

FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

**CLARISSA PERNA FILGUEIRAS**

O DESAFIO DAS COMPRAS PÚBLICAS COMO POLÍTICA PÚBLICA DE  
DESENVOLVIMENTO LOCAL: análise das Micro e Pequenas Empresas nas licitações do  
Município de Cantagalo/RJ no período de 2016 a 2019

BELO HORIZONTE

2021

Clarissa Perna Filgueiras

O DESAFIO DAS COMPRAS PÚBLICAS  
COMO POLÍTICA PÚBLICA DE  
DESENVOLVIMENTO LOCAL: análise das  
Micro e Pequenas empresas nas licitações do  
Município de Cantagalo/RJ no período de 2016 a  
2019

Dissertação apresentada ao curso de Maestría  
Estado, Gobierno y Políticas Públicas da  
Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais  
e Fundação Perseu Abramo, como parte dos  
requisitos necessários à obtenção do título de  
Magíster em Estado, Gobierno y Políticas  
Públicas.

Orientadora: Natalia Noschese Fingermann

Belo Horizonte

2021

FILGUEIRAS, Clarissa Perna.

O desafio das compras públicas como política pública de desenvolvimento local: análise das Micro e Pequenas Empresas nas licitações do Município de Cantagalo/RJ no período de 2016 a 2019/ Clarissa Perna Filgueiras. Belo Horizonte: FLACSO/FPA, 2021.

Quantidade de folhas: 130f

Dissertação (Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas), Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, 2021.

Orientadora: Natalia Noschese Fingeremann

Clarissa Perna Filgueiras

O DESAFIO DAS COMPRAS PÚBLICAS COMO POLÍTICA PÚBLICA DE DESENVOLVIMENTO LOCAL: análise das Micro e Pequenas empresas nas licitações do Município de Cantagalo/RJ no período de 2016 a 2019

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster em Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Aprovada em:

---

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Natalia Noschese Fingermann, Orientadora  
FLACSO Brasil/FPA

---

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Ana Luiza Mattos  
UNICAMP

---

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Sueli Batista  
FATEC/SP

---

Prof. Dr. Marcelo Manzano, Suplente  
FLACSO Brasil/FPA

## EPÍGRAFE

“A vida não é para ser útil. Isso é uma besteira. A vida é tão maravilhosa que a nossa mente tenta dar uma utilidade para ela. A vida é fruição. A vida é uma dança. Só que ela é uma dança cósmica e a gente quer reduzi-la a uma coreografia ridícula e utilitária, a uma biografia: alguém nasceu, fez isso, fez aquilo, fundou uma cidade, inventou o fordismo, fez a revolução, fez um foguete, foi para o espaço [...] tudo isso, gente, é uma historinha tão ridícula! A vida é mais do que tudo isso. [...] Nós temos de ter coragem de ser radicalmente vivos. E não ficar barganhando a sobrevivência.”

—Ailton Krenak

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço ao minhas Deusas e Orixás, o fato de existir hoje, neste tempo espaço, por me guiarem até aqui. Por sempre colocarem pessoas maravilhosas na minha frente, as quais me fazem acreditar em um mundo mais democrático, amoroso e me encorajam a prosseguir.

À minha orientadora Natalia Noschese Fingermann, pelo respeito e generosidade durante toda essa jornada. Por aceitar conduzir o meu trabalho de pesquisa no meio de uma pandemia, e por me atender com paciência todas as vezes que solicitei.

Aos professores do curso de Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, pela excelência da qualidade técnica de cada um(a).

Às Professoras da Banca Examinadora, pela disponibilização de seu tempo para a avaliação desta pesquisa.

Também quero agradecer a Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais e a Fundação Perseu Abramo, pela qualidade do ensino e oportunidade de finalizar gratuitamente um curso de mestrado. Estendo meus agradecimentos à equipe pedagógica e aos funcionários(as) das respectivas instituições.

Por fim, agradeço aos meus pais, Magda e Helder, por todo amor e afeto. Por acreditaram que o incentivo a educação é umas das maiores revoluções que existem.

A todas e todos, meu eterno agradecimento.

## RESUMO

O presente trabalho se propõe a demonstrar como as compras públicas podem ser uma ferramenta de desenvolvimento das micro e pequenas empresas do município de Cantagalo/RJ, bem como apontar caminhos para a regulamentação e o uso frequente das compras públicas pelas demais municipalidades do país. Muito embora exista todo um arcabouço jurídico que permita aos municípios executarem a política de compras exclusivas, esta é ainda muito insipiente. Para entender esse universo, a investigação buscou identificar de que forma uma gestão municipal engajada em uma agenda de maior participação de micro e pequenas empresas nas compras institucionais tem o poder de contribuir para o desenvolvimento econômico dos pequenos negócios do Município de Cantagalo, localizado no Estado do Rio de Janeiro. Os resultados da pesquisa indicam que é possível implementar uma política pública dessa natureza quando os governos municipais, ou mesmo os de outras esferas que a ele dirijam recursos, decidam preferir os produtores ou ofertantes de serviços da região nos processos de compras públicas. Metodologicamente, a pesquisa teve uma abordagem quali-qualitativa, que levou à interpretação de elementos detectados na pesquisa com os gestores públicos entrevistados, alinhando-os ao material teórico pesquisado.

**Palavras-chave:** Compras Públicas. Empreendedorismo. Micro e Pequenas Empresas. Poder de Compra do Estado. Desenvolvimento Local e Sustentável.

## **ABSTRACT**

This master thesis aims to demonstrate how public procurement can be a tool for the development of micro and small businesses in the city of Cantagalo/RJ, as well as pointing out ways for the regulation and frequent use of public procurement by other municipalities in the country. To understand this universe, the investigation sought to identify how a municipal management engaged in an agenda of greater participation of micro and small companies in institutional purchases has the power to contribute to the economic development of small businesses in the Municipality of Cantagalo, located in the State from Rio de Janeiro. The results of the research indicate that it is possible to implement such a public policy when municipal governments, or even those from other spheres that direct resources to it, decide to prefer producers or service providers in the region in public procurement processes. Methodologically, the research had a qualitative approach, which led to the interpretation of elements detected in the research with the interviewed public managers, aligning them to the theoretical material researched.

**Keywords:** Public Purchases. Entrepreneurship. Microenterprises and Small Business Enterprises. Purchasing Power of the State and of the Municipalities. Local and Sustainable Development.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> – Divisão dos portes empresariais: critério receita bruta anual .....	54
<b>Figura 2</b> – Critério de Classificação do Porte das Empresas por Porte, no Critério de Pessoas Ocupadas .....	54
<b>Figura 3</b> – Concentração de micro e pequenas empresas por setor e atividade .....	55
<b>Figura 4</b> – Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS).....	70
<b>Figura 5</b> – Países europeus considerados pioneiros em CPS/CPV.....	72
<b>Figura 6</b> – Ciclo Virtuoso da Compra Governamental.....	76
<b>Figura 7</b> – Processos de compras da União homologados por ME/EPP .....	80
<b>Figura 8</b> – Mapa do Município de Cantagalo/RJ .....	89
<b>Figura 9</b> – Processo de Pagamento com o Selo do Galo .....	102
<b>Figura 10</b> – Resumo da Adequação Municipal Da Legislação Municipal.....	103
<b>Figura 11</b> – Print do Sistema de Cadastro dos Fornecedores em conformidade com a Legislação .....	107
<b>Figura 12</b> – Integração dos Sistemas Municipais.....	108
<b>Figura 13</b> – Resumo Portal de Licitações do Município de Cantagalo/RJ.....	108
<b>Figura 14</b> – Nota do Brasil nos indicadores avaliados pelo Ranking Doing Business .....	131
<b>Figura 15</b> – Critérios avaliados em cada um dos indicadores do Doing Business.....	131
<b>Figura 16</b> – As regulamentações avaliadas pelo Doing Business afetam as empresas em todo o seu ciclo de vida .....	132

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> – Relação entre empreendedorismo e desenvolvimento econômico de acordo com os estágios de desenvolvimento de Porter (2003) .....	41
<b>Gráfico 2</b> – Determinantes do empreendedorismo, segundo a OCDE (2009) .....	42
<b>Gráfico 3</b> – Série histórica da colocação geral do Brasil no Ranking do Doing Business .....	45
<b>Gráfico 4</b> – Série histórica da colocação do Brasil no índice “abertura de empresas” do Doing Business (BANCO MUNDIAL, 2020a).....	45
<b>Gráfico 5</b> – Número acumulado do saldo de vagas de emprego geradas por porte de empresa e ano .....	56
<b>Gráfico 6</b> – Saldo de Vagas de emprego geradas por porte de empresa e ano .....	56
<b>Gráfico 7</b> – Arrecadação do Simples no Total da Arrecadação de Tributos Federais (em %) .....	59
<b>Gráfico 8</b> – Evolução do número de MEIs no Brasil.....	65
<b>Gráfico 9</b> – Participação da Massa Salarial, Remuneração Média e, do Pessoal Ocupado no Total de Empresas- 2015 – Brasil, Sudeste e Estado do Rio de Janeiro .....	88
<b>Gráfico 10</b> – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de Cantagalo/RJ – 1991, 2000 e 2010 .....	90
<b>Gráfico 11</b> – Total da Massa Salarial por Ano do Município de Cantagalo/RJ .....	92
<b>Gráfico 12</b> – Evolução do número de matrículas x despesas totais em educação .....	93
<b>Gráfico 13</b> – Arrecadação Total de Impostos por Período (2010 a 2018).....	93
<b>Gráfico 14</b> – Processos Licitatórios com Reserva de Mercado de Cantagalo/RJ no período nos anos de 2016 e 2017 .....	105
<b>Gráfico 15</b> – Tempo de Prefeitura .....	110
<b>Gráfico 16</b> – Aumento dos Pequenos Negócios à Medida que mais Licitações são feitas ...	111
<b>Gráfico 17</b> – Média de Tempo que a Nota Fiscal de uma Empresa é Paga.....	111
<b>Gráfico 18</b> – Editais Direcionados às Micro e Pequenas Empresas como Fator Estruturante para o Desenvolvimento .....	112
<b>Gráfico 19</b> – Licitações como Forma de Incentivar o Desenvolvimento Local .....	113
<b>Gráfico 20</b> – Impacto da Pandemia no Programa Municipal de Compras .....	114

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
<b>2</b>	<b>A RESSIGNIFICAÇÃO DO ESTADO COMO AGENTE EMPREENDEDOR</b> .....	19
2.1	O AGIR DO ESTADO: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A SOLUÇÃO DE PROBLEMAS PÚBLICOS .....	19
2.2	A DISTORÇÃO ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO NO BRASIL.....	22
2.3	DESENVOLVIMENTO PARA EQUIDADE E CRESCIMENTO ECONÔMICO... ..	27
<b>2.3.1</b>	<b>Desenvolvimento como um processo de redução de desigualdades no Brasil</b> .....	34
<b>2.3.2</b>	<b>Desenvolvimento Local/Regional</b> .....	37
<b>3</b>	<b>EMPREENDEDORISMO NO BRASIL</b> .....	40
3.1	AMBIENTE LEGAL E DE NEGÓCIOS.....	47
<b>3.1.1</b>	<b>O microempreendedor individual, a microempresa e a empresa de pequeno porte no cenário econômico nacional</b> .....	53
3.1.1.1	<i>Impactos da pandemia do coronavírus nos pequenos negócios brasileiros</i> .....	61
3.1.1.2	<i>Mas o que é o microempreendedor individual, e como ele foi criado?</i> .....	63
3.1.1.3	<i>Austeridade</i> .....	64
<b>4</b>	<b>O USO DO PODER DE COMPRA MUNICIPAL COMO POLÍTICA PÚBLICA DE DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO LOCAL</b> .....	69
4.1	CONHECENDO O PROCESSO LICITATÓRIO .....	77
4.2	MODALIDADES DE LICITAÇÃO .....	80
4.3	O PROCEDIMENTO LICITATÓRIO APLICÁVEL ÀS ME E EPP SEGUNDO A LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 123/2006 .....	82
<b>4.3.1</b>	<b>Regularidade fiscal</b> .....	82
<b>4.3.2</b>	<b>Critério de desempate</b> .....	83
<b>4.3.3</b>	<b>Compras exclusivas até 80 mil reais</b> .....	83
<b>4.4.4</b>	<b>Subcontratação de MPEs</b> .....	84
<b>4.4.5</b>	<b>Cotas exclusivas para MPEs</b> .....	84

