</b>	<b>30 empresários</b>	<b>70<sup>1</sup></b>	<b>30 Empresários</b>	<b>56,66<sup>2</sup></b>

Fonte: Pesquisa com os MPE de Belém e Paragominas, 2020.

<sup>1</sup>Nesta pergunta, 30% dos empresários de Belém (9) não responderam se a sua empresa investiu em algum tipo de recurso para atender às exigências das licitações.

<sup>2</sup>43,34% dos agentes entrevistados de Paragominas (13) não souberam, ou não quiseram, responder esta questão.

Os resultados revelam que, em Belém, os MPE fazem investimento para atender às licitações em recursos materiais (30%); técnicos (23,33%); infraestrutura (10%); e humanos (6,67%). Em Paragominas esses indicadores se apresentaram da seguinte maneira para os recursos materiais (23,33%); técnicos (20%); infraestrutura (10%); e outro (3,33%).

A amostra mais representativa para atender às licitações em Belém foi o investimento em recursos materiais (30%), pois essa amostra é bastante significativa para os MPE. Em Paragominas esse indicador é inferior (23,33%) e apresentam baixa significância no atendimento as licitações, por se situar abaixo de 25%.

Discute-se que o investimento das Micro e Pequenas Empresas para atender às exigências das licitações das compras governamentais, depende da forma de atuação do agente público. Aqui deve e pode predominar a concepção de Estado/gestão pública de North (2018), em que esse ente atua como regulador e indutor, e não interventor, no âmbito das trocas econômicas, com vista a reduzir os custos de transação, para que os empreendedores possam bem cumprir seus contratos, acordos firmados, remuneração e outros.

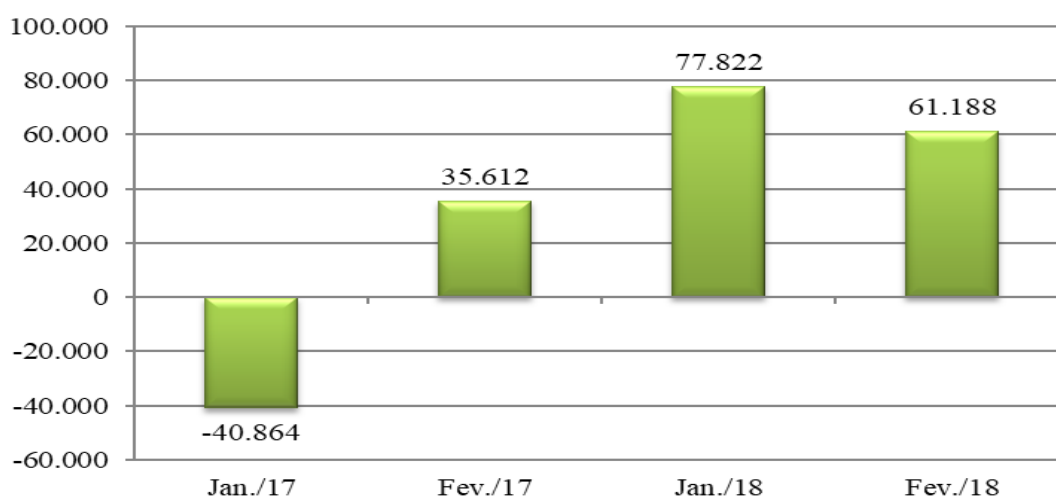
Chamam atenção o baixo ou nenhum investimento nos recursos humanos, pois uma das exigências das licitações é a qualificação do empresário. Tanto que, segundo Costa (2010, p. 186), o desenvolvimento se constitui na “capacidade dos grupos internos se subordinarem ao avanço das forças produtivas, ao ritmo do progresso técnico e a divisão social do trabalho aos desígnios gerais de uma coletividade que se expressa por sua diversidade no conjunto da federação”. Destaca-se que o investimento em todos os recursos (humanos, materiais, técnicos e infraestruturais) é de vital importância para que o empresário tenha capacidade de atender as exigências do edital das licitações e mais ainda dar respostas, com qualidade, as demandas das compras governamentais, demonstrando eficiência na oferta desse serviço.

#### 4.2.2.12 As MPE no contexto da economia brasileira

A pouca representatividade dos indicadores de geração de emprego, renda, faturamento, recolhimento tributário e outros mais, decorrentes da política de compras governamentais é influenciada pela atual conjuntura e condições macroeconômicas da economia, podendo inclusive afetar, positivamente ou negativamente, as atividades empreendedoras no Brasil, em particular nos municípios pesquisados.

Uma breve análise dos indicadores apresentados por Oliveira *et al.*, (2018) podem corroborar estas conjecturas. A evolução do saldo de empregos formais é apresentada na figura 2.

Figura 2 - Saldo de Empregos Formais – Janeiro e Fevereiro – Brasil (2017 e 2018).



Fonte: Ministério do Trabalho/Cadastro Geral de Empregados e Desempregados *apud* Oliveira *et al.* (2018).

O saldo de empregos formais no período analisado (Janeiro/2017 a Fevereiro/2018) mostra sinais de declínio e de recuperação dessa variável na economia brasileira. Assim, no primeiro mês de 2018 indicam sinais de recuperação na economia com a abertura de mais 77 mil de postos de trabalho formais. Todavia, no início de fevereiro deste mesmo ano esse indicativo passa a ter queda e, com a chegada da pandemia da Covid-19, o emprego formal tem acentuado declínio.

O desempenho do emprego formal e da economia brasileira pode ser analisado também por regiões, como consta no quadro 21.

Quadro 21 - Saldo de Emprego por Região do Brasil – 1º Bimestre (2017 e 2018).

<b>Regiões do Brasil</b>	<b>Jan. 2017</b>	<b>Fev. 2017</b>	<b>Jan. 2018</b>	<b>Fev. 2018</b>
Norte	-6.835	-2.730	-5.242	638
Nordeste	-40.803	-37.008	-6.035	-25.953
Centro oeste	12.771	15.740	20.421	14.407
Sudeste	-30.388	24.188	21.924	35.025
Sul	24.391	35.422	46.754	37.071

Fonte: Oliveira *et al.* (2018).

O desempenho da economia brasileira se reflete nas regiões do país. Os saldos de emprego por nível geográfico para os meses de janeiro e fevereiro de 2017 e 2018, respectivamente, mostram que, nesses períodos analisados, apenas as regiões Centro-Oeste e Sul registraram integralmente saldos positivos.

O Sudeste se apresentou positivo nos três últimos meses analisados, enquanto, o Norte registrou novas vagas celetistas apenas em fevereiro de 2018. O Nordeste, por sua vez, apresenta fechamento de postos de trabalho em todos os meses analisados. Interessa aqui é aprofundar as análises na região norte (Quadro 22).

Quadro 22 - Saldo de Emprego por Estado da Região Norte (2017 e 2018).

<b>Estados da Região</b>	<b>Jan./17</b>	<b>Fev./17</b>	<b>Jan./18</b>	<b>Fev./18</b>
<b>Norte</b>	<b>-6.835</b>	<b>-2.730</b>	<b>-5.242</b>	<b>638</b>
Acre	25	-244	-369	-428
Amapá	-331	-11	345	101
Amazonas	-1.426	-1.774	-772	55
Pará	-2.809	-2.038	-4.081	273
Rondônia	-1.875	538	-415	583
Roraima	258	164	92	-49
Tocantins	-677	635	-42	103

Fonte: Oliveira *et al.* (2018).

Especificamente a Região Norte obteve geração de empregos formais em fevereiro de 2018, onde foram abertas 638 vagas, compensando as perdas de empregos em 2017 e em janeiro de 2018. O mais importante observar é que, dos sete estados dessa região, o destaque na geração de empregos ficou por conta de Rondônia (583), Pará (273), Tocantins (103), Amapá (101) e Amazonas (55). Em contrapartida, ocorreu o fechamento de postos de trabalho no Acre (428) e Roraima (49).

O desempenho da economia paraense, centrado nos Saldos de Emprego formal, pode visto a partir dos 10 Municípios em destaque nesse quesito (Quadro 23).

Quadro 23 - Os 10 Maiores Saldos de Emprego formal nos Municípios do Pará (Jan.-Fev./ 2018).

<b>Municípios Paraenses</b>	<b>Saldo de emprego Jan./Fev. 2018</b>
Novo Progresso	209
Capanema	167
Xinguara	118
Barcarena	109
Tucumã	105
Santarém	73
São Domingos do Capim	73
Salinópolis	59
São Miguel do Guamá	50
São Geraldo do Araguaia	44

Fonte: Oliveira *et al.* (2018).