<b>5</b>	<b>O TERRITÓRIO COMO PROPULSOR DO DESENVOLVIMENTO: AS REPERCUSSÕES DO PROGRAMA DE COMPRAS PÚBLICAS NO MUNICÍPIO DE CANTAGALO/RJ.....</b>	<b>85</b>
5.1	MICRO E PEQUENAS EMPRESAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO .....	87
5.2	PROGRAMA MUNICIPAL DE INCENTIVO AO USO DO PODER DE COMPRAS MUNICIPAL POR MEIO DOS PEQUENOS NEGÓCIOS COMO ATIVO IMPORTANTE PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL .....	89
<b>5.2.1</b>	<b>Mercado de Trabalho e Massa Salarial.....</b>	<b>91</b>
<b>5.2.2</b>	<b>Utilização do Programa Municipal de Compras Governamentais com foco nos pequenos negócios como estratégia de desenvolvimento .....</b>	<b>94</b>
5.2.2.1	<i>Números do Programa .....</i>	96
5.2.2.2	<i>Valor em contratação dos Pequenos Negócios no Município de Cantagalo/RJ entre 2016 e 2019 .....</i>	97
5.2.2.3	<i>Valores Financeiros Contratados com os Pequenos Negócios no Município de Cantagalo/RJ em Relação ao Montante Total de Contatações entre 2016 e 2019 ...</i>	98
5.2.2.4	<i>Análise das empresas sediadas em Cantagalo que participaram dos processos licitatórios da prefeitura .....</i>	99
5.3	EIXOS TEMÁTICOS NORTEADORES DA OPERACIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA DE COMPRAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE CANTAGALO/RJ.....	100
<b>5.3.1</b>	<b>Tratamento diferenciado para os pequenos negócios: Regulamentação municipal.....</b>	<b>100</b>
<b>5.3.2</b>	<b>Tratamento diferenciado para os pequenos negócios: aplicação dos benefícios previstos na Lei Geral das MPEs nas compras governamentais do município</b>	<b>103</b>
<b>5.3.3</b>	<b>Licitações Exclusivas de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).....</b>	<b>104</b>
<b>5.3.4</b>	<b>Cota Reservada .....</b>	<b>105</b>
<b>5.3.5</b>	<b>Subcontratação .....</b>	<b>105</b>
<b>5.3.6</b>	<b>Plano de Compras.....</b>	<b>106</b>
<b>5.3.7</b>	<b>Cadastro de Fornecedores .....</b>	<b>106</b>

<b>5.3.8</b>	<b>Portal de Compras Governamentais.....</b>	<b>108</b>
<b>5.4</b>	<b>ENTREVISTA COM OS SERVIDORES.....</b>	<b>108</b>
<b>5.4.1</b>	<b>Caracterização dos respondentes.....</b>	<b>109</b>
<b>5.4.2</b>	<b>Participação das MPEs em compras públicas.....</b>	<b>110</b>
<b>5.4.3</b>	<b>Compras públicas e desenvolvimento.....</b>	<b>112</b>
<b>6</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>115</b>
	<b>ANEXO.....</b>	<b>131</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A questão das “compras públicas” tem despertado abundante interesse dos estudiosos das ciências econômicas e da administração pública em todo mundo, isto porque, referências internacionais evidenciam o relevante montante de recursos movimentados por este mercado. Ainda segundo informações do Sebrae Minas (2019), em referência a um estudo do FMI, a cada R\$ 1,00 investido em compras governamentais, existe um retorno de R\$ 1,70 para o ente comprador. Essa constatação se deve à potencial expansão no recolhimento dos tributos pelo aumento de circulação de renda no território e pela atração de novos empreendimentos em virtude do crescimento econômico. Se este capital permanece no território, o retorno é determinado no próprio local de origem.

Alguns estudos evidenciam que as compras públicas na Europa e nos Estados Unidos podem representar 16% e 20% do Produto Interno Bruto (PIB), respectivamente (AURIOL, 2006; DIMITRI, PIGA, & SPAGNOLO, 2006; OECD, 2002, 2017).

No Brasil, a movimentação do PIB em torno das compras públicas nos últimos anos, ficou um pouco abaixo das estimativas dos países da Europa e Estados Unidos, representando uma média de 12,5% do PIB total no período 2006-2016 (RIBEIRO, C. G.; INÁCIO JÚNIOR, 2019). Embora possamos observar que o mercado de compras governamentais brasileiro tem um tamanho equiparável ao de muitos países da Europa e aos Estados Unidos, em uma média comparada, estamos abaixo, acredita-se que essa discrepância no que se refere a representação das compras governamentais no PIB total, além das questões estruturais de cada país e da concentração do governo federal em pouco mais da metade desse mercado, se de pelo fato dos diminutos aumentos ou mesmo pela queda no PIB brasileiro nos últimos anos. A publicação do IPEA, intitulada O Mercado de Compras Governamentais (2006-2017): Mensuração e Análise, mostra-nos essa análise:

A economia brasileira atravessou recentemente um período de recessão, com uma taxa negativa de crescimento do PIB em 2015 e 2016 (-3,77% e -3,60%, respectivamente) e um crescimento bastante modesto em 2017 (1%). Tal cenário reduziu o denominador (compras governamentais/PIB), mas, ao mesmo tempo, provocou uma queda no numerador. A queda no PIB influencia e é influenciada pela redução no consumo das famílias, nos investimentos das empresas e nos gastos governamentais. Instaura-se um círculo vicioso na economia que desemboca no recuo observado na arrecadação tributária realizada pelo Estado. (RIBEIRO, C. G.; INÁCIO JÚNIOR, 2019. p. 21)

Mesmo com uma leve queda nos últimos anos no que tange a participação das compras públicas brasileiras no PIB total, o Brasil vislumbrou uma notável evolução na qualidade e no

desenvolvimento deste tipo de política, principalmente em âmbito municipal, tanto pelo impacto social mensurado quanto pela inserção de novos critérios licitatórios e de estratégias de planejamento, principalmente, depois dos anos 2000, com a promulgação da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, da formulação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), criados, respectivamente, em 2006, 2003 e 2009. Isto é: mesmo com os recentes avanços, ainda há muito espaço para o incremento da participação de Micro e Pequenas Empresas (MPEs) nos mercados institucionais brasileiros.

A adição dos pequenos negócios e dos agricultores familiares nas transações institucionais possibilitou reações diretas no ciclo virtuoso do dinheiro e por consequência do desenvolvimento econômico dos territórios e, isto ocorre, eventualmente quando a administração pública adquire localmente. De acordo com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), as Microempresas (ME), os Microempreendedores Individuais (MEIs) e as Empresas de Pequeno Porte (EPP), ao longo dos últimos 30 anos, vêm assumindo relevante papel socioeconômico no país, os quais respondem por 54% dos empregos formais e 98,5% do total de empresas brasileiras (FERNANDES, 2017; SEBRAE, 2018).

Especialistas tem destacado o potencial do mercado de compras públicas para além da sua função precípua de suprir as necessidades do Estado. Seu alcance como um instrumento de promoção de desenvolvimento econômico e melhor distribuição da renda, tem se mostrado efetivo. A utilização de critérios de sustentabilidade, diminuição das desigualdades e a promoção do tratamento diferenciado para micro e pequenas empresas, tornaram-se realidade em governos de todo o mundo. Portanto, as compras governamentais são um importante mecanismo de atuação do Estado, apresentando subterfúgios capazes de ativarem círculos virtuosos e dinamizadores da economia de uma localidade, uma vez que elas têm a capacidade de movimentar um valor expressivo do PIB (CATTANI, 2010).

No eixo das atividades empresariais, essa função é validada pela quantidade de leis e decretos que surgiram nos últimos anos trazendo o tratamento diferenciado às micro e pequenas empresas, no Brasil. Com isso, deve-se destacar a relevante capacidade do Estado de influenciar a dinamização da economia e o desenvolvimento local a partir do planejamento regional das leis, das políticas públicas e da atuação direta de seus diversos órgãos. O entendimento do papel do incentivo às micro e pequenas empresas como um eixo importante para esse desenvolvimento já foi bastante exaurido pela bibliografia e nos orienta sobre a necessidade do uso do poder das compras públicas direcionado a essas empresas, como mecanismo capaz de impulsionar o crescimento da economia local, de gerar novos postos de

trabalho, de desenvolver cadeias produtivas regionais, além de aumentar substancialmente a longevidade dos pequenos negócios.

Nesse sentido, o desenvolvimento econômico é um conceito qualitativo e transversal, e não um fim em si mesmo. De fato, as transformações econômicas afetam diretamente as sociais e vice-versa, o que reforça o impacto cruzado da melhoria dos indicadores de bem-estar econômico e social, os quais acabam por promover o desenvolvimento de um local à medida que um conjunto de políticas públicas se estrutura de forma ordenada, planejada e sistematizada com as vocações, as potências e as carências de um determinado território. Nessa linha, Souza (2004, p. 78) disserta que “A mais difícil política é aquela que se faz nos lugares, porque é lá que o cidadão vive, é lá onde ele tem ou não tem médico, hospital, comida, amigos.”.

Também imbuídos do entendimento de que as compras públicas podem ser um instrumento de desenvolvimento, os constituintes, quando da formulação da Constituição Federal de 1988, incluíram a ideia de equidade no texto legal, ao correlacionar desenvolvimento com acesso a mercados e fomento as micro e pequenas empresas. Partiram da premissa de que seria preciso tratar desigualmente os desiguais na exata medida de suas desigualdades. No caso específico do fomento as Micro e Pequenas Empresas, objeto deste trabalho, destaca-se além do seu tratamento diferenciado previsto na CF/88, a Lei Complementar nº 123/2006, especificamente no tocante às compras públicas, que elencou benefícios direcionados a essas empresas como forma de promover maior sustentabilidade, dando base legal para a estratégia municipal que veremos mais adiante.

Isto posto, a presente pesquisa pretende demonstrar como as compras públicas podem ser uma ferramenta de desenvolvimento das micro e pequenas empresas. A partir disso, realizou-se um estudo de caso junto ao Município de Cantagalo/RJ com análise de recorte longitudinal referente ao período de 2016–2019. Ademais, este trabalho busca apontar quais os benefícios trazidos para o desenvolvimento econômico local, além de buscar indicar caminhos para a regulamentação e o uso frequente das compras públicas pelas demais municipalidades do país.

Portanto, a pesquisadora com base nos anos de trabalho com projetos de desenvolvimento local e empreendedorismo no Sebrae/RJ, se propôs a estabelecer uma investigação que a fim de demonstrar como as compras públicas podem ser uma ferramenta de desenvolvimento das micro e pequenas empresas do município de Cantagalo/RJ, bem como apontar caminhos para a regulamentação e o uso frequente das compras públicas pelas demais municipalidades do país

Escolhemos o período de 2016–2019 para que pudéssemos estabelecer uma série histórica capaz de demonstrar a evolução do projeto ao longo dos anos. Para o Programa de Compras de Cantagalo, que será detalhado mais adiante, foi determinado um planejamento inicial de ações estratégicas compreendendo os anos de 2017 e de 2018, primeira e segunda fase, respectivamente. O ano de 2016 foi o último ano do governo anterior ao atual (reeleito em 2020), o qual também fazia um trabalho de fortalecimento dos pequenos negócios locais por meio das compras públicas e que nos oferece uma amostra do ambiente institucional antes da implementação do Programa. Por fim, o ano de 2019 foi escolhido como forma de avaliar os reais frutos da operacionalização das duas fases planejadas citadas acima.

Importante pontuar que os dados que se referem aos processos de compras governamentais nos anos de 2020 e 2021 sofreram inúmeras distorções quando comparados à série histórica anterior. Segundo o Portal da Transparência (BRASIL, 2021), por conta da urgência na compra de insumos devido à pandemia, somente de março a dezembro do ano de 2020 muitas compras do município não tiveram licitação e foram contratadas por meio de dispensa, o que não nos dá uma perspectiva equânime para comparação.

O Município de Cantagalo foi escolhido para este estudo pelo fato de ter criado o seu próprio programa municipal de compras governamentais direcionado ao incentivo da aquisição de micro e pequenas empresas da região. O programa de Cantagalo alcançou bons resultados no que se refere aos diferentes atores do processo, uma vez que realizou um projeto de formação continuada dos servidores públicos envolvidos diretamente nos procedimentos licitatórios. Tal medida permitiu que o planejamento das compras municipais e a elaboração de editais e de chamadas públicas fossem voltados exclusivamente para os pequenos negócios locais. Prova desse comprometimento foi a conquista por três vezes (edições de 2006, 2016 e 2018) do “Prêmio Sebrae Prefeito Empreendedor”, todas na categoria “Compras Governamentais de Pequenos Negócios”.

Com todas as questões mencionadas, apresenta-se como principal problema a ser averiguado pela pesquisa a seguinte questão: De que forma uma gestão municipal engajada em uma agenda de maior participação de micro e pequenas empresas nas compras públicas municipais tem o poder de contribuir para o desenvolvimento econômico dos pequenos negócios deste município?

Partindo do problema em questão, a pesquisadora levantou a seguinte hipótese de pesquisa: os dados e os atos normativos demonstrarão a evolução da agenda de fomento do uso do poder de compras municipais com foco nas micro e pequenas empresas. Além disso, demonstrarão o quanto o Município de Cantagalo/RJ ainda pode evoluir nessa temática à

medida que diminui suas formalidades e requisitos para a habilitação de fornecedores e oferece capacitação e informação aos pequenos empreendedores, promovendo um efeito onda em todo o Estado do Rio de Janeiro.