Nesses 10 maiores saldos positivos de empregos formais no estado do Pará, o destaque fica por conta do município de Novo Progresso (209) e Capanema (167). Assim, registra-se aqui que os municípios que fazem parte desse estudo não

aparecem nessa amostra, indicando espaços para atuação dos MPE para desenvolver seus negócios de base municipal, como as atividades de compras governamentais.

Assim sendo, o aparecimento de novos empregos nos últimos anos passaram a se concentrar nas empresas com até quatro funcionários, indicando uma tendência de migração dos postos de trabalho, bem como de ambiente de negócios que descentraliza as atividades e cria novas oportunidades em empresas com menor porte mesmo em cenário de crise, o que favorece o aumento de atuação dos negócios das micro e pequenas empresas (OLIVEIRA *et al.* (2018).

Tanto que parte dos cinco milhões de microempresas e empresas de pequeno porte formalizadas no Brasil vem aumentando seu espaço na economia brasileira. Uma amostra dessa situação é o dinamismo das microempresas, notadamente na região Norte, observando o comportamento do Estado do Pará nesse quesito (Quadro 24).

Quadro 24 - Evolução das Micro Empresas - ME na região Norte: AC, PA e RO (2009/2018).

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>AC</b>	4.756	5.983	6.184	6.553	6.959	8.252	8.661	9.069	9.475	9.877
<b>PA</b>	31.985	41.222	43.178	47.776	51.837	63.753	67.452	71.141	74.811	78.449
<b>RO</b>	15.881	18.812	19.737	20.952	21.568	25.176	26.300	27.422	28.538	29.644

Fonte: SEBRAE (2018).

As ME da região Norte, considerando todos os estados, totalizam 191,3 mil, sendo que o estado do Pará concentra a maior parte delas (74,8 mil ME), proporcional a 39% do total dessas empresas na região.

Analisando esse quadro, na sua horizontal, verifica-se crescimento contínuo das três amostras de estados. Relativamente, o estado do Pará é destaque nesse quesito, a frente do Acre e Rondônia, como também fica na frente em termos absolutos. Quantitativamente, o Pará apresenta um crescimento de mais de 100% nas ME nesses 10 anos (2009/2018).

No caso das Empresas de Pequeno Porte (EPP), a quantidade e evolução desse segmento se encontram no quadro 25.

Quadro 25 – Evolução das Empresas de Pequeno Porte – EPP na região norte: AC, PA e AM (2009/2018).

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>AC</b>	832	9.56	1.079	1.013	1.076	1.186	1.246	1.306	1.365	1.447
<b>PA</b>	8.170	9.922	11.904	10.930	12.151	13.797	14.687	15.576	16.459	17.681
<b>AM</b>	4.015	4.651	5.544	5.004	5.514	6.107	6.428	6.749	7.067	7.507

Fonte: SEBRAE (2018).

Na região norte, no quesito EPP, o estado do Pará é destaque, a frente do Acre e, agora, do Amazonas. Na horizontal desse quadro se verifica também crescimento contínuo das três amostras de estados, quando o estado do Pará cresce mais 100% na quantidade de EPP nesses mesmos 10 anos (2009/2018).

A economia brasileira, ainda que desse sinal de recuperação no ano de 2017, apresentou tendência declinante, a partir de 2018, na geração de postos de trabalho, em decorrência do contexto epidemiológico que assolou e assola o Brasil e o resto do mundo.

Por isso, as MPE, como as estatísticas mostraram, encontram espaços para crescerem na economia. Ou ainda, enquanto o emprego formal declina nas grandes empresas, os pequenos negócios, representados pelas MPE, crescem no Brasil e, com particularidade, no Estado do Pará.

Portanto, o declínio do emprego formal e, por conseguinte, da economia brasileira favorece a expansão das MPE e que, em tese, tornaram-se fontes de emprego, renda e de receitas. Todavia, essa dinâmica não se reproduziu nos casos estudados, pois, até aqui, os indicadores socioeconômicos, tributários, etc., apurados tiveram pouca representatividade no programa de compras governamentais.

### **4.3 A influência da matriz institucional para o desenvolvimento local**

#### **4.3.1 Percentual de exigência das licitações que os MPE cumprem**

O objetivo deste tópico é discutir as faixas percentuais de exigência das compras governamentais em que os MPE conseguem cumprir.



Quadro 26 - Percentuais de exigência que os MPE cumprem.

Nível de percentual	Percentual de exigência de licitações que os MPE cumprem			
	Belém		Paragominas	
	Freq. Absoluta	%	Freq. Absoluta	%
Até 25%	1	3,33	--	--
Entre 26 a 50%	7	23,33	3	10,00
Entre 51 a 75%	5	16,67	5	16,67
Entre 76 a 100%	9	30,00	12	40,00
Não atende as exigências	1	3,33	1	3,33
Não sabe informar	7	23,33	9	30,00
<b>Total</b>	<b>30 empresários</b>	<b>100</b>	<b>30 empresários</b>	<b>100</b>

Fonte: Pesquisa com os MPE de Belém e Paragominas, 2020.

Os resultados indicam que em Belém, 30% dos MPE cumprem as exigências de licitações na faixa entre 76 a 100%; seguido por 23,33% que atende na faixa entre 26 a 50%. Em Paragominas 40% dos MPE atendem as exigências na faixa entre 76 a 100%, seguido de 16,67% que atende na faixa entre 51 a 75%. É importante também mencionar os empresários que não souberam informar se atendem as exigências de licitações em Belém (23,33%) e mais ainda em Paragominas (30%).

A faixa de maior representatividade no atendimento das exigências de licitações pelos MPE foi entre 76 a 100%, tanto para Belém (30%) e mais ainda em Paragominas (40%), pois ambas as amostras são bastante significantes, por abranger uma população acima de 25% do universo pesquisado. Ou seja, essa faixa não consegue abranger nem os 50% do empresariado pesquisado.

Discute-se que os MPE têm dificuldades em participar das licitações, pois os mesmos poucos cumprem as exigências desse certame. Tanto que parte bastante significativa dos MPE disse que a sua empresa não participou de nenhuma licitação<sup>39</sup> em Belém (30%) e mais ainda em Paragominas (43,33%) (Quadro 15).

O aumento do atendimento das exigências das licitações, como bem ensina North (2018), passa pelo acesso a um conjunto de normas e regras institucionais que regem o processo das contratações para o serviço de compras governamentais,

<sup>39</sup> Ainda que os componentes da amostra desse estudo fossem os empresários inscritos nas licitações disponíveis no portal do TCM-PA, no entanto a participação para concorrer nesse certame exige critérios formais e que muitos dos MPE não conseguem cumprir. Ou seja, os mesmos são apenas inscritos no portal da instituição, porém muitos deles nem chegam a participar de nenhuma licitação, efetivamente.

justamente para que os empresários venham cumprir as exigências do edital, com vista a reduzir as incertezas daqueles que desejam investir nesse mercado.

#### 4.3.2 Opinião dos MPE sobre as regras de licitações para participar das compras governamentais

O objetivo deste item foi mostrar a opinião dos MPE se as regras e normas são ou não empecilho para participar das licitações das compras governamentais.

Quadro 27 - Opinião dos MPE sobre as regras de licitação de compras governamentais.

Significa empecilho	Opinião dos MPE sobre as Normas e Regras de licitação			
	Belém		Paragominas	
	Freq. Absoluta	%	Freq. Absoluta	%
Sim	8	26,67	7	23,33
Não	10	33,33	9	30,00
Muitas das vezes	11	36,67	10	33,33
Não sabe informar	1	3,33	4	13,33
<b>Total</b>	<b>30 empresários</b>	<b>100</b>	<b>30 Empresários</b>	<b>100</b>

Fonte: Pesquisa com os MPE de Belém e Paragominas, 2020.

Os resultados mostraram que em Belém os MPE consideram que as regras e normas das licitações são: a) “muitas das vezes empecilho para participar das compras governamentais” (36,67%); b) outros disseram que “elas não são” (33,33%); e c) os que disseram “Sim” representaram 26,67% dos pesquisados.

Em Paragominas esses mesmos indicadores se comportaram na seguinte proporção: a) muitas das vezes (33,33%); b) “Não” (30%); e c) “Sim” (23,33%).

É elevada a representatividade dos MPE que acreditam que as normas sejam um empecilho para participar das compras governamentais, incluindo o sim para esse questionamento, isso tanto é válido para Belém, como em Paragominas, pois os que disseram “não”, representam algo em torno de 30% dos pesquisados.

Também merece ser mencionado aqui que, segundo Borges (2015), as normas e regras das licitações visam coibir a corrupção ou algo do gênero. Para tanto, as licitações são classificadas em: exclusiva (quando a administração pública realiza processo licitatório destinado exclusivamente para um dado segmento, como os MPE); Subcontratação (regulamentada localmente com processos simplificados de operação para facilitar a sua implantação); e licitação de reserva de Cota

Exclusiva (destinada a certames para aquisição de bens com uma cota de até 25% da contratação).