Ao traçar os caminhos dessa investigação, na realidade local, foi preciso desenvolver os seguintes objetivos específicos:

- (a) Investigar a relação de participação das micro e pequenas empresas no desenvolvimento econômico do Município de Cantagalo/RJ, por meio de uma análise de adesão municipal à implementação da Lei nº 123/2006 em âmbito municipal;
- (b) Analisar o número de processos licitatórios realizados entre 2016 e 2019, além do número de processos licitatórios exclusivos para micro e pequenas empresas, do número de pequenos negócios vencedores nos processos licitatórios do município e das modalidades de licitação utilizadas;
- (c) Descrever os desafios e as percepções dos gestores públicos envolvidos no processo de compras no que tange à dificuldade, ou não, na adesão do município ao uso do seu poder de compras direcionadas aos pequenos negócios e à percepção deles acerca da conexão desse tipo de política pública com o desenvolvimento do município.

Para que isso aconteça, a presente pesquisa buscará estabelecer um conjunto de informações focadas na revisão da literatura, isto é, nas fontes primárias de informação, das quais: editais, processos administrativos do Município de Cantagalo e relatórios de gestão. Também lançaremos mão de pesquisas on-line com quatro gestores públicos envolvidos nos processos licitatórios, adequadas às novas regras sanitárias decorrentes da pandemia de Covid-19.

Para o aprofundamento do estudo, elegemos como campo de pesquisa os dados qualitativos do Governo Municipal de Cantagalo/RJ (dentre os quais: documentos, entrevistas de levantamento, legislação, dados abertos das instituições), bem como dados quantitativos secundários estatísticos, como gráficos e planilhas extraídos dos portais da transparência. Desse modo, nossa pesquisa terá uma abordagem quali-quantitativa, avaliando tanto os dados estatísticos quanto os significados das relações humanas.

O trabalho está estruturado em seis capítulos, a iniciar por esta introdução. No segundo capítulo, apresenta-se a relação entre Estado e empreendedorismo, bem como a ressignificação do primeiro como um agente empreendedor, entendendo que há uma relação próxima entre empreendedorismo e desenvolvimento local, ao partir de um conceito amplo que compreende o desenvolvimento como um meio para a redução das desigualdades.

O terceiro capítulo analisa o fenômeno multidimensional que é o empreendedorismo, além de realizar um aprofundamento no ambiente de negócios do Brasil. Em seguida, dimensiona a importância dos pequenos negócios para o cenário econômico nacional, que, concentrando energias e esforços para a superação dos desafios do mundo atual, desempenham um papel importante na melhoria dos indicadores econômicos e sociais dos territórios onde estão instalados.

Já o quarto capítulo indica a influência das compras governamentais na economia nacional e na economia de outros países, para, finalmente, investigar os dispositivos que regulamentam as contratações públicas do Brasil. Na sequência, é dado destaque ao uso do poder de compra do Estado como política pública de desenvolvimento local. Finalmente, apresenta-se os benefícios concedidos aos pequenos negócios no que concerne às licitações públicas no Brasil.

Por sua vez, o quinto capítulo, apresenta uma análise sobre o Programa de Compras Governamentais da Prefeitura de Cantagalo/RJ com foco nos pequenos negócios, entre os anos de 2016 e 2019, além de apresentar os resultados obtidos por meio da análise dos dados e das entrevistas.

Por fim, o último capítulo trata das considerações e das conclusões do estudo, no qual serão apresentados os resultados das análises dos dados do capítulo anterior e a relação do uso do poder de compras com o desenvolvimento local. Posteriormente, serão apresentadas as limitações encontradas ao longo da pesquisa, bem como as sugestões para que os municípios brasileiros regulamentem e apliquem os benefícios da lei.

Em síntese, o presente trabalho pretende demonstrar o potencial de compra pública existente em âmbito municipal, bem como apontar os desafios institucionais e burocráticos existentes para que os municípios regulamentem e apliquem os benefícios exclusivos para os pequenos negócios, fortalecendo seus simbolismos, valorizando a cultura e criando um sentimento de identificação entre o cidadão, o comércio local e a gestão pública.

## **2 A RESSIGNIFICAÇÃO DO ESTADO COMO AGENTE EMPREENDEDOR**

### **2.1 O AGIR DO ESTADO: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A SOLUÇÃO DE PROBLEMAS PÚBLICOS**

Este capítulo se propõe a ser um disseminador e um provocador do pensamento reflexivo na junção de estratégias públicas e práticas dinâmicas orientadas pelo Estado a fim de solucionar problemas públicos que tenham conexão com as micro e pequenas empresas, o que garante um ambiente favorável ao desenvolvimento econômico local ao produzir e redistribuir a renda gerada nas localidades.

Com a dinamização da agenda econômica no Brasil, a criação de estratégias de fortalecimento do ambiente de negócios tem ocupado a pauta dos gestores públicos nas últimas décadas, principalmente após a promulgação de legislações de simplificação tributária, incentivo ao empreendedorismo e criação de figuras empresariais como o microempreendedor individual MEI, pelo governo Lula. Muitas construções no campo das políticas públicas e do direito vêm sendo desenhadas para que a abertura de novos negócios possa, de fato, influenciar a dinâmica social e econômica dos territórios. Dessa forma, a melhoria do ambiente de negócios e o combate à burocracia excessiva, no que se referem ao desenvolvimento de atividades econômicas, vêm sendo objetos de um olhar atento dos formuladores de políticas públicas, porém, com resultados ainda insuficientes.

Dito isso, mostra-se um desafio ao executivo e ao legislativo, principalmente em âmbito municipal e estadual: a proposição de estratégias para a criação de condições mínimas a fim de que a atividade empreendedora aumente de forma justa e sustentável. Temos, de um lado, a burocracia e a pouca integração dos sistemas de abertura e baixa empresarial dificultando a vida dos empreendedores no Brasil, por outro lado, vemos que o incremento da atividade empreendedora em um território contribui significativamente para a economia local, impactando no aumento do número de empregos diretos e indiretos e, conseqüentemente, melhorando a qualidade de vida da população. Neste caso, entende-se empreendedor como aquele(a) que há possui ou está iniciando um novo negócio.

O Estado brasileiro, enquanto uma organização social e política, tem como pressuposto fundamental para alcançar seus objetivos constitucionais, a administração da coisa pública (de todos) por intermédio das políticas públicas. O grande desafio surge na formulação e no impacto dessas políticas a partir de diferentes realidades, considerando as adversidades criadas na

sociedade a partir de nossas diferenças de classe, de raça, de gênero, de orientação sexual, de cultura etc.

Dito isso, na concepção de Secchi (2013):

A essência conceitual de políticas públicas é o problema público. Exatamente por isso, o que define se uma política é ou não pública é a sua intenção de responder a um problema público, e não se o tomador de decisão tem personalidade jurídica estatal ou não estatal. São os contornos da definição de um problema público que dão à política o adjetivo “pública”. (SECCHI, 2013, p. 4).

Nesse campo de estudo, de certo modo, o Direito encontra a Política, o que pode ser problemático, mas é o que determina a importância da discussão. A esse respeito, Secchi (2013) preceitua: “Políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões” (SECCHI, 2013, p. 1).

O Estado brasileiro, em função dos seus preceitos constitucionais, busca implementar e efetivar uma série de direitos e garantias. Essas implementações partem de uma ação coordenada entre o Legislativo e o Executivo, mediada pelo Judiciário. O conceito de políticas públicas não é unívoco, tendo utilização e conceituação bastante amplas na doutrina. Fato é que as políticas públicas correspondem a uma dimensão da atuação do Estado a qual prima pela formulação da política com vistas à eficiência e à efetividade, além de ser focada em resultados que sejam realmente capazes de transformar os problemas públicos que estão conectados com as múltiplas realidades de um país continental como Brasil. Sobre o problema público, temos que:

O problema público está para a doença, assim como a política pública está para o tratamento. Metaforicamente, a doença (problema público) precisa ser diagnosticada, para então ser dada uma prescrição médica de tratamento (política pública), que pode ser um remédio, uma dieta, exercícios físicos, cirurgias, tratamento psicológico, entre outros (instrumentos de política pública. (SECCHI, 2013, p. 5).

Assim, pelo exposto, as políticas públicas, sendo a forma como o Estado responde às demandas da população, tendem a ocupar uma posição importante na estratégia de planejamento governamental de modo que passem a exigir uma organização anterior e sequencial para tornar possível a produção e a organização de uma agenda estruturada. Os objetivos perseguidos podem ser heterogênicos, sociais e econômicos ao mesmo tempo, com o intuito de preservar a liberdade individual, proteger a propriedade privada, garantir os direitos humanos ou fomentar a emancipação de grupos e promover a equidade para minorias.

Faz-se importante ressaltar que as políticas públicas podem efetivar direitos ou eleger prioridades, além de poderem ser controladas formalmente e finalisticamente. Uma política pode ser inconstitucional tanto pelos fins que visa perseguir, como também em função dos meios adotados para sua implementação, por isso a medição e o controle orquestrados pelo Judiciário tornam-se fundamentais nesse contexto. Vale destacar que um dos motivos os quais podem levar ao insucesso dos resultados das políticas públicas é a dissociação entre a elaboração dos programas e a sua respectiva implementação. Portanto, compreender que as políticas públicas não nascem ao acaso, sendo contextualizadas no seu tempo histórico, é fundamental.

Como a produção científica tem como objetivo apropriar-se da realidade para melhor analisá-la e, posteriormente, transformá-la, a discussão sobre o papel do Estado — o seu modo de agir e os impactos de sua atuação — e sobre a percepção da sociedade a respeito de sua eficiência e eficácia, revelam-se urgentes e de extrema importância para o presente estudo. Aqui, estão contidos denominadores essenciais para inclusão da perspectiva de equidade na criação de políticas públicas e no aprimoramento de um processo de desenvolvimento que tenha o cidadão como protagonista.

Santos (1993), em interessante análise sobre o quanto a população brasileira muitas vezes deixa de recorrer ao Estado por considerá-lo ineficiente, problematiza da seguinte forma a correlação entre o acesso, as políticas públicas e a população brasileira:

O mito de que o Estado brasileiro é absurdamente grande, paquidérmico, tem sido responsável por políticas administrativas com relação à burocracia pública, cujo resultado demonstra-se oposto ao pretendido. Ao contrário de agilizar a capacidade operacional do Estado, aumentar sua eficiência e credibilidade, produziu-se o desmantelamento das poucas estruturas ainda eficazes, comprometeram-se a capacidade fiscalizatória, ordenadora e extrativa do Estado de maneira que, hoje, os pobres e desvalidos dele nada esperam, enquanto ricos e poderosos dele nada temem. Mais de quarenta por cento daqueles que em 1992 deveriam prestar contas ao fisco não o fizeram — comportamento dos que não temem, porque tem — enquanto mais de sessenta por cento vitimados por agressão, roubo ou furto preferiram não arriscar, pelo desperdício, a buscar justiça ou polícia em vão — conformismo dos que nada esperam, porque pouco ou nada tem. (SANTOS, 1993, p. 101).

Nesse contexto, as políticas públicas, entendidas como sendo o modo de agir do Estado para solucionar um problema público, tornam-se cada vez mais essenciais para o funcionamento da democracia e para o fortalecimento do ideal de solidariedade fundamental entre os cidadãos ao serem formuladas ou concebidas com o objetivo de acarretar ganhos sociais, ambientais, culturais e econômicos a todos e a todas.

## 2.2 A DISTORÇÃO ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO NO BRASIL

O fato de o Brasil ter nascido como um produto do capital mercantil português deixou muitas marcas no processo de construção de uma base verdadeiramente democrática, de modo que hoje continuamos como uma “mega feitoria”<sup>1</sup> moderna (COELHO, 2016). Esse processo conturbado influenciou a relação do indivíduo com o Estado e o próprio pacto político, inclusive, nesse momento em que a própria democracia brasileira é colocada em questão. Isso posto, temos que:

Confusão entre o público e o privado, compadrio, herança católica portuguesa, predomínio das relações pessoais e familiares sobre o sistema de mérito e corrupção. Ao contrário do que em geral se pensa, nada disso é característica exclusiva do Brasil. (COELHO, 2016).

A sociedade que se formou a partir da herança escravista advinda do processo de colonização brasileira herdou um Estado que não serve aos pobres, mas é grande, provedor e suntuoso aos ricos. Vale destacar que a burguesia brasileira emancipada não se prestou a fazer revolução como no resto do mundo, naturalizando de vez a cultura patrimonialista: falta de meritocracia em detrimento às relações pessoais, à corrupção e ao paternalismo. Ainda segundo o autor, o peso das origens familiares e da cultura, acumulados ao longo dos anos, é herança em qualquer país capitalista.

O cidadão brasileiro vive como se olhar para o Estado fosse olhar para uma mercadoria. Há uma quebra estrutural do ideal de solidariedade social, pois, no Brasil, se coloca o Estado como subserviente do poder privado, ainda que seja regido e organizado pelas regras do direito público. A burguesia, enfim, percebeu que o capital imobilizado em máquinas, equipamentos, estoques e sistemas de computador não gera riqueza por si só. Sem o trabalho

---

<sup>1</sup> As feitorias portuguesas eram locais (entrepósitos), em sua maioria fortificados e em zonas costeiras, construídos como estratégia de colonização dos portugueses com o intuito de dominar e centralizar o comércio local, proveniente da exploração do território, para serem enviados ao rei. Eram controladas por um "feitor", usadas como base para a colonização de toda costa brasileira, proporcionando segurança ao domínio português. Nesse caso, o autor relaciona a distorção entre o público e o privado na atualidade com a origem patrimonialista e distorcida pelos portugueses para com o território brasileiro na época da formulação das feitorias.

dos empregados, o capital é inútil. Tanto quanto os capitalistas, essa classe parasitária, sem nada produzir, vive da exploração dos trabalhadores (COELHO, 2016).

Nesse momento, o ideal neoliberal entra em crise junto com a economia e com os sistemas de saúde em todo o mundo quando aponta a diminuição do papel do Estado na economia como sendo solução para a recuperação das crises econômicas. Na contramão desse pensamento, temos que o neoliberalismo não pode negar o Estado, porque depende dele para criação de normas e para o controle amplo e estruturado, por exemplo, de uma pandemia, como a que estamos vivendo.

Segundo Harvey (2008), o neoliberalismo como foi pensado tem vistas a disseminar o capitalismo em escala global por meio do livre mercado entre as grandes corporações mundiais. No neoliberalismo de hoje, os agentes públicos são tratados como agentes econômicos. Dessa forma, o neoliberalismo tratou de personificar o Estado tal qual uma empresa. As normativas que passaram a gerir esse Estado, agora gerencial, são as da iniciativa privada. As normas da iniciativa privada, portanto, tornaram-se instrumentos de poder do governo empresarial. Não é a redução do Estado que está em questão, mas sim a transformação da ação pública.

Temos vivido uma espécie de interpelação parasitária do Estado para com a iniciativa privada, esta última fornecendo mecanismos e exemplos para que, segundo o pensamento neoliberal, o Estado possa se tornar mais ágil, mais moderno e menos burocrático. Assim, a retórica econômica neoliberal vende a falsa percepção de que, sob a ideia de uma maior eficiência administrativa, a responsabilidade dos serviços públicos estatais deve ser transferida para o setor privado, restando ao Estado apenas a mediação das transações da iniciativa privada. É o que aponta Bremmer (2011):

Nesse sentido, busca-se demonstrar o atual momento econômico global, apontando para as crises econômicas vividas na fase neoliberal do sistema econômico. O entendimento, então vigente, defende o livre mercado, sem intervenção do Estado, sendo que [...] o papel do governo consiste apenas em assegurar o estabelecimento de regras justas e eficazes. (BREMNER, 2011, p. 15).

Não podemos esquecer, no entanto, por tudo que foi dito e visto, que atualmente (2021) vive-se uma das piores crises financeiras globais. O ponto de atenção está na criação da narrativa da necessidade ou não da participação ativa dos Estados no jogo econômico, o que geraria alterações na estrutura econômica, sob o questionamento se tais alterações seriam uma mutação natural do capitalismo e se haveria ou não a necessidade de um novo direcionamento da atuação política dos Estados na economia mundial.

Em complemento a esse novo alinhamento de futuro e trazendo uma nova perspectiva ao posicionamento de Harvey (2008), encontra-se o pensamento de Mazzucato (2014) acerca dos mitos de uma classe dominante que demoniza o Estado em contraponto à ideia de um mercado eficiente e regulador, como se o mercado precisasse ser antagonista do Estado, quando, de fato, a convergência entre ambos é indissociável e, por muitas vezes, fundamental.

Segundo Mazzucato (2014), para que haja de fato a alteração da ordem econômica vigente, torna-se necessária a participação do Estado no jogo econômico ativamente e com maior protagonismo, não apenas intervindo nos momentos contracíclicos.

De fato, quando não se mostra confiante, o mais provável é que o estado seja “submetido” e se curve aos interesses privados. Quanto não assume um papel de liderança, o Estado se torna uma pobre contrafação do comportamento do setor privado em vez de uma alternativa real. E as críticas costumeiras de que o Estado é lento e burocrático são mais prováveis nos países em que ele é marginalizado e obrigado a desempenhar um papel puramente “administrativo”. [...] são os Estados mais fracos que (mais) cedem à retórica de que existe uma necessidade de diferentes tipos de “cortes na carga tributária” e eliminação da “burocracia” normativa. (MAZZUCATO, 2014, p. 29–31).

Mazzucato (2014) mostra que existe no imaginário mundial a ideia de que a potência transformadora da sociedade está na iniciativa privada, única e exclusivamente. Desse modo, temos que a palavra “empreendedor” foi roubada pela iniciativa privada, fazendo-a sua “propriedade”. À vista disso, cabe ao Estado a missão de resgatá-la. Certo é que grande parte das maiores inovações mundiais tiveram investimento estatal, principalmente em setores de alto risco e de alta incerteza, tendo no ato de investimento de ao risco, o verdadeiro espírito empreendedor. Pelo exposto, a autora afirma que:

Embora haja uma tentativa de desviar da argumentação principal quando se trata de o Estado agindo como verdadeiro empreendedor, é certo que “a maioria das inovações radicais, revolucionárias, que alimentam a dinâmica do capitalismo aponta para o Estado na origem dos investimentos ‘empreendedores’ mais corajosos, incipientes e de capital intensivo”. (MAZZUCATO, 2014, p. 26).

É preciso estabelecer um novo marco tendo o Estado como protagonista do desenvolvimento, por exemplo, no setor da inovação. Há de se desnudar e desmistificar a real história das maiores inovações mundiais, como a internet, que nasceu no auge da Guerra Fria dentro do Departamento de Defesa dos Estados Unidos, departamento esse que pertencia ao Estado. O que Mazzucato (2014) pretende é mostrar uma ligação direta entre governo, empreendedorismo e inovação.

[...] a maioria das inovações radicais, revolucionárias, que alimentaram a dinâmica do capitalismo [...] das ferrovias à internet, até a nanotecnologia e farmacêutica modernas [...] aponta para o Estado na origem dos investimentos [...] empreendedores mais corajosos, incipientes e de capital intensivo. (MAZZUCATO, 2014, p. 26).

Ao deixar o Estado de lado, a ordem política e econômica descarta um polo importantíssimo para uma economia saudável e favorável ao desenvolvimento. Muito embora essa importância seja percebida por alguns países e instituições que, constantemente, promovem melhorias e investimentos tendo o Estado como origem, ela ainda é muito distante do ideal.

É fundamental a criação de processos de disseminação de informações tendo o governo como principal indutor do empreendedorismo e da inovação nos territórios, além da promoção de espaços de interação e sensibilização, que envolvam tanto os gestores públicos, quanto empresários e sociedade civil. A criação de ações coordenadas sobre o estímulo ao empreendedorismo, precisam de articulação, constituindo um plano de ação para criar um ambiente mais propício a este tipo de atividade.

Não obstante todo o esforço empregado do mundo inteiro para a regulamentação de normas e procedimentos de incentivo ao empreendedorismo, é notória a existência de um grande desafio a ser trabalhado pelos governos locais, já que a lógica neoliberal relaciona a atividade empreendedora a iniciativa privada.

Além deste fato, no Brasil por exemplo, o Estado, precisa se apropriar efetivamente da criação deste tipo de política pública como forma de imprimir maior dinamismo às cidades, e permitir um crescimento estruturado das empresas, o que, conseqüentemente, contribuirá para uma maior propensão a acelerar jornadas de inovação, promover desenvolvimento regional, e para a maior transparência em relação aos gastos públicos.

Vale salientar que, caso não chegue ao mercado, a inovação tecnológica não consegue alterar o sistema e a ordem econômica na atual conjuntura. Então não basta incentivar processos de empreendedorismo é preciso constituir políticas que pavimentem o caminho até que o negócio esteja maduro para colocar o produto/serviço no mercado ou do desenvolvimento de tecnologias para os governos.

O capitalismo, como se apresenta atualmente, mantém o seu núcleo estrutural de atuação (poder e dominação) por intermédio de seus alicerces sociais. O ponto central é que o investimento sob a ordem estatal precisa ser sustentável, inteligente e inclusivo para que alcance o máximo de eficiência.

Fato é que, quando ocorre a mudança de um paradigma ou de um determinado padrão comportamental por meio da inovação tecnológica, a vida das pessoas tende a se modificar, em função do uso de novos artefatos. Daí em diante quanto mais a tecnologia se desenvolve, mais transformado e dinâmico fica o trabalho das pessoas que a utilizam, uma vez que ao incorporá-la à realização das tarefas, não somente agregam novas formas de fazer como também passam a trabalhar na velocidade com que os equipamentos funcionam. (TERRA; BATISTA; ALMEIDA 2010, p. 83).

A inteligência artificial, por exemplo, tem apresentado traços racistas, reproduzindo preconceitos e estereótipos, como os elencados em um estudo recente da Revista Science (OBERMEYER *et al.*, 2019), afinal de contas, por trás do algoritmo existe um ser humano programador(a), que programou determinada tecnologia com a reprodução dos seus preconceitos e limitações, além é claro, dos interesses de um mercado que visa somente ao lucro.

A desigualdade entre Estado e Mercado foi naturalizada com tanta veemência e violência a ponto de acharmos que ela é comum. Por tudo o que foi exposto, resta pontuar que há uma espécie de miopia na forma como o Estado tem sido percebido pela sociedade ao longo das últimas décadas, muito por conta das tentativas propostas pelo sistema neoliberal de traçá-lo como um vetor para o atraso do desenvolvimento mundial. A narrativa criada é objeto importante a ser mencionado neste trabalho, como podemos ver no estudo do PMDB (2015) em parceria com a Fundação Ulysses Guimarães:

No Brasil de hoje a crise fiscal, traduzida em déficits elevados, e a tendência do endividamento do Estado, tornou-se o mais importante obstáculo para a retomada do crescimento econômico. O desequilíbrio fiscal significa ao mesmo tempo: aumento da inflação, juros muito altos, incerteza sobre a evolução da economia, impostos elevados, pressão cambial e retração do investimento privado. Tudo isto somado significa estagnação ou retração econômica. Sem um ajuste de caráter permanente que sinalize um equilíbrio duradouro das contas públicas, a economia não vai retomar seu crescimento e a crise deve se agravar ainda mais. Esta é uma questão prévia, sem cuja solução ou encaminhamento, qualquer esforço para relançar a economia será inútil. Nenhuma visão ideológica pode mudar isto. (PMDB, 2015, p. 5).

A lição extraída das palavras de Mazzucato (2014) é a de que precisamos acabar com o mito de que o Estado é fundamentalmente letárgico, burocrático e devagar e que ele só cria projetos de infraestrutura enquanto a iniciativa privada mostra-se como moderna, dinâmica, proativa, conectada e inovadora. O Estado precisa se apresentar para sociedade como estratégico, ativo e direcionado para a resolução dos problemas públicos, interagindo de maneira dinâmica e equânime com o setor privado. Apenas desse modo, haverá transformação

na forma como os setores econômicos interagem quando enfrentam desafios sociais, ambientais, econômicos e/ou tecnológicos.

As ideias de Mazzucato vão de encontro a lógica de que as políticas públicas nasceram para resolver um problema público como aponta Secchi (2013), seja ele a fome, a desigualdade, a falta de acesso à tecnologia, a disparidade entre grandes e pequenas empresas etc. Segundo ela, a economia deve servir às pessoas, e não o contrário, como preceitua a agenda neoliberal.

Mazzucato aponta a combinação das perspectivas de Keynes e Schumpeter, de maneira que seja possível assimilar crescimento e igualdade de maneira equânime. A atuação de um Estado forte, se bem estruturado tem o poder de incentivar e minimizar os riscos da atividade empreendedora e por consequência das iniciativas de inovação.

Há uma premissa de que não houve experiência neoliberal de desenvolvimento em nenhum lugar do mundo contemporâneo sem a presença forte do Estado. Por isso, precisamos de um sistema econômico baseado nas necessidades e nas capacidades de cada pessoa, criando formas de fazer a produção e a distribuição da produção acontecer com justiça social. Além disso, necessitamos gerar renda a partir de trocas digitais, que se tornam centrais durante crises como a que estamos vivendo com a pandemia da Covid-19. Encontrar esse caminho, do equilíbrio e da ressignificação do próprio Estado, é caminhar rumo a uma sociedade pós-capitalista e mais consciente.

### 2.3 DESENVOLVIMENTO PARA EQUIDADE E CRESCIMENTO ECONÔMICO

O conceito de desenvolvimento, ainda hoje, é bastante estudado. As delimitações sobre as suas diversas dimensões e correntes de análise vêm sistematicamente se alterando ao longo dos períodos e dos processos históricos da sociedade numa tentativa de dar exatidão e consenso ao seu “melhor” significado.

As condicionantes avaliadas para estabelecer se determinado local é ou não desenvolvido ainda são controversas, sendo para alguns o resultado da mensuração de indicadores, como a diminuição da pobreza, o Índice de Gini, as capacidades individuais de acesso, os índices de desenvolvimento sustentável, as liberdades, o PIB, a renda per capita, entre tantos outros. Sob essa perspectiva, por exemplo, temos a ideia de países desenvolvidos e subdesenvolvidos, em que o primeiro grupo de países conta com indicadores mais favoráveis do que o segundo.