Discute-se, então, que as normas das licitações para participar das compras governamentais são rígidas, o que vai de encontro à aceção de tratamento diferenciado aos MPE e de incentivos institucionais para estimular os negócios de base municipal e induzir o desenvolvimento local.

Essa constatação, todavia, não reflete a realidade de outros MPE do Brasil, pois levantamentos do SEBRAE (2015) mostram que as dificuldades mais recorrentes para desenvolver os pequenos negócios são, por ordem de importância: taxas altas de juros (24%), ausência de apoio do governo (13%), e instabilidade econômica do país (7%).

Muito pelo contrário do que os MPE acenaram, Buarque (1999) considera que as regras e normas de licitações de compras governamentais devem ser flexíveis nos municípios pesquisados, para que elas signifiquem processo de mudança social e com elevada oportunidade de crescimento para a sociedade local, no tempo e no espaço, levando em consideração à eficiência econômica, a conservação ambiental, a qualidade de vida e a equidade social.

#### 4.3.3 Percentual de atendimento das normas de licitação pelos MPE

O objetivo deste tópico é avaliar o percentual de atendimento das normas de licitação pelos MPE, considerando uma faixa percentual que vai de até 25% a 100%.

Quadro 28 - Percentual de atendimento das normas de licitação pelos MPE.

Percentual de atendimento	Percentual de atendimento de Normas e Regras de licitação pelos MPE			
	Belém		Paragominas	
	Freq. Absoluta	%	Freq. Absoluta	%
Até 25%	2	6,67	--	
Entre 26 a 50%	6	20,00	2	6,67
Entre 51 a 75%	6	20,00	5	16,67
Entre 76 a 100%	9	30,00	12	40,00
Não atende as Normas	1	3,33	2	6,67
Não sabe informar	6	20,00	9	30,00
<b>Total</b>	<b>30 empresários</b>	<b>100</b>	<b>30 empresários</b>	<b>100</b>

Fonte: Pesquisa com os MPE de Belém e Paragominas, 2020.

Os resultados acenam que em Belém os MPE atendem as normas de licitação nas seguintes faixas, por ordem de importância: entre 76 a 100% (30% dos MPE); entre 26 a 50% (20% dos MPE); entre 51 a 75% (20% dos MPE). Em Paragominas essas faixas se refletiram na seguinte proporção de amostra: 40%; 6,67%; e 16,67%, respectivamente.

A faixa mais representativa do atendimento das normas de licitação é entre 76 a 100% (30% dos MPE de Belém); e entre 76 a 100% (40% dos MPE de Paragominas), visto que essas respectivas amostras são bastante significantes, acima de 25%.

Discute-se aqui que o atendimento das normas de licitação seja algo fundamental para participar das compras governamentais. Só assim, os MPE poderão contribuir para induzir a constituição de uma sólida base econômica, ancorada nas políticas de compras governamentais, com a perspectiva de internalizar a renda gerada no próprio município. Nesse caso, a gestão deve criar condições para um ambiente construtivista, com suporte institucional para viabilizar o desenvolvimento dos negócios de base municipal.

Contudo, para que os MPE atendam as normas de licitação, os empresários devem conceber como funciona o processo de licitação, visto como uma sucessão ordenada de atos, mediante os quais a administração seleciona a proposta mais vantajosa para a compra do seu interesse. O ideal do legislador sempre foi alcançar na área pública o grau de racionalidade existente na área privada, o que levou ao estabelecimento de normas para serem seguidas pela administração para proteger os interesses da sociedade e salvaguardar a reputação do julgador da licitação. Alguns critérios neste aspecto são adotados, a exemplo das condições de qualidade do produto ou serviço, de rendimento, de preço, de pagamento, prazos, ente outras exigências de licitação inclusas no edital (MUHR, 1986).

#### 4.3.4 Atendimento das responsabilidades pelos MPE acordadas com a Prefeitura

O objetivo deste item é avaliar o atendimento das responsabilidades pelos MPE acordadas com a Prefeitura dos municípios pesquisados, conforme os seguintes percentuais inscritos no quadro 23.

Quadro 29 - Percentual de responsabilidades cumpridas pelos MPE junto a Prefeitura.

Nível de percentual	Responsabilidades cumpridas pelos MPE			
	Belém		Paragominas	
	Freq. Absoluta	%	Freq. Absoluta	%
Até 25%	--	--	--	--
Entre 26 a 50%	--	--	--	--
Entre 51 a 75%	1	3,33	4	13,33
Entre 76 a 100%	21	70,00	15	50,00
Não atende as responsabilidades	---	--	1	3,33
Não sabe informar	8	26,67	10	33,33
<b>Total</b>	<b>30 empresários</b>	<b>100</b>	<b>30 empresários</b>	<b>100</b>

Fonte: Pesquisa com os MPE de Belém e Paragominas, 2020.

Os resultados indicaram que em Belém os MPE cumprem as responsabilidades acordadas com a gestão local na seguinte faixa em percentuais: entre 76 a 100% representando 70% dos MPE e os empresários que não souberam informar esse quesito foi de 26,67% da população pesquisada. Em Paragominas o atendimento desse expediente se concentrou nessa mesma faixa em percentual, porém em uma proporção mais inferior (50% dos MPE) e os que não souberam informar foi na proporção de 33,33% dos empresários pesquisados.

Portanto, a faixa mais representativa no atendimento das responsabilidades acordadas com a Prefeitura foi entre 76 a 100%, tanto em Belém (70%), como em Paragominas (50%), visto que essas amostras são muitas e bastantes significantes, respectivamente, por estarem bem acima do nível de 25% do universo pesquisado. De igual importância tem também os empresários que não souberam informar se cumprem ou não tais responsabilidades, pois em ambos os casos se situam acima de 25%, pois essa dúvida coloca em cheque a garantia da qualidade dos serviços fornecidos pelo MPE, o que compromete vencer outras licitações.

Discute-se que o cumprimento das responsabilidades acordadas com a prefeitura tem muita importância, tanto por parte dos MPE (ao oferecer serviços e/ou materiais de qualidade), quanto para a gestão municipal (que passa a ter mais celeridade e eficiência na oferta de serviços junto à coletividade), por ser base para consolidar a política de compras públicas, na perspectiva de induzir o desenvolvimento local. North (2018) sabiamente coloca que um dos fatores elementares que contribui para que os atores cumpram os acordos firmados é a cooperação, desde que sejam garantidas as trocas impessoais de informações.

Ou seja, segundo North (1990 *apud* COSTA, 2019), a cooperação é interessante, por facilitar as trocas entre os indivíduos e entre os agentes empresariais, podendo funcionar como mecanismo para compensar a falta de informações entre os que participam do programa de compras governamentais. O mais importante disso é que esse intercâmbio informativo contribui para reduzir os custos de transações entre as MPE.

Ao contrário, conforme esse autor, a falta de informações completas resulta em atritos na interação humana, falhas na coordenação das ações e, como efeito, os custos de transação e de transformação se elevam, a ponto de os atores tomarem a estratégias de abandono dos negócios.

#### 4.3.5 Valorização da cultura e saber prévio dos trabalhadores pelos MPE

O objetivo deste tópico é verificar se os MPE valorizam a cultura e o saber prévio dos trabalhadores nos municípios pesquisados, considerando as faixas percentuais do quadro 30.

Quadro 30 - Valorização da cultura e saber prévio dos trabalhadores pelos MPE.

Faixa de percentual	Valorização da cultura e saber dos trabalhadores pelos MPE			
	Belém		Paragominas	
	Freq. Absoluta	%	Freq. Absoluta	%
Até 25%	1	3,33	1	3,33
Entre 26 a 50%	--	--	1	3,33
Entre 51 a 75%	--	--	1	3,33
Entre 76 a 100%	21	70,00	16	53,33
A empresa não valoriza	--	--	--	--
Não sabe informar	8	26,67	11	36,67
<b>Total</b>	<b>30 empresários</b>	<b>100</b>	<b>30 empresários</b>	<b>100</b>

Fonte: Pesquisa com os MPE de Belém e Paragominas, 2020.

Os resultados apontaram que em Belém os MPE valorizam a cultura e o saber prévio dos trabalhadores na faixa entre 76 a 100% (70% dos empresários) e, por outro lado, 26,67% dos empresários não souberam informar sobre esse quesito. Em Paragominas as respostas se concentraram também nessa mesma faixa, porém com uma amostra de menor percentual (53,33%) e os MPE que não souberam informar significaram uma fração de 36,67% do universo pesquisado.

De fato, a faixa mais representativa da valorização da cultura e o saber prévio dos trabalhadores pelos MPE se situam entre 76 a 100% em Belém (70% dos empresários) e em Paragominas (53,33% dos empresários), pois essas respectivas amostras estão bem acima da abrangência de 25% da população de MPE pesquisado.