Dado que diferentes correntes econômicas interpretam diferentes indicadores de progresso econômico e dependem substancialmente de como o poder político local está estruturado, essa análise fica ainda mais complexa. Adelman (2001) canaliza essas percepções com as respectivas citações:

O PIB apenas indica o potencial nacional para melhorar o bem-estar da maioria da população – não a extensão a qual a sociedade entrega esse potencial. (ADELMAN, 2001, p. 117)

[...] o desenvolvimento é um [...] processo que depende das condições iniciais do país e da sua história econômica, institucional, sociocultural e política. (ADELMAN, 2001, p. 130).

Com o final da Segunda Guerra, os estudos sobre desenvolvimento passaram a ter protagonismo nas preocupações mundiais e a ocupar um lugar importante na agenda de cientistas sociais latino-americanos. De forma inicial, imaginou-se um modelo condicionado a generalização de necessidades e a aceleração da produção industrial. (ARNDT, 1987)

Até meados da década de 70, duas correntes dividiam o pensamento dos pesquisadores das ciências política e econômica: a liberal e a estruturalista. A primeira, considerava crescimento econômico e desenvolvimento de forma geral como sendo sinônimos, acreditando que a promoção das individualidades e da meritocracia era o grande fundamento do desenvolvimento social, além disso, tinha o mercado como o mecanismo regulador das estruturas econômicas. Já a corrente estruturalista, advinda dos estudos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), dirigida pelos pesquisadores Raúl Prebisch e Celso Furtado, repensava a lógica supramencionada, entendendo que as dimensões para tal análise seriam muito mais heterogêneas, dado os diferentes contextos sociais, históricos e políticos de determinado território, os quais eram impactados por diversas variáveis, camadas e estruturas de análise.(FURTADO, 2000)

No Brasil, a título de exemplo, sofremos forte influência do nosso processo de colonização, que moldou, substancialmente, a forma como pensamos o desenvolvimento por aqui. A transmigração da família real portuguesa para o Brasil trouxe a estrutura financeira, mercantil e escravocrata existente na metrópole, fruto da expansão napoleônica que avançava em diversos territórios da época.

Cabe destacar que o modelo colonial de estratégia de desenvolvimento do país é mantido até os dias de hoje com o seu centro de poder e comando formado por grandes latifundiários e oligarquias. As terras foram retiradas dos povos originários, transformadas em

capitanias e doadas a pessoas da elite portuguesa com grande influência em Portugal, o que pode explicar a raiz do problema de concentração fundiária existente por aqui, além do forte marco da desigualdade.

Ainda sobre o Brasil, o privado se sobrepôs ao público sem que pudesse construir uma noção de bem comum compartilhado por todos. Assim, as elites continuam a formular políticas para manter os seus privilégios, retardando qualquer tentativa de um projeto de desenvolvimento mais democrático e inclusivo.

A partir da consolidação desses mitos, a sociedade brasileira incorporou a perspectiva liberal e dominante de que o Estado teria inviabilizado o desenvolvimento do mercado e, por consequência, o desenvolvimento econômico e a diminuição das nossas desigualdades. A esse respeito, Kliass (2016) discorre que as

Capacidades estatais e instrumentos governamentais, porquanto potentes no caso brasileiro, não trabalham sob a lógica do desenvolvimento (includente, sustentável, soberano, democrático), e sim sob constrangimentos jurídicos e liberais do Estado mínimo, construídos e aplicados cotidianamente para impedir ou dificultar o gasto público real, seja em políticas sociais ou em investimentos estatais. (KLIASS, 2016).

Em outro trecho o mesmo autor acrescenta que:

Assim, a ineficiência do Estado decorre da contradição latente entre os projetos de ambição desenvolvimentista e os instrumentos de governo de cunho liberal. O sistema financeiro pressiona para dificultar ou bloquear o gasto público real, mas deixando praticamente livre de restrições o gasto público financeiro que sustenta o pagamento de juros aos rentistas de plantão. (KLIASS, 2016).

É nesse contexto de complexidade que aportamos ao tratar de um tema tão amplo. Desse modo, não temos a pretensão de esgotar as múltiplas teorias existentes, dado que são muitas as implicações sociais resultantes dos processos históricos e políticos de construção de cada território. Seria injusto afirmar que somente um modelo de desenvolvimento funciona, se considerada a pluralidade de fatores a serem avaliados.

Para Furtado (1974), o desenvolvimento acontece quando as dimensões humanas se abrem para a capacidade criativa, realçando a importância de “parâmetros não econômicos” dos modelos macroeconômicos. O processo deve ser iniciado com uma maior participação do povo nas decisões.

Leite (2006) reforça que o desenvolvimento é endógeno, tem influência dos processos de inovação e só pode ser entendido quando o todo, e não apenas uma fração dele, é analisado.

Já Haq (1978) acredita que o desenvolvimento é uma forma de combater a pobreza e distribuir de forma mais equânime o trabalho e a renda. O autor contrapõe parte da doutrina que observa somente à dimensão quantitativa em sua análise, segundo ele “a numerologia, os controles excessivos, a ilusão do investimento, o modismo do desenvolvimento, a dissolução entre o planejamento e a implementação, a desconsideração dos recursos humanos e o crescimento sem justiça” (HAQ, 1978, p. 27).

Não basta, por exemplo, aumentar a atividade econômica no município, é necessário considerar os custos resultantes desse desenvolvimento: uma empresa que polui os rios de um município como parte das suas atividades gera um custo ambiental e social alto (uma vez que as pessoas adoecem em função da contaminação da água e da terra). Sobre tal impasse conceitual, bem observa Scatolin (1989):

Poucos são os outros conceitos nas Ciências Sociais que se têm prestado a tanta controvérsia. Conceitos como progresso, crescimento, industrialização, transformação, modernização, têm sido usados frequentemente como sinônimos de desenvolvimento. Em verdade, eles carregam dentro de si toda uma compreensão específica dos fenômenos e constituem verdadeiros diagnósticos da realidade, pois o conceito prejulga, indicando em que se deverá atuar para alcançar o desenvolvimento. (SCATOLIN, 1989, p.06).

Com o passar dos anos, temos observado que o crescimento econômico e a acumulação de riquezas, sozinhos, não perfazem o desenvolvimento. Isso posto, novas ideias sobre o que é desenvolvimento começaram a emergir.

Temos no relatório de Desenvolvimento Humano de 2014, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que o progresso não será equitativo nem sustentável, a menos que políticas públicas mais consistentes floresçam e tenham como horizonte a questão das vulnerabilidades (PNUD, 2014). O resultado social não pode ser visto em segundo plano como uma mera consequência da transformação econômica. Portanto, o progresso equitativo e sustentável e as políticas públicas precisam, de fato, andar juntos.

Desse modo, a construção de um conceito mais equânime de desenvolvimento passa pela compreensão de que é fundamental garantir as condições humanas básicas para uma vida saudável. O foco está na educação das pessoas, mas também envolve as condições de saúde física, mental e emocional, como o aumento da autoestima, a segurança alimentar, a moradia, o saneamento, a renda, os serviços públicos, o lazer e a cultura. Nessa linha, o ser humano é entendido como ator principal desse processo multidimensional, sendo o sujeito de construção da sua própria vida.

Em complemento a esse pensamento, Franco (2000) aponta que existe uma função maior para o desenvolvimento atrelado à sustentabilidade, que passa por melhorar a qualidade de vida, desta e das próximas gerações. Segundo o autor, “Desenvolvimento deve significar melhorar a vida das pessoas (desenvolvimento humano), de todas as pessoas (desenvolvimento social), das que estão vivas hoje e das que viverão no futuro (desenvolvimento sustentável)” (FRANCO, 2000, p. 3).

Nessa breve análise, temos a promoção do desenvolvimento como um dos maiores desafios da humanidade nos próximos anos, visto que, apesar de estarmos vivenciando a chamada “revolução tecnológica”, ainda existe mais de 1 bilhão de pessoas (um quinto da população mundial) vivendo com menos de \$ 1,00 (um dólar) por dia.

Pelo exposto, optamos por partir da ideia de que desenvolvimento não é sinônimo de crescimento econômico e progresso científico, ainda que exista uma relação importante entre os dois e que o entendimento da sinergia dos conceitos será importante para os capítulos seguintes. Introduziremos neste estudo a tese defendida pelo Nobel de economia, Amartya Sen. (2000, 2010, 2011 e 2012) de que o desenvolvimento não deve ser visto apenas como um fim em si mesmo, mas como um processo de expansão das liberdades individuais.

O autor chama a atenção para a construção de uma teoria mais inclusiva de desenvolvimento, tratando-a não somente como uma condicionante de acumulação de riquezas, aumento de capital e crescimento econômico acelerado, mas também como um conjunto de fatores que influenciam as dimensões da vida da população — aspectos sociais, econômicos, políticos ou ambientais — e a expansão das liberdades. De acordo com a teoria do economista:

[...] a expansão da liberdade é considerada (1) o fim primordial e (2) o principal meio do desenvolvimento. Podemos chamá-los, respectivamente, o “papel construtivo” e o “papel instrumental” da liberdade no desenvolvimento. O papel construtivo relaciona-se à importância da liberdade substantiva no enriquecimento da vida humana. As liberdades substantivas incluem capacidades elementares como por exemplo ter condições de evitar privações como a fome, a subnutrição [...] bem como as liberdades associadas a saber ler e fazer cálculos aritméticos, ter participação política e liberdade de expressão etc. (SEN, 2000, p. 55).

O entendimento do conceito de liberdade, segundo Sen (2011), é muito importante, pois oferece a oportunidade de escolha ao indivíduo, de como ele pretende e quer viver. A partir dessa ideia, destaca-se o acesso ao direito de decisão propriamente dito, com o qual o indivíduo faria as escolhas que entendesse como necessárias para ele, sem se sentir forçado pela falta de instrumentos básicos para sobrevivência ou por regimes políticos autoritários. Sobre esse ponto:

O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de Liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição Social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos. Apesar de aumentos sem precedentes na opulência global, o mundo atual nega liberdades elementares a um grande número de pessoas – talvez até mesmo à maioria. (SEN, 2000 p. 18).

Sen (2000) não elimina a importância dos fatores relacionados ao crescimento econômico, como indicadores importantes de expansão das liberdades, mas contrapõe visões mais conservadoras que, como falamos, ainda relacionam o desenvolvimento unicamente a esse aspecto. Em resumo, o autor coloca o crescimento econômico não como um fim, mas como marco inicial do encadeamento virtuoso das liberdades:

As liberdades dependem também de outras determinantes, como as disposições sociais e econômicas (por exemplo, os serviços de educação e saúde) e os direitos civis (por exemplo, a liberdade de participar de discussões e averiguações públicas). (SEN, 2000, p.52).

Em um mesmo pensamento, Sen e Kliksberg (2010) dissertam que:

Essas relações são essenciais para uma compreensão mais plena do papel instrumental da liberdade. O argumento de que a liberdade não é apenas o objetivo primordial do desenvolvimento, mas também seu principal meio, relaciona-se particularmente com esses encadeamentos. (SEN; KLIKSBERG, 2010, p. 58).

Essa perspectiva permite considerar que fatores utilizados pela maioria das instituições econômicas ao redor do mundo — como PIB, renda per capita, desenvolvimento tecnológico, entre outros —, na verdade, não são os fins pelos quais o desenvolvimento está circundado, e sim os meios utilizados para ultrapassar as restrições às liberdades. Para Sen (2000), o ponto crucial desse processo é a perspectiva de que quanto mais livres, mais os indivíduos conseguem moldar seus destinos.

Em suma, o objetivo fundante da teoria de Sen e Kliksberg (2010), quando conceituam desenvolvimento como liberdade, é demonstrar que o desenvolvimento pode ser visto através de um processo de expansão do acesso aos direitos reais dos seres humanos. Tal pensamento torna a análise ainda mais complexa, à medida que, ainda que a renda per capita seja baixa, se o indivíduo de determinado território tem acesso a todas as liberdades fundamentais listadas por ele, de fato, viveria em um local mais próximo ao que chamamos de desenvolvido.

Outro ponto de análise está na importância de nos atentarmos às heterogeneidades pessoais quando pensamos em desenvolvimento (SEN, 2011). Conforme o autor, esse foi o enfoque dado por Karl Marx quando estudou as individualidades dentro das divisões sociais. Frequentemente, a divisão das classes sociais está relacionada com a detenção da riqueza ou dos meios de produção, sem maiores preocupações com a diversidade de necessidades, heterogeneidade e capacidade dos indivíduos. Segundo Sen (2011), Marx traz a remuneração do operário como ponto de reflexão, pois o pagamento igualitário não significaria igualdade de satisfação: “os papéis de heterogeneidades pessoais, diversidades ambientais, variações no clima social, diferenças de perspectivas relativas e distribuições na família têm de receber a séria atenção que merecem na elaboração das políticas públicas” (SEN, 2011, p. 148).

No capitalismo, quem é detentor dos meios de produção, invariavelmente, é dono da força motriz de produção e prestígio. Por isso, entre todas as forças da sociedade brasileira e seus interesses, falar de desenvolvimento é falar também desse espaço como um lugar de luta política, tendo em pauta a desigualdade e a proteção social.