A valorização da cultura e do saber prévio dos trabalhadores tem pertinência, uma vez que o conhecimento tácito e o conhecimento codificado são importantes condicionadores do desenvolvimento local que, combinados, transformam fatores locais em vantagens competitivas. Para isso: “são fundamentais as redes locais, um ambiente no qual o conhecimento tácito se torna coletivo, através de processos de socialização do conhecimento, por meio da aprendizagem coletiva e das relações interpessoais” (PEREIRA, 2006, p. 120).

A valorização da cultura e do saber prévio do trabalhador expressa também o capital social, por expressar “as características da organização social, ou do tecido social de uma localidade ou região, imbricadas em normas e valores que facilite a coordenação e cooperação entre indivíduos, empresas instituições e governos” (PEREIRA, 2006, p. 103).

Ou seja, o capital social se refere aos valores que estão presentes na comunidade local, na forma de princípios e atitudes que lhes permitem proporcionar ações coletivas, em prol do desenvolvimento das atividades de trabalho, como também do bem-estar comum.

Deve-se observar também que o comportamento empreendedor tem associação com o regional. Fillion (1999 *apud* NUNES, 2008) é de visão que os hábitos, as culturas e as necessidades de uma região determinam comportamentos diante do labor das atividades e que, por isso, se reflete na organização da empresa. Argumenta esse autor que o desempenho e sucesso da empresa passam pelo relacionamento entre os empreendedores e a população local, levando em conta a cultura das comunidades nas tomadas de decisões.

Nesse aspecto, North (2018, p. 70) explica que: “[...] as restrições informais provem de informações socialmente transmitidas e fazem parte do legado que chamamos de cultura”. Esta situação se reflete nas tradições efetivas acerca do trabalho, quanto ao trabalho bem elaborado, honestidade, integridade, etc., e que são determinantes para reduzir os custos de transação, possibilitando trocas complexas produtivas. Trata-se da norma de conduta e de comportamento dos

indivíduos e que se manifesta nas boas práticas de trabalho que, no geral, passa pela cultura herdada por seus antepassados, a qual deve ser moldada pelas instituições para este fim, o que requer a interação entre as regras formais e informais.

Acredita-se que, para que o funcionário seja um agente comprometido com o objetivo de crescimento dos MPE, o mesmo tem que ser visto como parceiro da empresa, com o aproveitamento do seu potencial que, além da adequada remuneração, leva o colaborador a tomar atitudes motivadoras, em favor do trabalho, se sentido parte da organização e, por certo, terá mais satisfação no exercício da sua atividade, aumentando a sua produtividade.

#### 4.3.6 Opinião dos empresários sobre as normas para participar das licitações

Sobre esse questionamento em aberto, as respostas dos MPE, tanto de Belém, como de Paragominas foram de diversos gêneros, repetidas e, muitas das vezes, contraditórias. Porém, foram sintetizadas as opiniões que se julgou relevante, por interferir na participação das licitações das compras governamentais, entre as quais:

As Normas são poucas claras, longas e muitas burocráticas, o que dificulta o entendimento das mesmas.

Os editais são bastante confusos e precisam ser mais claros.

As normas de licitação devem ser rígidas para evitar a corrupção e o ingresso de empresas despreparadas.

As normas devem ser melhor entendidas para termos segurança, ainda que o SEBRAE disponibilize cursos sobre licitação.

É um processo muito burocrático e que só beneficia as grandes empresas, porque exige muitos critérios.

As regras são muitas confusas, complicadas, muitas exigências e difíceis de cumprir, dificultando a participação dos empresários nas licitações.

Falta mais informações para que possamos participar mais.

Eles não dão condições para que os pequenos empresários participarem, devendo ser mais transparente e acessível aos pequenos empresários.

Aqui se aplica o comentário de North (2018) quando considera que o sucesso das políticas públicas sobre qualquer objeto depende da qualidade da intervenção



do Estado, ou gestão municipal, e mais ainda das condições das normas, regras e condutas, pois estas instituições influem nas decisões de escolha dos agentes empresariais. Tanto que se acredita que as políticas de gestão, particularmente das compras governamentais, representem um novo marco institucional para estimular os pequenos negócios de base municipal, devendo criar condições favoráveis de ações estratégicas para a escolha da melhor alternativa de investimento para que os MPE possam empreender e contribuir com o desenvolvimento local.

## 5 CONCLUSÕES E ENCAMINHAMENTOS

Esta pesquisa teve o objetivo de analisar a política de compras governamentais como estratégia de desenvolvimento local, sobretudo, por meio do fomento dos micros e pequenos negócios de base local. Para isso valeu-se do estudo de caso dos municípios de Belém e Paragominas, a partir da aplicação do questionário aos MPE dessas duas unidades de análises.

Como resultados das evidências do tema eleito, a pesquisa mostrou que:

- A gestão municipal, como indutora do desenvolvimento local, pouco coloca em prática os incentivos institucionais, recomendados pela teoria institucional de North e pela teoria Neoinstitucionalismo, em favor das MPE.
- O escasso incentivo institucional se manifesta na dependência das MPE a fonte de faturamento alternativo indicou ser bastante elevado, colocando em questão a internalização da renda, trazendo efeitos na indução do desenvolvimento local.
- Nos dois municípios pesquisados, as compras governamentais, como objeto de políticas públicas, carecem de estratégias de incentivos institucionais (leis, normas, regulamentos, etc.) para induzir o desenvolvimento local.
- A parca abrangência da Lei Complementar nº 123/2006 não permite a gestão municipal gerar um ambiente propício aos negócios dos MPE, de modo a induzir e alterar o desenvolvimento local.
- A capacidade das compras governamentais, como instrumento para estimular o desenvolvimento local, é baixa, uma vez que a participação dos empresários pesquisados nas licitações é, até, elevada, todavia a sua abrangência não tem muita representatividade ou significância na geração de emprego, renda e receita.
- A título de parâmetro, a análise das duas amostras pesquisadas revelou que as políticas de compras governamentais são mais favoráveis a Paragominas, e menos no caso do município de Belém.

Ainda assim, acredita-se que o pressuposto levantado (na introdução da dissertação), em tese, tenha validade, de que as compras governamentais dos MPE sejam uma fundamental ferramenta para constituir uma sólida base econômica, capaz de induzir o desenvolvimento local, internalizar a alocação de emprego, renda

e receitas, com inclusão das populações locais e que, como efeito, reduzir as desigualdades sociais.

A diferença é que nos municípios pesquisados as políticas de compras governamentais pouco vêm contribuindo para fortalecer as suas bases econômicas, dadas às causas já apontadas.

Diante desses achados alcançados, pode-se tecer a seguinte conclusão para o tema discutido: as políticas públicas de compras governamentais, como elemento indutor do desenvolvimento local nos casos pesquisados, têm limitada eficácia. Isso sugere que, embora a matriz (neo) institucional para o desenvolvimento local tenha muita importância, não muito se retrata nos casos pesquisados, indicando superficial abrangência de seus fundamentos.

Ao analisar-se a política de compras governamentais como estratégia de desenvolvimento local, por meio do fomento dos micros e pequenos negócios de base local nos municípios de Belém e Paragominas, então se pode aqui definir e apresentar a seguinte proposta como **produto desta dissertação**: a gestão dos municípios pesquisados pode implementar uma estratégia de política pública para estimular e induzir o desenvolvimento local através das compras públicas, desde que: (a) os MPE recebam fomento de incentivos de vários tipos de instituições públicas, privadas, terceiro setor e sociedade civil, com vista a alterar o padrão de desenvolvimento de seus negócios de base municipal; e (b) seja, de fato, criado um ambiente institucional favorável ao empreendedorismo dos MPE, como recomenda a teoria institucional e Neoinstitucional.

Para encerrar as considerações e conclusões dessa dissertação, cabe ressaltar que o assunto, em hipótese alguma, se esgota; ficando inúmeras vertentes e visões para serem exploradas por outros pesquisadores que se interessarem pelo tema e queiram sugerir propostas de políticas públicas utilizando como parâmetro as compras governamentais. Desta forma, recomenda-se que a gestão, tanto de Belém, como de Paragominas, adote como componente das políticas de compras governamentais, os incentivos institucionais, recomendados pelas teorias (neo) institucionalista, colocando em prática o tratamento institucional diferenciado propiciado pela Lei Complementar nº 123/2006 aos MPE. *Destarte*, as respectivas gestões podem, de fato, ser tornar fonte indutora do desenvolvimento local.

## REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Por que as nações fracassam: as origens do poder, prosperidade e da pobreza**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

ALVES, Renato de Lima; PALHETA, Gilberto Charlenson; ANDRADE, Ocinei Ferreira de. Paragominas se torna exemplo de sustentabilidade combatendo o desmatamento na Amazônia. **Fórum Ambiental da Alta Paulista**, v. 11, n. 7, p. 21-35, 2015. Disponível em: [https://www.amigosdanatureza.org.br/publicacoes/index.php/forum\\_ambiental/article/viewFile/1111/1134](https://www.amigosdanatureza.org.br/publicacoes/index.php/forum_ambiental/article/viewFile/1111/1134). Acesso em: 10 set. 2020.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Simples Nacional**. Brasília, DF: ANFIP, 2012. Disponível em: <https://www.anfip.org.br/?mdocs-file=8529>. Acesso em: 2 nov. 2019.

BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria; REZENDE, Mônica de. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In: MATTOS, Ruben Araujo de; BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria (org.). **Caminhos para análise das políticas de saúde**. Porto Alegre: Rede Unida, 2015. Disponível em: <http://historico.redeunida.org.br/editora/biblioteca-digital/serie-interlocucoes-praticas-experiencias-e-pesquisas-em-saude/caminhos-para-analise-das-politicas-de-saude-pdf>. Acesso em: 19 fev. 2019.

BARBOSA, Francisco Benedito da Costa. **Paragominas: do crescimento econômico ao desenvolvimento sustentável**. Belém: IPADES, 2009.

BEDÊ, Marco Aurélio (coord.). **Sobrevivência das empresas no Brasil**. Brasília, DF: SEBRAE, 2016.

BELÉM (PA). Prefeitura. **Plano Plurianual: 2018 – 2021**. Belém: Prefeitura Municipal de Belém, 2017. Disponível em: [http://www.belem.pa.gov.br/ppa2018/wp-content/uploads/2017/08/3.-PPA-2018\\_2021-DOCUMENTO-BASE.pdf](http://www.belem.pa.gov.br/ppa2018/wp-content/uploads/2017/08/3.-PPA-2018_2021-DOCUMENTO-BASE.pdf). Acesso em: 10 jun. 2020.

BELÉM (PA). Prefeitura. Comissão permanente de licitação. **Pregão eletrônico nº 016/2019 – CPL/SEMEC, Processo nº 25207/2018**. Belém: Prefeitura Municipal de Belém, 2019. Disponível em: <file:///C:/Users/ASSIS/Downloads/EDITAL.pdf>. Acesso em: 10 set. 2020.

BERNARD, Bruno Boti. O conceito de dependência da trajetória (*path dependence*): definições e controvérsias teóricas. **Perspectivas**, São Paulo, v. 41, p. 137-167, jan./jun. 2012.

BEZERRA, Francisco de Assis Pinto; FALCÃO, Jandinete Maria de Souza. Imposto simples: os impactos na arrecadação tributária do município de Ananindeua. **Engrenagem: Revista do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará**, Belém, v. 5, n. 9, p. 62-75, jun. 2015. Disponível em: <https://onedrive.live.com/?authkey=%21AKpLNI3k%2Dw6oVA0&cid=891BC9F9B17>

C08D4&id=891BC9F9B17C08D4%21138&parId=891BC9F9B17C08D4%21106&o=OneUp. Acesso em: 5 nov. 2019.

BEZERRA, Gleicy Jardi *et al.* Custos de transação no agronegócio: uma revisão sistemática das publicações internacionais. **Revista Espaço**, v. 38, n. 38, p. 16-29, 2017.

BOLETIM MERCADO DE TRABALHO: Empreendedorismo. Paragominas: Universidade Federal Rural da Amazônia, v. 1, n. 2, mar./abr. 2018. Disponível em: <https://paragominas.ufra.edu.br/attachments/article/229/BMT%20Mar.Abr.%20oficial.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2020.

BORGES, Nilson Pereira. **Cartilha do comprador**: os novos paradigmas da administração pública. Belo Horizonte: SEBRAE Minas, 2015.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 5 nov. 2018.

BRASIL. **Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006**. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Brasília, DF: Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, 2006. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2006/leicomplementar-123-14-dezembro-2006-548099-normaatuizada-pl.pdf>. Acesso em: 10 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Índice de Gini da renda domiciliar per capita - Pará**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2010. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/ibge/censo/cnv/ginipa.def>. Acesso em: 2 ago. 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O modelo estrutural de gerência pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 391-410, mar./abr. 2008.

BUARQUE, Sérgio C. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável**. Brasília, DF: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, 1999. Disponível em: <https://georgenunes.files.wordpress.com/2015/04/metodologia-de-planejamento-do-desenvolvimento-local-e-municipal-sustentavel.pdf>. Acesso em: 5 set. 2019.

BURKHAIID, D. **As compras públicas visando o fortalecimento dos pequenos negócios como política de desenvolvimento local**. 2015. 100 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Faculdades Integradas de Taquara, Taquara, 2015. Disponível em: <https://www2.faccat.br/portal/sites/default/files/Daniela%20Burkhard.pdf>. Acesso em: 5 set. 2019.

CALDAS, Eduardo de Lima; MARTINS, Rafael D' Almeida. Visões do desenvolvimento local: uma análise comparada de experiências brasileiras. **Pólis**, 2005. Disponível em: <http://www.polis.org.br>. Acesso em: 8 dez. 2019.

CALDAS, Eduardo de Lima; NONATO, Raquel Sobral. Compras públicas e promoção do desenvolvimento local. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 64, n. 4, p. 465-480, out./dez. 2013. Disponível em: <http://www.producao.usp.br/handle/BDPI/45693>. Acesso em: 5 nov. 2019.

CARVALHO, André Cutrim. **Expansão da Fronteira Agropecuária e a Dinâmica do Desmatamento Florestal na Amazônia Paraense**. Campinas, SP. Tese de Doutorado – Programa de Pós-Graduação da Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, 2012.

CONTE, Nilton Carlos. O poder de compras dos municípios como fator de desenvolvimento local/regional. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 6.,2013, Santa Cruz do Sul. **Anais [...]**. Santa Cruz do Sul: Universidade de Santa Cruz do Sul, 2013. Disponível em: <https://www.unisc.br/site/sidr/2013/Textos/18-2.pdf>. Acesso em: 8 dez 2018.

COSTA, Eduardo José Monteiro da. **Arranjos produtivos locais, políticas públicas e desenvolvimento regional**. Brasília, DF: Mais Gráfica, 2010. Disponível em: [http://www.microbacias.rj.gov.br/conteudo/compartilhados/biblioteca/Artigos/Arranjos%20Produtivos%20Locais,%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas%20e%20Desenvolvimento%20Regional%20\(MI\).pdf](http://www.microbacias.rj.gov.br/conteudo/compartilhados/biblioteca/Artigos/Arranjos%20Produtivos%20Locais,%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas%20e%20Desenvolvimento%20Regional%20(MI).pdf). Acesso em: 10 out. 2019.

COSTA, Eduardo José Monteiro da. A teoria das instituições e da mudança institucional de Douglass North: cultura, estado e trajetória dependente. *In*: ENCONTRO DA ANPAD, 43, 2019, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: ANPAD, 2019.

DINIZ, Eli. Globalização, estado e trajetórias nacionais: dilemas do desenvolvimento e o futuro do Brasil. *In*: SICSÚ, João; CASTELAR, Armando (org.). **Sociedade e economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento**. Brasília, DF: IPEA, 2009. cap. 10. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro\\_sociedadeeeconomia.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_sociedadeeeconomia.pdf). Acesso em: 10 out. 2019.

DINIZ, Jose dilton Alves; LIMA, Severino Cesário de; DANTAS JÚNIOR, Amarando Francisco. Influência do federalismo fiscal sobre o estresse fiscal dos municípios brasileiros. *In*: CONGRESSO DA ANPCONT, 12.,2018, João Pessoa. **Anais [...]**. João Pessoa: UFPB, 2018.

FEITOSA, Cid Olival. Do regional ao local: uma transição conceitual. *In*: MELO, Ricardo Oliveira Lacerda de; HANSEN, Dean Lee (org.). **Desenvolvimento regional e local: novas e velhas questões**. Aracaju: Fundação Oviêdo Teixeira, 2006.cap. 6. Disponível em: <file:///C:/Users/PC04/Downloads/final%20da%20revis%C3%A3o13.11.2006.pdf>. Acesso em: 10 out. 2019.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. O município contratando com a Micro e Pequena Empresa: o estatuto da Micro e Pequena Empresa fomentando a economia dos municípios. Brasília, DF: SEBRAE, 2009. Disponível em: [www.leigeral.com.br](http://www.leigeral.com.br). Acesso em: 5 nov. 2019.