Priorizar uma demanda em detrimento da outra para pensar o desenvolvimento, por intermédio da alocação de recursos, não é tarefa fácil. Importante ressaltar que, se pensarmos na aquisição de grandes quantidades de produtos ou serviços no pagamento de benefícios, na execução de obras públicas, na construção de hospitais e no pagamento de salários aos servidores, em um país continental como o Brasil, vemos uma conexão direta entre desenvolvimento e orçamento público, sendo este um balizador dos investimentos no desenvolvimento brasileiro propriamente dito.

É verdade que esse investimento em grande medida é recuperado com a arrecadação de impostos ou contribuições pela sociedade, seja de pessoas físicas, seja de pessoas jurídicas. A Constituição Federal organizou o processo orçamentário baseado em uma dinâmica hierárquica entre três leis ordinárias: a Lei do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Esse fluxo demonstra a possibilidade de o Estado interligar o planejamento para o desenvolvimento à execução orçamentária, além disso, o orçamento público deveria ser o fio condutor entre o dinheiro e a execução das políticas públicas. A intenção do legislador constituinte foi, provavelmente, a de induzir uma continuidade no processo de planejamento do setor público.

O presente estudo está longe de desestimular as análises que tratam o desenvolvimento de forma mais restritiva, pretende-se, sim, pensar o desenvolvimento levando em conta o olhar para as heterogeneidades dos indivíduos, dos territórios e até mesmo das empresas, de modo a contribuir para ampliar a compreensão dos fenômenos atrelados a ele.

### 2.3.1 Desenvolvimento como um processo de redução de desigualdades no Brasil

Segundo Comim (2011), a assimilação de um conceito amplo de desenvolvimento — enquanto política pública focada na redução das desigualdades, assim como propôs Sen (2000, 2011 e 2012) —, sequer foi assimilado em profundidade pelos governos brasileiros, mostrando o quão distante estamos do entendimento das heterogeneidades pessoais do nosso povo e de uma perspectiva mais inclusiva de desenvolvimento.

Suas pesquisas [as de Sen] ainda não foram absorvidas pela política pública no nosso país; nós continuamos medindo a pobreza da maneira que se media na década de 1950; permanecemos tratando a desigualdade em termos unidimensionais; continuamos vendo a educação apenas como item de mercado, de formação de capital humano; desconsideramos ainda todos os aspectos relativos à saúde [...], o envolvimento dos próprios cidadãos como parte, não do problema, mas da solução, para o desenvolvimento humano [...] Os ensinamentos mais importantes de Sen, apesar de conhecidos na academia brasileira, ainda não aterrissaram na política pública e talvez esse seja o maior desafio dos próximos anos: compreender melhor o que ele diz e dar um sentido de uso às ideias que sejam relevantes para o desenvolvimento do Brasil. (COMIM, 2011, p. 60).

Segundo Madureira (2015), para que o desenvolvimento aconteça verdadeiramente é necessário que os incrementos econômicos e financeiros resultantes do aumento da produção consigam gerar melhorias sociais para todos. Diante do quadro desafiador de uma pandemia, acirrado pela desordem econômico-social que estamos vivendo, é preciso pensar num projeto de desenvolvimento moldado por uma esfera menos restrita de conceitos, sem negligenciar outros modos de ver a desigualdade, isto é, deve-se pensar em um projeto no qual qualquer cidadão possa ser olhado verdadeiramente como detentor de direitos.

Um projeto de desenvolvimento que possa combinar dimensões complementares e por vezes tidas como antagônicas — tais quais o fortalecimento da democracia, a justiça social e o crescimento econômico —, talvez seja o mais próximo do ideal. Trazendo novamente Sen (2000), temos a seguinte perspectiva:

Se há motivo de queixa, ele reside sobretudo na importância relativa que se atribui, em boa parte dos trabalhos de economistas, à desigualdade em uma esfera muito restrita, a esfera da desigualdade de renda. Essa limitação tem o efeito de contribuir para que se negligenciem outros modos de ver a desigualdade e a equidade, modos que influenciam de maneira muito mais abrangente a elaboração das políticas econômicas. Os debates sobre políticas realmente têm sido distorcidos pela ênfase excessiva dada à pobreza e à desigualdade medidas pela renda, em detrimento das

privações relacionadas a outras variáveis como desemprego, doença, baixo nível de instrução e exclusão social. [...] a identificação de desigualdade econômica com desigualdade de renda é muito comum em economia, e as duas muitas vezes são efetivamente consideradas a mesma coisa. (SEN, 2000, p. 146).

Tal fato nos leva a crer que, para pensar em um desenvolvimento menos desigual, precisamos pensar o sujeito que faz a política pública e o sujeito para quem essa política é direcionada. Está mais do que claro que o destinatário das políticas no Brasil tem gênero, raça, orientação e classe. Também ficou claro e evidente que existe um olhar radicalizado que demarca as relações de poder no Brasil e que quer esconder os dados sobre a desigualdade que batem à nossa porta todos os dias. Dito isso, fica a indagação: como pensar o desenvolvimento sem dados reais?

Barros, Henriques e Mendonça (2000) propõem, de forma complementar e não excludente, que um projeto de desenvolvimento que queira de fato impactar os índices de desigualdade precisará combinar políticas de redução da pobreza com as de estímulo ao crescimento econômico. Segundo os autores, “o Brasil não é um país pobre, mas um país com muitos pobres”.

Conectados ao conceito de desenvolvimento trazido por Sen (2000), que liga a expansão das liberdades com a diminuição das desigualdades, debruçamo-nos no relato empírico e descritivo, objeto da pesquisa dos autores citados no parágrafo anterior, para mostrar que há relação entre a diminuição da pobreza com o aumento da equidade e da justiça social, e que desigualdade social e desigualdade de renda não são necessariamente sinônimos, como vemos no relato a seguir:

O crescimento econômico, evidentemente, representa uma via importante, apesar de lenta, para combater a pobreza. Um crescimento de 3% ao ano na renda *per capita*, por exemplo, tende a reduzir a pobreza em aproximadamente um ponto percentual a cada dois anos. Ou ainda, um crescimento contínuo e sustentado de 3% ao ano na renda *per capita* levaria, no Brasil, mais de 25 anos para reduzir a proporção de pobres abaixo de 15%. Assim, embora conduza a uma redução da pobreza, a via do crescimento econômico necessita um longo período de tempo para produzir uma transformação relevante na magnitude da pobreza. A realidade atual da sociedade brasileira nos permite considerar, portanto, que a pobreza reage com maior sensibilidade aos esforços de aumento da equidade do que aos de aumento do crescimento. A alternativa, aparentemente difundida entre vários especialistas, do modelo culinário do "crescer o bolo para depois distribuir" ou, então, a sua versão mais refinada do "crescer, crescer e crescer" como via única de combate à pobreza, parece sucumbir à inércia do pensamento e deve, no mínimo, ser relativizada. Talvez a sociedade brasileira possa ousar com responsabilidade, definindo a busca de maior equidade social como elemento central de uma estratégia de combate à pobreza.”. (BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA, 2000, p. 139).

Ainda que não se exclua e nem se tente pormenorizar o aspecto econômico, vemos que a diminuição da desigualdade é fator essencial para o desenvolvimento de uma sociedade. Trata-se, portanto, de um projeto de complementariedade entre as duas dimensões (econômica e social) que resultaria em um maior alcance e impacto na diminuição da desigualdade no Brasil, entendendo que a diminuição da desigualdade, para nós, é fator essencial ao desenvolvimento. Importante pontuar que o incentivo à interação entre as múltiplas dimensões do desenvolvimento, junto ao envolvimento ativo de suas comunidades, é fundamental para a construção de saídas que desafiem nossas percepções e que transformem a lógica estritamente mercantilista do desenvolvimento, introduzindo perspectivas transdisciplinares e novos modelos.

Com a mudança de paradigmas que veio no bojo desta pandemia e pelas alterações climáticas causadas pelo próprio ser humano (tendo como sequência as queimadas em todo o mundo, o crescente aumento do aquecimento global, dentre tantos outros fatores e fenômenos), oportunidades latentes têm se apresentado para uma transformação profunda dos modos de vida coletiva e, como perspectiva, do seu desenvolvimento. Além dos fatores mencionados anteriormente, e por tudo que tem acontecido no Brasil, não poderíamos deixar de mencionar neste trabalho que o desenvolvimento não deve ser apenas equitativo, como citado nos parágrafos anteriores, mas também deve passar pela perspectiva ambiental.

O enfrentamento da emergência climática, bem como a invenção de formas de viver coletivamente comprometidos com a regeneração e com o cuidado, suscita a urgência de alianças entre os governos, as empresas, os habitantes das cidades e os povos da terra para investigar as possibilidades e os enormes desafios que estamos vivendo, ou ainda viveremos nas próximas décadas. Dentre tantos desafios que são colocados, podemos citar o aquecimento global, as epidemias, a poluição generalizada, o desmatamento, entre outros. Tais problemáticas precisam de um enfrentamento eficaz e uma solução efetiva.

Isso posto, as dimensões do desenvolvimento não se separam, há muito que pensar com essas relações que nos ajudam a enxergar o desenvolvimento por meio de outros olhares. Pelo exposto, vemos que a combinação de políticas públicas que diminuam as desigualdades individuais, coletivas e ambientais, e que também estimulem o crescimento econômico, a princípio, tende a se mostrar mais rápida e eficaz na diminuição da desigualdade e, portanto, na efetivação de projetos inclusivos de desenvolvimento, sendo esse potencialmente um dos maiores desafios da era contemporânea ao redor do mundo.

### 2.3.2 Desenvolvimento Local/Regional

Com a globalização e a validação de um processo de acumulação que acaba por ampliar as desigualdades provocadas pelo sistema capitalista, a perspectiva local do desenvolvimento provocou a atenção dos pesquisadores. Tal fato ocorreu quando ela passou a dimensionar o território como o lugar onde se constroem políticas públicas, além de trazer a incorporação da dimensão social e cultural para o desenvolvimento.

Compreender que o verdadeiro papel das políticas públicas consiste em potencializar o bem comum, e não o de uma determinada classe, é fundamental e necessita ser pensado e executado em espaços onde há diálogo, convivência e solidariedade. Esse pensamento está em consonância com Souza (2004), pois, segundo o autor, “A mais difícil política é aquela que se faz nos lugares, porque é lá que o cidadão vive, é lá onde ele tem ou não tem médico, hospital, comida, amigos.” (SOUZA, 2004, p. 78).

Para Cooke e Leydesdorff (2004), a ideia de pensar o desenvolvimento de um local ou região teria sido desenvolvida no sentido de facilitar a governança das políticas públicas, de modo a auxiliar nos processos de desenvolvimento econômico. Nessa mesma linha, segundo o Instituto de Pesquisa Aplicada em Desenvolvimento Econômico Sustentável (IPADES), o grande benefício de se pensar o desenvolvimento focado em um local ou região é combater as assimetrias regionais, garantindo a participação da população nas tomadas de decisão, além de assegurar o aproveitamento dos recursos e a resolução das questões e desafios da região (IPADES, c2010).

Assim como a doutrina não está em concordância sobre qual é o melhor conceito para desenvolvimento, também não existe consenso quando tratamos de dar significado à palavra “local” e seus diversos sinônimos. Para fins de entendimento do conceito utilizado nesta pesquisa, trataremos as palavras “regional” e “local” como sinônimas.

Paula (2008) tentou ampliar ainda mais o significado dessa palavra, conforme vemos a seguir:

O local é entendido aqui como qualquer recorte socio territorial delimitado a partir de uma característica eletiva definidora de identidade. Pode ser uma característica físico-territorial (localidades de uma mesma microbacia), uma característica econômica (localidades integradas por uma determinada cadeia produtiva), uma característica étnico-cultural (localidades indígenas, ou de remanescentes de quilombos, ou de migrantes), uma característica político-territorial (municípios de uma microrregião) etc. Enfim, o recorte do “local” depende do olhar do sujeito e dos critérios eletivos de agregação. (PAULA, 2008, p. 11).

Para a Mello (2018), o conceito de “desenvolvimento local” é amplo e pode ser entendido como:

O conceito de desenvolvimento local não está mais associado apenas àquilo que tradicionalmente era atribuído ao “lugar” (local). Atualmente, há um entendimento de que o âmbito “local” influencia e é influenciado pela esfera regional (estadual), por todo o país (âmbito nacional) e, ainda, por outras esferas. Assim, a integração e as inter-relações são tantas que é inadequado dissociar o local das demais esferas, principalmente considerando o contexto nacional. (MELLO, 2018, p. 5).

Isso posto, com a nova formatação do pacto federativo, proposta pela Constituição Federal de 1988, houve uma espécie de divisão de competências entre os entes da federação. Os entes passaram a partilhar de forma solidária, ainda que questionável para muitos pesquisadores, as responsabilidades sobre o desenvolvimento brasileiro e sobre a redução de suas mazelas e desigualdades. Uma parte expressiva de juristas e entidades municipalistas levanta o protagonismo dos municípios como mola propulsora do desenvolvimento brasileiro a partir desse marco legal (JACOBI, 1990), e é esse o ponto que pretendemos relacionar e dar centralidade na presente pesquisa.

Com tudo o que foi dito, mostra-se cada vez mais importante a visão do Estado como uma estrutura de auxílio no processo de desenvolvimento local, sendo esse um marco central para pensarmos o Brasil contemporâneo. Observa-se, ainda, que a descentralização das decisões em torno do desenvolvimento é potencialmente justificada pela ideia de que as realidades de um país continental não são homogêneas e possuem características e dimensões próprias.

Segundo Pauletti (2004), os desdobramentos do desenvolvimento regional são aqueles vistos em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos, tendo a capacidade real de transformar a realidade de um território. O autor trata o desenvolvimento local como um processo endógeno, promotor da qualidade de vida dos cidadãos e do dinamismo econômico de determinado território. Também nesse contexto, Becker (2000, p. 144) enfatiza que é “preciso ir além, pensar local e agir globalmente”.

Moura (1998), por sua vez, traz duas abordagens para pensarmos o desenvolvimento local: a primeira, seria uma abordagem social, já a segunda, seria uma abordagem competitiva. A social vislumbra a luta contra a exclusão social com ações focadas em segmentos tidos como coadjuvantes no processo econômico, como, por exemplo, os pequenos negócios, gerando emprego e renda para a população. Já a competitiva olha para o município ou para a região como local de atração de recursos externos e coloca esses territórios no jogo econômico

mundial, assimilando-se à lógica do desenvolvimento econômico. Para Moura (1998), pequenas, médias e grandes empresas são destinatárias desta última abordagem.

Jacobs (1974) reconhece o efeito multiplicador dos investimentos na economia local. Segundo a pesquisadora, quanto mais fortalecido é o mercado local de um município, mais possibilidade as cidades têm de impulsionar seu desenvolvimento. Esse fenômeno, chamado de “efeito multiplicador das exportações”, aumentaria os níveis de emprego local e geraria um círculo virtuoso de desenvolvimento social.

As políticas de desenvolvimento local ou regional, no Brasil, estão muito condicionadas à política fiscal e, de forma ainda mais direta, às transferências intergovernamentais, ao incentivo fiscal e ao aumento da base arrecadadora da região, com o intuito de minimizar as disparidades locais existentes. Não menos importante que entender o conceito, é a necessidade de diálogo entre as políticas públicas federais e a sua apropriação em âmbito municipal, a qual passa pelo entendimento do tamanho do nosso país e o vasto número de municípios e realidades.

Face ao exposto, falar de desenvolvimento em âmbito local pressupõe dar reconhecimento à importância da articulação dos saberes existentes em cada território, à otimização da capacidade de promoção do bem estar social pelo poder público, ao respeito à diversidade, bem como a todos os níveis de participação e controle social, além da preocupação com o uso sustentável do capital natural.

Sem desmerecer a importância dos outros entes federativos, mas é no município onde estão os cidadãos e as suas empresas, e são neles que as escalas local e planetária colidem, fazendo emergir os inúmeros conflitos sociais e a crise ambiental sem precedentes que afligem nosso tempo.

À vista disso, o grande desafio surge da transformação dessas diferenças em movimentos únicos que insistem em desconsiderar as diversidades e as adversidades criadas na sociedade a partir de nossas diferenças raciais, de gênero, de orientação sexual, de cultura etc. Pensar em um mundo abundante, próspero e desenvolvido não se resume, simplesmente, na mudança de pensamento de “escassez” para “abundância” ou no aumento dos indicadores econômicos e sociais. O desenvolvimento, historicamente, sempre deixou um grupo social para trás, e, se não estivermos atentos também às sofisticadas da escassez social que são promovidas através do sexismo, do machismo, da xenofobia, do racismo e da homofobia, continuaremos a repetir esses padrões de um desenvolvimento excludente.

### 3 EMPREENDEDORISMO NO BRASIL

Este capítulo pretende olhar para o ambiente de negócios do Brasil entendendo que há uma relação próxima entre empreendedorismo e desenvolvimento local. Além disso, pretende-se dimensionar a importância dos empreendedores e empreendedoras, que — concentrando energias e esforços para a superação dos desafios do mundo atual — desempenham um papel importante na melhoria dos indicadores econômicos e sociais do território onde suas empresas estão instaladas.

Dito isso, pode-se considerar o fenômeno do empreendedorismo como algo multidimensional, interdisciplinar e com abrangência de inúmeros aspectos definidores de sua construção, como os aspectos políticos, sociais, geográficos e financeiros (VERHEUL, 2002). Variáveis como saneamento básico, educação, infraestrutura, saúde e renda podem, à primeira vista, não ter relação direta com a atividade empreendedora, contudo, afetam diretamente o ambiente de negócios e a capacidade de empreender de um território. Isso ocorre, pois o tecido empresarial apenas existe quando há um ambiente de cooperação e confiança entre todos os setores envolvidos.

Porter (2003) disserta que a inovação trazida pela atividade empreendedora a uma localidade é fundamental para o desenvolvimento econômico e para o aumento da competitividade existente. Em outro estudo, Porter *et al.* (2002) relacionam de forma bastante interessante as políticas públicas pró-empendedorismo com os estágios de desenvolvimento econômico de determinada nação, elaborando uma curva de três estágios do desenvolvimento econômico de um país, a chamada “Curva em S”, definida a seguir: 1) estágio movido pelos fatores de produção, marcado por uma economia agrícola e por empreendedores de estilo de vida; 2) estágio movido pela eficiência; 3) estágio movido pela inovação.

No primeiro estágio, há predominância da grande produção de *commodities*, empresas de manufatura e produtos com baixo valor agregado. No segundo momento, o da eficiência, existe uma hegemonia da economia industrial, no qual existe um foco na escalabilidade e na evolução dos sistemas produtivos, o que favorece a concentração industrial. Finalmente, no terceiro estágio, o da inovação, a atividade intelectual se sobrepõe por meio da focalização na ciência, na tecnologia e na busca permanente da transgressão tecnológica, o que justamente define a atividade empreendedora. O Gráfico 1, retirado de Ács, Szerb e Autio (2015, p. 14), representa os estágios de desenvolvimento de um país a partir da curva de Porter (2003).

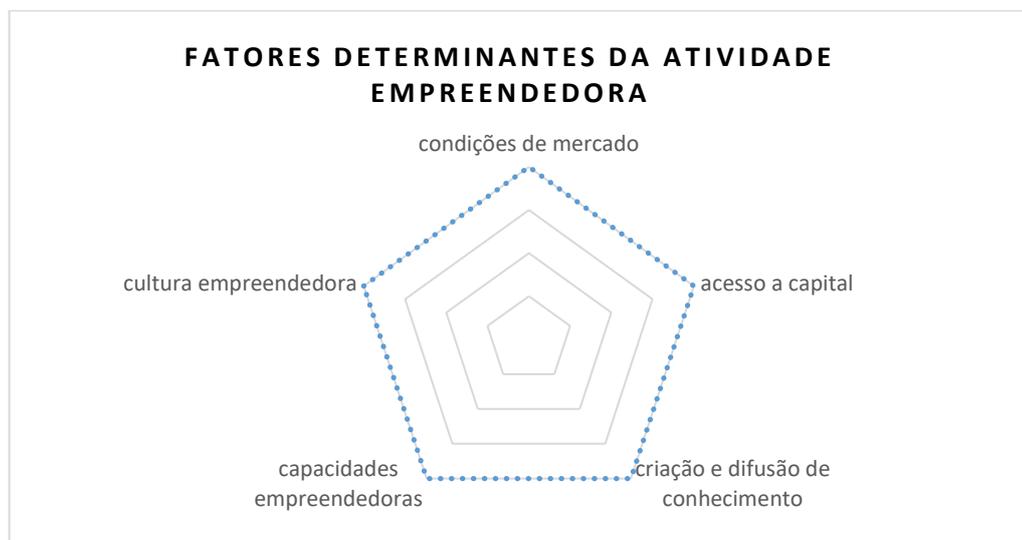
**Gráfico 1** – Relação entre empreendedorismo e desenvolvimento econômico de acordo com os estágios de desenvolvimento de Porter (2003)



**Fonte:** ÁCS; SZERB; AUTIO (2015, p. 14).

Importante pontuar que a taxa de empreendedorismo de cada território é medida pela proporção dos trabalhadores que atuam por conta própria em relação ao total da população economicamente ativa. Nesse entendimento, Kantis (2002) defende que os governos são os grandes catalisadores do empreendedorismo por possuírem recurso, capacidade de fomento e mobilização dos atores essenciais para esse processo, bem como a possibilidade da criação de ambientes legais de estímulo a tal atividade.

Segundo a OCDE, em relatório realizado no ano de 2009 com posteriores atualizações, as variáveis que fazem um território ser mais propício a maiores taxas de empreendedorismo do que outros envolvem fatores individuais ou sociais e estão possivelmente relacionadas a seis subitens, a saber: ambiente regulatório; condições de mercado; acesso à capital; criação e difusão de conhecimento; capacidades empreendedoras; e cultura. Ressalta-se que todas as variáveis se ramificam em 35 indicadores (OCDE,2009) O Gráfico 2 apresenta as variantes mencionadas aqui:

**Gráfico 2** – Determinantes do empreendedorismo, segundo a OCDE (2009)

**Fonte:** Elaborado pela autora a partir dos dados de OCDE (2009).

A pesquisa anteriormente citada demonstra que se cria uma relação positiva entre crescimento econômico e atividade empreendedora à medida que o país se desenvolve e ganha estabilidade econômica. Sendo assim, torna-se um desafio ainda maior ao executivo e ao legislativo, principalmente em âmbito municipal e estadual, a proposição de estratégias e a criação de condições mínimas para que a atividade empreendedora aumente de forma justa, inclusiva e sustentável (LUNDSTROM; STEVENSON, 2005).

De um lado, temos arranjos burocráticos que dificultam a vida dos empreendedores no Brasil. Já, de outro lado, vemos que o incremento da atividade empreendedora em uma localidade contribui significativamente para o desenvolvimento de sua economia, impactando também no aumento do número de empregos diretos e indiretos e, conseqüentemente, melhorando a qualidade de vida da população. O resultado da implementação de políticas públicas com foco em potencializar a atividade empreendedora, quando efetivo, acaba por elevar as possibilidades de se obter incremento das receitas municipais, visto que existe a tendência de uma maior formalização dos empreendimentos locais com o conseqüente aumento da base tributária municipal/estadual.

Para falarmos do impacto da atividade empreendedora em um território, torna-se fundamental debater sobre o que/quem seria o empreendedor. Dessa forma, para fins desta dissertação, no que diz respeito ao entendimento sobre o significado de empreendedor(a), usaremos a visão geral proposta pela OCDE, pela qual o empreendedor(a) é conceituado como sendo “[...] aquele que gera valor através da criação ou expansão da atividade econômica

identificando novos produtos, processos ou mercados. Nesse sentido, existem dois tipos de empreendedor: de alto impacto e de estilo de vida” (CEAPG; CENN, 2012, p. 12).

Em uma análise mais aprofundada, vemos que os tipos de empreendedores(as) também são diferentes, muito em função de suas características, de seus modelos de negócio e até de sua intenção de abertura de algum empreendimento. Segundo Sarfati (2013), existem dois tipos de empreendedores(as): os de estilo de vida e os gazela. Os primeiros são caracterizados como sendo os trabalhadores por conta própria e os pequenos empresários, isto é, aqueles que empreendem para satisfazer suas necessidades habituais. Já os empreendedores gazela seriam caracterizados por dirigirem atividades de alto impacto e crescimento acelerado, gerando empregos e movimentando fortemente a economia. Ainda segundo Sarfati (2013), no território brasileiro, a grande maioria dos empreendedores são o de estilo de vida. Dessa forma, temos que:

O trabalhador por conta própria ou o tradicional pequeno empresário (estilo de vida) não pode ser confundido com o empreendedor de alto impacto, pois o primeiro constitui uma empresa para satisfazer minimamente suas necessidades, o que logicamente gera empregos mediante, por exemplo, atividades como cabeleireiros, padarias, confecções etc. Por outro lado, o segundo tem uma atividade de alto crescimento que aceleradamente gera empregos e valor econômico. Entretanto, novas evidências (Henrekson e Johansson, 2008) apontam que algumas empresas de crescimento acelerado, também chamadas de gazelas, têm um grande impacto na geração de empregos e crescimento econômico. Como indicam Henrekson e Stenkula (2009), as diferenças nas pesquisas podem ser resultado das diferenças entre empreendedorismo e o trabalhador por conta própria, também conhecido como empreendedor estilo de vida. (SARFATI, 2013, p. 27).

Segundo dados do IBGE (2017), os empreendedores gazela, no ano de 2017, foram responsáveis pela geração de R\$ 185,2 bilhões em valor adicionado bruto, o que representa 9,4% do valor gerado pelas empresas com 10 ou mais pessoas assalariadas.