FRANCO, Augusto de. **Pobreza e desenvolvimento local**. Brasília, DF: Arca, 2002. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1143969/mod\\_resource/content/3/Global%20Local%20Glocal%20Parte%201%20%281%29.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1143969/mod_resource/content/3/Global%20Local%20Glocal%20Parte%201%20%281%29.pdf). Acesso em: 10 out. 2019.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, DF, v. 21, n. 21, p. 211-259, jun. 2000. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>. Acesso em: 10 set. 2019.

FUNDAÇÃO AMAZÔNIA DE AMPARO A ESTUDOS E PESQUISAS. **Anuário estatístico do Pará 2019**. Belém: FAPESPA, 2019. Disponível em: <http://www.fapespa.pa.gov.br/sistemas/anuario2019/tabelas/economia/2.6-financas-publicas/tab-2.6.1-repasse-de-icms-dos-municipios-do-para-2014-a-2018.htm>. Acesso em: 10 set. 2020.

GUARESCHI, N. *et al.* Problematizando as práticas psicológicas no modo de entender a violência. *In*: STREY, M. N.; Azambuja, M. P. (org.). **Violência, gênero e Políticas Públicas**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2004.

HANSEN, Dean Lee; MELO, Ricardo Oliveira Lacerda de. **Desenvolvimento regional e local**: explorações de novas abordagens. Aracaju: Fundação Oviêdo Teixeira, 2006. Disponível em: <file:///C:/Users/PC04/Downloads/final%20da%20revis%C3%A3o13.11.2006.pdf>. Acesso em: 10 out. 2019.

HOLANDA, Nilson. Reforma administrativa e reforma do estado. *Revista Serviço Público*, Brasília, DF, v. 117, n. 2, p. 117-132, set./dez. 1989.

HUPPES, Cristiane Mallmann; LOPES, António Carlos Vaz; HUPPES, Ricardo Mallmann. Políticas públicas na perspectiva do desenvolvimento local endógeno: o exemplo do case pacto fonte nova. *In*: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 48., 2010, Campo Grande. **Anais** [...]. Campo Grande: Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 2010. Disponível em: <http://www.sober.org.br/palestra/15/799.pdf>. Acesso em: 10 set. 2019.

IBGE. **Panorama socioeconômico de Paragominas**. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/paragominas/pesquisa/19/29761>. Acesso em: 10 jun. 2020.

MARTES, Ana Cristina Braga. Weber e Schumpeter: a ação econômica do empreendedor. **Revista de Economia Política**, v. 30, n. 2, p. 254-270, abr./jun. 2010.

MILANI, Nilton Cesar; MOSQUIN, Estevão Silvio; MICHEL, Murillo. Uma breve análise sobre os conceitos de organização e cultura organizacional. **Revista científica eletrônica de administração**, v.8, n. 14, jun. 2008.

MIGUEL, Luis Felipe. Os meios de comunicação e a prática política. **Lua Nova**, v. 55, n. 56, p. 155-184, 2002.

MUHR, Ernst. Os critérios de julgamento das licitações. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 2, p. 5-11, abr./jun. 1986.

NASCIMENTO, Valéria. **Governador sanciona Estatuto Paraense das Micro e Pequenas Empresas**. Belém, 2012. Disponível em: <https://www.portaldoservidor.pa.gov.br/governador-sanciona-estatuto-paraense-das-micro-e-pequenas-empresas>. Acesso em: 10 set. 2020.

NORTH, Douglass. **Instituições, mudança institucional e desempenho econômico**. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

NUNES, Arcenildo Valderes da Silva. **Indicadores de desempenho para as micro e pequenas empresas**: uma pesquisa com as MPE's associadas a Microempres de Caxias do Sul/RS. 2008. 107 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2008. Disponível em: <https://repositorio.ucs.br/xmlui/bitstream/handle/11338/326/Dissertacao%20Arcenildo%20V%20da%20S%20Nunes.pdf?sequence=1&isAllowed=y> . Acesso em: 10 jun. 2020.

OLIVEIRA, Bernardo Carlos S. C. M. de; SANTOS, Luis Miguel Luzio dos. Compras públicas como política para o desenvolvimento Sustentável. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 189-206, jan./fev. 2015.

OLIVEIRA, Amanda Paula Costa et al. **Empreendedorismo**: Ano base 2018. Boletim do Mercado de Trabalho. Revista da UFRA, Paragominas, PA, v.1, n. 2, p. 1-14, mar./abr. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS. **Cartilha que orienta a medida provisória 936, de 1º de abril de 2020**. Brasília, DF: SESCOOP, 2020. Disponível em: [http://srvrepositorio.somoscooperativismo.coop.br/arquivos/PUBLICA/Cartilha\\_Orientativa\\_MP936.pdf](http://srvrepositorio.somoscooperativismo.coop.br/arquivos/PUBLICA/Cartilha_Orientativa_MP936.pdf). Acesso em: 10 jun. 2020.

PANORAMA dos Pequenos Negócios no Brasil. **Informe ETENE**, v. 1, n. 1, out. 2018. Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/documents/80223/4079612/INFORME+MPE+01-161018.pdf/fa7c71a1-5401-0c37-666d-7cc7df1eeaec>. Acesso em: 2 nov. 2019.

PARÁ. Tribunal de Contas dos Municípios. **Mural de Licitações do TCM/PA**. Belém: TCM/PA, 2020. Disponível em: <https://www.tcm.pa.gov.br/mural-de-licitacoes/licitacoes/ficha/QT6FFeNpXS40Z#documentos>. Acesso em: 8 fev. 2020.



PARAGOMINAS (PA). Prefeitura. **Como vender para a prefeitura de Paragominas**. Paragominas: Prefeitura de Paragominas, 2010. Disponível em: <https://paragominas.pa.gov.br/como-vender-para-a-prefeitura-de-paragominas/>. Acesso em: 10 set. 2020.

PARAGOMINAS (PA). Prefeitura. **Edital de pregão presencial nº 9/2018-00068-SRP para sistema registro de preços destinado a participação de microempresas e empresas de pequeno porte**. Paragominas: Prefeitura de Paragominas, 2018.

PARAGOMINAS (PA). Prefeitura. **Plano Plurianual – 2018/2021**. Paragominas: Prefeitura de Paragominas, 2017. Disponível em: <https://paragominas.pa.gov.br/wp-content/uploads/2020/04/PPA-2018-2021.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2020.

PARAGOMINAS (PA). Prefeitura. **REDESIM**: simplificando o caminho para o empreendedorismo e o desenvolvimento. Paragominas: Prefeitura de Paragominas, 2007. Disponível em: <https://paragominas.pa.gov.br/redesim/>. Acesso em: 10 set. 2020.

PEREIRA, João Márcio Mendes. Banco Mundial, reforma dos Estados e ajuste das políticas sociais na América Latina. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 23, n. 7, p. 2187-2196, 2018. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232018000702187&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232018000702187&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 7 dez. 2019.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Instituições, bom Estado, e reforma da gestão pública. *In*: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo (org.). **Economia do setor público no Brasil**. São Paulo: Campus Elsevier, 2004.

PEREIRA, Sudanês Barbosa. Os elementos intangíveis do desenvolvimento local. *In*: MELO, Ricardo Oliveira Lacerda de; HANSEN, Dean Lee (org.). **Desenvolvimento regional e local**: novas e velhas questões. Aracaju: Fundação Oviêdo Teixeira, 2006. Disponível em: <file:///C:/Users/PC04/Downloads/final%20da%20revis%C3%A3o13.11.2006.pdf>. Acesso em: 10 out. 2019.

PUBLIO, Maria Christina Machado; ANDRADE, Giovana de Albuquerque; LEOCÁDIO, Áurio Lúcio. Gestão de compras governamentais municipais: um caso para ensino em estratégia e política pública. *In*: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 10., 2017, Brasília/DF. **Anais [...]**. Brasília/DF: CONSAD, 2017. Disponível em: [http://consad.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Painel-46\\_02.pdf](http://consad.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Painel-46_02.pdf). Acesso em: 10 set. 2020.

RELATÓRIO sobre o desenvolvimento mundial: o Estado num mundo de Transformação. Washington: Banco Mundial, 1997. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/634101468162557539/Relatorio-sobre-o-desenvolvimento-mundial-1997-o-estado-num-mundo-em-transformacao>. Acesso em: 7 nov. 2019.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. Florianópolis: UFSC; Brasília, DF: CAPES: UAB, 2009. Disponível em: <https://aprender.ead.unb.br/.../Análise%20de%20políticas%20públicas%20-%20Maria>. Acesso em: 11 mar. 2019.

SANTOS, Anselmo Luís dos; KREIN, José Dari; CALIXTRE, AndreBojikian (org.). **Micro e pequenas empresas**: mercado de trabalho e implicação para o desenvolvimento. Rio de Janeiro: IPEA, 2012.

SANTOS, Anselmo Luís dos. Trabalho informal nos pequenos negócios: evolução e mudanças no governo Lula. *In*: SANTOS, Anselmo Luís dos; KREIN, José Dari; CALIXTRE, Andre Bojikian (org.). **Micro e pequenas empresas**: mercado de trabalho e implicação para o desenvolvimento. Rio de Janeiro: IPEA, 2012. cap. 5.

SANTOS, Karla Gabriele Bahia dos; SANTOS, Carlos Eduardo Ribeiro. Dependência municipal das transferências do fundo de participação dos municípios: uma análise para os municípios do Sul da Bahia entre 2008 e 2012. *In*: SEMANA DO ECONOMISTA, 4., 2014, Bahia. **Anais** [...]. Bahia: Universidade Estadual de Santa Cruz, 2014.

SEBRAE. **O empreendedorismo e o mercado de trabalho**. Brasília, DF: SEBRAE, 2017.

SEBRAE. **Lei Complementar 147**: as licitações. Minas Gerais: SEBRAE, 2015.

SEBRAE. **Manual de Implementação da Lei Geral**: Passo a Passo de Implementação e Evidências para cada Capítulo. Brasília, DF: SEBRAE, 2013. Disponível em: <https://www.interlegis.leg.b>. Acesso em: 20 ago. 2019.

SEBRAE. **O papel do Simples Nacional na formalização das micro e pequenas empresas**. Brasília, DF: SEBRAE, 2018a. Disponível em: <http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/ro/artigos/perfil-das-microempresas-e-empresas-de-pequeno-porte-2018,a2fb479851b33610VgnVCM1000004c00210aRCRD>. Acesso em: 20 ago. 2019.

SEBRAE. **Perfil das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte**. Brasília, DF: SEBRAE, 2018. Disponível em: <https://m.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/RO/Anexos/Perfil%20das%20ME%20e%20EPP%20-%202004%202018.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2020.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. Disponível em: <https://ufabcipp.files.wordpress.com/2013/11/digitalizar0010.pdf>. Acesso em: 10 set. 2019.

SILVA, Jônias de O. **Noções de compras governamentais**. São Paulo: Atlas, 2014. Disponível em: [www.unipublicabrasil.com.br](http://www.unipublicabrasil.com.br). Acesso em: 20 ago. 2019.

SILVA, J. N. **Perspectivas sustentáveis nas compras governamentais: um estudo de caso na Universidade Federal Rural da Amazônia**. 2016. 147 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2016. Disponível em: [http://www.ppggp.propesp.ufpa.br/ARQUIVOS/dissertacoes/2014\\_1/JaymeSilvadisser.pdf](http://www.ppggp.propesp.ufpa.br/ARQUIVOS/dissertacoes/2014_1/JaymeSilvadisser.pdf). Acesso em: 9 dez. 2018.

SOUZA, Bruno César Grossi de. Políticas públicas e teoria Neoinstitucional: validades e aplicações. *In*: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2010, Vitória. **Anais** [...]. Vitória: ANPAD, 2010. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enapg253.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2019.

SOUZA, W. K. A.; MACIEL, L. L. B. Fomento à participação de micro e pequenas empresas nas compras públicas: impactos da regulamentação da lei complementar n. 147/2014 em Minas Gerais. *In*: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 9., 2016, Brasília, DF. **Anais** [...]. Brasília, DF: CONSAD, 2016. Disponível em: <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-42-03.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2019.

SQUEFF, Flávia de Holanda Schmidt. O poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico: análise do caso brasileiro. **Texto para discussão**, Brasília, DF, jan. 2014. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1922.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1922.pdf). Acesso em: 20 ago. 2019.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Bahia: AATR, 2002. Disponível em: [http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a\\_pdf/03\\_aatr\\_pp\\_papel.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf). Acesso em: 10 set. 2019.

TEIXEIRA, Odilon Inácio. **Avaliação das práticas de governança em política pública: um estudo de caso da política de educação básica, relativa ao ensino médio, do governo do estado do Pará**. 2016. 150 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2016. Disponível em: [http://www.ppggp.propesp.ufpa.br/ARQUIVOS/dissertacoes/2014\\_1/OdilonTeixeiradi ssert.pdf](http://www.ppggp.propesp.ufpa.br/ARQUIVOS/dissertacoes/2014_1/OdilonTeixeiradi ssert.pdf). Acesso em: 9 fev. 2019.

TERRA, Antonio Carlos Paim; CRUZ, Alethéia Ferreira da; MACHADO JUNIOR, Eliseu Vieira. **Compras públicas inteligentes: uma proposta para a melhoria da gestão das compras públicas**. Brasília, DF: ENAP, 2016. Disponível em: <http://www.profiap.org.br/profiap/eventos/2016/i-congresso-nacional-de-mestrados-profissionais-em-administracao-publica/anais-do-congresso/41476.pdf>. Acesso em: 10 out. 2019.

THIELMANN, Ricardo. A teoria dos custos de transação e as estruturas de governança: uma análise do caso do setor de suinocultura no Vale do Rio Ipiranga – MG. *In*: SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA, 10., 2013, Minas Gerais. **Anais** [...]. Minas Gerais, 2013. Disponível em: <https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos13/991852.pdf>. Acesso em: 15 set. 2020.

TINOCO, Guilherme; GIAMBIAGI, Fabio. **Perspectivas DEPEC 2018**: o crescimento da economia brasileira 2018-2023. Rio de Janeiro: Departamento de Pesquisa Econômica do BNDES, 2018.

VASQUEZ BARQUERO, Antonio. **Desarrollo local**: uma estratégia de creación de empleo. Madrid: Pirâmide, 1988.

VASQUEZ BARQUERO, Antonio. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2001.

VASQUEZ BARQUERO, Antonio. Desenvolvimento local: novas dinâmicas na acumulação e regulação do capital. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 16, n. 1, p. 221-241, 1995.

VILLELA, Malu. Paragominas: sim, ainda é possível. **Página 22**, São Paulo, n. 48, p. 48-49, jan. 2011. Disponível em: [https://pagina22.com.br/wp-content/uploads/2009/07/P22\\_Edicao\\_48.pdf](https://pagina22.com.br/wp-content/uploads/2009/07/P22_Edicao_48.pdf). Acesso em: 15 set. 2020.

XAVIER, T.R. *et al.* O estudo do desenvolvimento regional na Administração: uma análise da produção científica internacional e os hot-topics. *In*: ENCONTRO DA ANPAD, 36., 2012, Rio de Janeiro. **Anais** [...]. Rio de Janeiro: ANPAD, 2012. Disponível em: [http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2012\\_ESO1756.pdf](http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2012_ESO1756.pdf). Acesso em: 10 mar. 2019.

YIN, Robert K. **Case study research**. USA: Sage Publications, 1989.

ZAPATA, Tânia. **Ações integradas e desenvolvimento local**: tendências, oportunidades e caminhos. São Paulo: FGV, 2006. (Programa de gestão pública e cidadania).

## **ANEXO A - EDITAL DA PREFEITURA DE BELÉM DE COMPRAS PÚBLICAS**

### **Edital da Prefeitura de Belém de compras públicas Pregão eletrônico nº 016/2019 CPL/SEMEC processo nº 25207/2018, voltado para as MPE.**

O Decreto Municipal nº 75.004/13 da Prefeitura Municipal de Belém - PMB torna público que, para conhecimento dos interessados, se fará realizar licitação na modalidade pregão, na forma eletrônica, do tipo menor preço por item, no modo de disputa aberto, para aquisição de material esportivo, com objetivo de atender as atividades educacionais, de lazer e esportivas desenvolvidas nas Unidades Escolares da Rede Municipal de Ensino do Município de Belém (BELÉM, 2019).

O edital de licitação de compras governamentais da PMB abrange vários requisitos, tais como:

#### Do procedimento licitatório:

Este obedecerá, integralmente, às disposições da Lei Federal nº 10.520/02, Decretos Federais nº 10.024/19 e nº 8.538/15, Instruções Normativas nº 05/2014 e nº 03/2018-SLTI/MPOG e suas alterações, Lei Municipal nº 9.209-A/16 e nº 9.403/18, Decretos Municipais nº 47.429/05, nº 48.804A/05, nº 49.191/05, nº 75.004/13, nº 80.456/14, nº 91.254/18 e nº 91.255/18 e alterações posteriores, e extensivamente às disposições inclusas na Lei Federal nº 123/2006 (BELÉM, 2019).

#### Do objeto da licitação:

A presente licitação, na modalidade Pregão Eletrônico é a contratação de empresa especializada para a "AQUISIÇÃO DE MATERIAL ESPORTIVO", objetivando atender as diversas atividades educacionais, de lazer e esportivas desenvolvidas nas Unidades Escolares da Rede Municipal de Ensino do Município de Belém, de acordo com as condições estabelecidas neste Edital e seus Anexos (BELÉM, 2019).

#### Das exigências para participação da licitação:

Poderão participar deste pregão os licitantes que:

- Desempenham atividade pertinente e compatível com o objeto deste Pregão e que estejam previamente cadastradas no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF e no sistema eletrônico provido pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; etc.

## **ANEXO B - EDITAL DA PREFEITURA DE PARAGOMINAS DE COMPRAS PÚBLICAS**

### **A Prefeitura Municipal de Paragominas Portaria nº. PORTARIA nº 010/2018 datada de 09 de Julho de 2018 e publicada em 10 de julho de 2018**

O Senhor Prefeito Municipal de Paragominas torna público que o Pregoeiro deste órgão, realizará certame licitatório, na modalidade pregão presencial para sistema de registro de preços, do tipo menor preço por lote.

No município de Paragominas os procedimentos e requisitos exigidos para participar no certame de licitação de compras governamentais são os seguintes:

#### Do objeto de licitação:

A presente licitação para sistema de registro de preço tem por objeto: “aquisição de peças para manutenção do equipamento pá mecânica, pertencente à frota municipal”, conforme especificações em anexo, que passam a fazer parte integrante deste, independente de transcrição e/ou traslado.

#### Dos requisitos para participação da licitação:

Poderão participar deste Pregão os interessados que atenderem a todas as exigências, conferida pelo edital da Prefeitura, como:

- Cada licitante apresentar-se-á com um representante legal devidamente munido de credencial, sendo o único admitido a intervir em todas as fases do procedimento licitatório, quer por escrito, quer oralmente, respondendo assim, para todos os efeitos, por sua representada;
- Nenhuma pessoa física, ainda que credenciada por procuração legal, poderá representar mais de um Licitante;
- É vedada a subcontratação de outra empresa para a execução do objeto previsto neste Edital;
- É vedada a contratação, pela empresa vencedora do certame, de servidor pertencente ao quadro de Servidores da Prefeitura Municipal de Paragominas.
- As Empresas que estejam com processo administrativo em andamento, não ficarão impossibilitadas de participar do referido processo licitatório, mas se for declarada sua penalização em decorrência do processo administrativo antes da homologação e adjudicação, a mesma ficará impossibilitada de firmar contrato com esta prefeitura;

#### Dos documentos para o credenciamento:

- A abertura de esta licitação dar - se - á em sessão pública, dirigida por um Pregoeiro (a), a ser realizada de acordo com a legislação n. 123/2006, etc.

## ANEXO C – QUESTIONÁRIO DE PESQUISA APLICADO AOS MPE

**Município:** \_\_\_\_\_.

### 1 PERFIL DOS MICRO E PEQUENOS EMPREENDEDORES

1.1 A sua Empresa está enquadrada como:

Micro Empresa ( ) Pequena Empresa ( ) Média Empresa ( ) Não sabe informar ( )

1.2 Em qual setor da economia a sua Empresa desenvolve suas atividades?

Comércio ( ) Serviços ( ) Indústria ( ) Outro ( )

Se for esta última opção, qual? \_\_\_\_\_.

1.3 A sua Empresa contrata até quantos trabalhadores?

Até 1 trabalhador ( ) Entre 2 a 9 trabalhadores ( ) Entre 10 a 19 trabalhadores ( )  
Acima de 19 trabalhadores ( )

1.4 Qual é o faturamento da sua Empresa?

Até R\$ 60 mil/ano ( ) Entre R\$ 61 mil a 360 mil/ano ( ) Entre 361 mil a R\$ 3,6 milhões/ano ( ) Acima de R\$ 3,6 milhões/ano ( ) Não sabe informar ( )

1.5 O nível percentual de contribuição do recolhimento tributário da sua empresa para o cofre municipal pode ser considerado como:

Até 10% ( ) Entre 11 a 20% Entre 21 a 30% ( ) Entre 31 a 40% ( ) entre 41 a 50% ( ) Acima de 51% ( ) Não sabe informar ( )

### 2 POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL

2.1 De que forma o Sr. fica sabendo das licitações de compras da Prefeitura?

Na televisão ( ) No rádio ( ) No Jornal ( ) No diário Oficial do Município ( )  
Não fico sabendo ( ) outro meio ( )

Se for esta última opção, qual? \_\_\_\_\_.

2.2 A sua Empresa participa de alguma Organização tipo:

Associação ( ) Cooperativa ( ) Sindicato ( ) Não participa de nenhuma organização ( ) Outra ( )

Se for esta última opção, Qual? \_\_\_\_\_.

2.3 A sua Empresa recebe apoio técnico e profissional de qual instituição pública?

Gestão Municipal ( ) Governo do Estado ( ) Governo Federal ( ) Terceiro Setor ( ) Outro meio de apoio ( ) Não recebe apoio ( )

2.4 Caso positivo, a sua Empresa recebe apoio de qual órgão? \_\_\_\_\_.

2.5 Qual percentual de trabalhadores contratados pela sua Empresa é do próprio município?

Até 25% ( ) Entre 26 a 50% ( ) Entre 51 a 75% ( ) Acima de 76% ( )  
Não sabe informar ( )

2.6 A Gestão Pública Municipal dialoga com as empresas e/ou população através do seguinte canal de comunicação:

Televisão ( ) Rádio ( ) Jornal ( ) Diário Oficial do Município ( ) Não fico sabendo das informações públicas ( ) Outro meio ( ).

2.7 Se for esta última opção, qual? \_\_\_\_\_.

### 3 POLÍTICAS DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS PARA AS MPE

3.1 De quantas licitações de compras da Prefeitura a sua empresa já participou nos últimos três anos?

Até 2 licitações ( ) Entre 3 a 6 licitações ( ) Entre 7 a 10 licitações ( )  
Acima de 11 licitações ( ) A minha empresa não participou de nenhuma licitação ( )

3.2 Caso positivo, a sua Empresa chegou a vencer a licitação, a ponto de fornecer compras para a Prefeitura quantas vezes?

Até 2 vezes ( ) Entre 3 a 6 vezes ( ) Entre 7 a 10 vezes ( ) Entre 11 a 15 vezes ( ) Acima de 16 vezes ( )

3.3 As compras governamentais representam um percentual de faturamento da sua Empresa de:

Até 25% ( ) Entre 25 a 50% ( ) Entre 50 a 75% ( ) Entre 75 a 100% ( )  
100% ( ) Não representa nenhum percentual ( ) Não sabe informar ( )

3.4 A sua Empresa conta com outra fonte de faturamento, além das compras governamentais?

Sim ( ) Não ( )

3.5 Se a sua Empresa não participou de licitação de compras da Prefeitura, qual o motivo? \_\_\_\_\_.

3.6 O investimento que a sua Empresa fez para atender às exigências das Licitações foi nos recursos?

Humanos ( ) Materiais ( ) Técnicos ( ) Infraestruturais ( ) Outro ( )

3.7 Se for esta última opção, qual? \_\_\_\_\_.



#### 4 A INFLUÊNCIA DA MATRIZ INSTITUCIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL

4.1 Em qual nível de percentual o Sr. considera que sua Empresa está situada quanto as exigência das licitações de compras?

Até 25% ( ) Entre 26 a 50% ( ) 51 a 75% ( ) 76 a 100% ( ) Não atende as exigência das licitações ( ) Não sabe informar ( )

4.2 O Sr. Considera que as regras requisitadas pelas licitações sejam um empecilho para participar das compras governamentais?

Sim( ) Não ( ) Muitas das vezes ( ) Não sabe informar ( )

4.3 Qual o nível percentual de atendimento das normas de licitação a sua empresa consegue atender?

Até 25% ( ) Entre 26 a 50% ( ) 51 a 75% ( ) 76 a 100% ( ) Não consegue atender as normas das licitações ( ) Não sabe informar ( )

4.4 Qual o nível de percentual o Sr. considera que sua empresa consegue cumprir as responsabilidades acordadas na prestação de serviços de compras pela prefeitura?

Até 25% ( ) Entre 26 a 50% ( ) 51 a 75% ( ) 76 a 100% ( ) Não consegue atender as responsabilidades acordadas ( ) Não sabe informar ( )

4.5 Em que faixa de percentual que a sua empresa valoriza os valores, costumes e o saber prévio dos trabalhadores para prestar serviços a prefeitura?

Até 25% ( ) Entre 26 a 50% ( ) 51 a 75% ( ) 76 a 100% ( ) A empresa não valoriza a cultura e o saber prévio dos trabalhadores ( ) Não sabe informar ( )

4.6 Qual a sua opinião sobre a regulamentação ou Normas para participar das compras governamentais aqui no município?

\_\_\_\_\_.

**Data:** \_\_\_\_/\_\_\_\_/2019.

**Pesquisador:** João Araujo