Em 2018, existiam 2,4 milhões de empresas com pessoas assalariadas no Brasil, e, desse total, 22 732 eram de alto crescimento (1,0%), as quais ocuparam 2,9 milhões de pessoas assalariadas e pagaram R\$ 85,5 bilhões em salários e outras remunerações – um salário médio mensal de 2,7 salários mínimos. As empresas de alto crescimento representavam 5,0% daquelas com 10 ou mais pessoas assalariadas, no entanto, apesar dessa baixa representatividade, possuíam o equivalente a 9,1% do total de empregados das empresas com pessoas ocupadas assalariadas. (IBGE, 2020, p. 81).

Mesmo com dados de crescimento significativos, como os apresentados acima, a informalidade ainda é uma questão a ser observada no Brasil. Temos no país um número de trabalhadores e empreendedores informais ainda muito alto, por isso a dificuldade de

dimensionar tal dado. Para termos uma ideia, segundo estudo recente do DIEESE (2018), o número de trabalhadores informais é alto e crescente.

Em 2018, no segundo trimestre de 2018, o número de brasileiros ocupados no mercado de trabalho passou de 90,6 para 91,2 milhões, em torno de 600 mil trabalhadores a mais. [...] Entre esses 9,4 milhões que conseguiram ocupação, a taxa de informalidade foi de 74%, quase o dobro daquela do mercado de trabalho em geral (39%). Dos “novos ocupados”, 23% (2,1 milhões) foram incorporados sem carteira ao setor privado, enquanto 35% (3,3 milhões) tornaram-se trabalhadores por conta própria, a maioria (86,2%) sem formalização - só 14% contribuía para a Previdência. (DIEESE, 2018, p. 2).

Importante pontuar que empreendedores e trabalhadores informais não são sinônimos, os primeiros são os donos de um negócio potencialmente sem registro e documentação, enquanto o segundo diz respeito a profissionais que exercem suas atividades sem vínculo empregatício e registro na carteira, portanto sem os benefícios trabalhistas. Contudo, em muitos casos eles confundem, esse dualismo aparece de formas distintas, como no caso dos trabalhadores informais por conta própria.

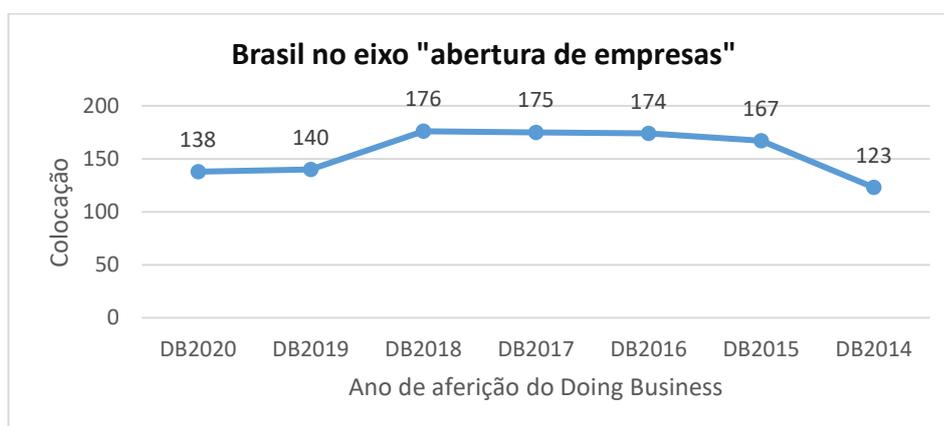
Reforçando a importância da formalização para o Estado, quando o governo municipal investe na criação de um ambiente de negócios favorável à atividade empreendedora, a União e os estados, indiretamente, acabam sendo beneficiados com o aumento das suas próprias receitas, o que, por fim, resulta em transferências maiores de recursos aos municípios, os quais podem ser revertidos em políticas públicas para melhoria das condições de vida da população.

O relatório Doing Business, uma das principais publicações sobre empreendedorismo e ambiente de negócios do mundo, elaborado pelo Banco Mundial, analisa 11 áreas do ciclo de vida de uma empresa e o faz por meio da análise de indicadores quantitativos referentes ao conjunto de leis e regulações que impactam nas atividades das pequenas e médias empresas de um país (BANCO MUNDIAL, 2020a). A pesquisa mencionada mostrou que o Brasil caiu 15 posições em relação ao ano anterior na colocação geral. Entre 190 economias, o país caiu da 109ª para 124ª colocação, aproximando-se da posição que ocupou durante 2017 e 2018, ficando atrás de países como Zâmbia e Namíbia. O Gráfico 3, apresentado a seguir, foi elaborado com a finalidade de representar a série histórica da colocação geral do Brasil no ranking do Doing Business entre os anos de 2014 e 2020:

**Gráfico 3** – Série histórica da colocação geral do Brasil no Ranking do Doing Business

**Fonte:** Elaborado pela autora.

Um longo caminho ainda precisa ser percorrido pelo Brasil para evoluirmos e para termos políticas públicas que favoreçam o empreendedorismo. Especificamente em relação ao eixo “abertura de empresas”, o país ocupa a posição 138ª entre 190 economias, segundo a mesma pesquisa do Doing Business (BANCO MUNDIAL, 2020a). Atualmente, no Brasil, são necessários, em média, 79,5 dias para a abertura de uma empresa, e são necessários 11 procedimentos para seu registro e licenciamento. O Gráfico 4 nos mostra a série histórica da colocação do Brasil no índice “abertura de empresas” apresentado pelo Doing Business ao longo dos anos.

**Gráfico 4** – Série histórica da colocação do Brasil no índice “abertura de empresas” do Doing Business (BANCO MUNDIAL, 2020a)

**Fonte:** Elaborado pela autora.

No Brasil, ainda existe uma distorção dos dados, já que a análise só leva em consideração a realidade das capitais São Paulo e Rio de Janeiro, sendo resultado de uma média

dos procedimentos empresariais adotados nas duas cidades. Contudo, mesmo com as críticas relativas à metodologia utilizada pelo Banco Mundial, os indicadores constantes no Relatório Doing Business têm importância considerável, pois são observados tanto por empresários, no momento da decisão de iniciar um investimento, como pelo governo brasileiro, como norteador de políticas públicas de investimento (BANCO MUNDIAL, 2020a).

Também como estudo referência no campo do empreendedorismo e das micro e pequenas empresas, a nível mundial, criado pelo Babson College (EUA) e pela London Business School (Inglaterra), temos o Global Entrepreneurship Monitor (GEM), o qual analisa e identifica fatores que influenciam o aumento ou a diminuição da atividade empreendedora nos países de análise, como é o caso da Taxa de Empreendedorismo em Estágio Inicial (TEA).<sup>2</sup> Dessa maneira, entendendo que o fenômeno do empreendedorismo é multidisciplinar, as análises passam pelas condições de crescimento econômico até o nível de bem-estar social dos países analisados.

Nesse contexto, a formulação de políticas públicas inclusivas e coerentes para tal fim, mostra-se cada vez mais importante para os municípios brasileiros que entendem o desenvolvimento como um fenômeno multidimensional, posto que se verifica — ao contrário do que se observa em outros países — que, no Brasil, a TEA é proporcionalmente mais alta nos grupos de renda mais baixa, o que reforça o papel do empreendedorismo no processo de inclusão social e produtiva (GEM, 2017, p. 12).

Para conseguirmos dimensionar o que falamos no parágrafo anterior, de acordo com a pesquisa do Global Entrepreneurship Monitor, realizada no ano de 2020, por conta da escassez de empregos formais no Brasil, muitas pessoas acabam não tendo outra opção a não ser empreender, tais são conhecidos como “empreendedores por necessidade”. Para se ter uma ideia, o Brasil está entre os 10 países que tem no desemprego o maior motivo para abrir seu próprio negócio. É necessário reforçar que, por aqui, o desemprego também tem gênero e cor: o número é puxado pelas mulheres e pelas pessoas negras, que são os dois grupos mais afetados pelo crescimento do desemprego, principalmente, com a pandemia de Covid-19 (GEM, 2020).

Ante o exposto, vale ressaltar que neste trabalho, ao utilizar-nos dos termos “empreendedorismo” e “trabalho precário”, não nos referimos como sinônimos. O universo do empreendedorismo é gigantesco e, obviamente, a precarização do trabalho e/ou o nome

---

<sup>2</sup> A Taxa de Empreendedorismo em Estágio Inicial (TEA) é calculada pela proporção de pessoas na faixa etária entre 18 e 64 anos envolvidas em atividades empreendedoras na condição de empreendedores de negócios nascentes e empreendedores à frente de negócios novos, ou seja, com menos de 42 meses de existência.

potencialmente ofertado a tal fenômeno gerado pelo capitalismo também faz parte dele, mas esse não é o nosso objeto central de análise.

Como vimos, o empreendedorismo possui uma amplidão de conceitos e entendimentos, inclusive conectados à agenda estratégica neoliberal, defendida sob a lógica da dominação e do poder. Ele precisa ser olhado atentamente pela sociedade para que possa ser compreendido, dimensionado e ressignificado. Cacciamali (1997), aborda a estreita relação que conecta o pensamento liberal, a agenda progressista e o desenvolvimento dos empreendimentos, como se segue:

Soma-se a isso que os defensores do liberalismo econômico apoiam o desenvolvimento de empreendimentos de menor porte em geral, não apenas porque correspondem ao seu ideário, mas também porque permitem ampliar suas bases de apoio na busca de alcançar determinadas metas, como, por exemplo, maior desregulamentação dos mercados, privatização de setores públicos e um maior número de mercados descentralizados. Por fim, partidos progressistas – socialistas, verdes, etc. – de diferentes países, ao empreenderem disputas de poder, geralmente em âmbito municipal, provincial ou estadual, onde possuem maiores chances de vitória, apresentam propostas centradas em políticas públicas locais de estímulo ao desenvolvimento de pequenas empresas, de cooperativas – muitas vezes ancoradas por recursos públicos –, com a perspectiva de resgatar a economia local e seus empreendedores. (CACCIAMALI, 1997, p. 83).

### 3.1 AMBIENTE LEGAL E DE NEGÓCIOS

Com a dinamização da agenda econômica brasileira a partir dos anos 2000, vimos as estratégias de fortalecimento e aprimoramento do ambiente de negócios brasileiro ganhando força e lugar no planejamento estratégico dos gestores públicos. Muitas construções no campo das políticas públicas e do direito foram sendo desenhadas para que a abertura de novos negócios pudesse, de fato, influenciar a dinâmica social e econômica dos territórios. É nesse contexto que o empreendedorismo começou a se destacar na agenda estratégica de países que vislumbravam alcançar melhores desempenhos econômicos e sociais, por meio de ações de estímulo à sua atividade (SARFATI, 2013).

Podemos observar que a melhoria do ambiente de negócios e o combate à burocracia excessiva vêm sendo objetos de um olhar atento dos formuladores de políticas públicas. Nota-se, nos últimos anos, significativo avanço nos processos de desburocratização e simplificação atrelados aos procedimentos de abertura e baixa de empresas no Brasil. Para se ter uma ideia, segundo Dornelas (2005), por aqui, o movimento empreendedor começou a aparecer no início da década de 90, com a criação de entidades como o Sebrae (Serviço Brasileiro de Apoio às

Micro e Pequenas Empresas) e o Softex (Sociedade Brasileira para Exportação de Software). Antes de 1990, vimos alguns embriões desse movimento, como o Programa Nacional de Desburocratização, sob a direção de Hélio Beltrão, em 1979, que tinha como escopo eliminar ou reduzir, na esfera da Administração Pública Federal, o excesso de obrigações e encargos fiscais que recaíam sobre as empresas, em especial as de pequeno porte.

A Lei nº 7.256, de 27 de novembro de 1984, instituiu o Estatuto da Microempresa e estabeleceu normas de tratamento diferenciado, simplificado e favorecido às microempresas nos campos administrativo, tributário, previdenciário, trabalhista, crédito e de desenvolvimento empresarial, sem, contudo, ter tido avanço prático (BRASIL, 1984).<sup>3</sup>

A Constituição Federal Brasileira de 1988 assegurou tratamento diferenciado às pequenas empresas, incluindo simplificação das obrigações empresariais. Os artigos 170 e 179 instituem que União, Estados, Distrito Federal e Municípios devem dispensar às microempresas e empresas de pequeno porte tratamento jurídico diferenciado e incentivá-las por meio da simplificação, redução ou eliminação de obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias. Dispõe o Artigo 179:

Art. 179 - 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, Art. 179).

Tal dispositivo constitucional possui estreita relação com o Artigo 170, Inciso IX, que expressa:

Art. 170 - A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos, existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] IX – tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte. Em 1999, foi criado o Estatuto da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte, por meio da Lei nº 9.841, que garante tratamento diferenciado e favorecido no âmbito administrativo, de crédito, trabalhista, previdenciário e de desenvolvimento empresarial, com poucos efeitos para as pequenas empresas. (BRASIL, 1988, Art. 170).

Em razão de um aparato estatal burocrático, fez-se necessária a adoção de políticas focalizadas na simplificação do processo de abertura e licenciamento de empresas, mediante à integração entre órgãos federais, estaduais e municipais, como forma de facilitar a vida do

---

<sup>3</sup> Em 1994, a Lei nº 8.864 estendeu os benefícios às empresas de pequeno porte.

empreendedor. A extrema desigualdade entre as economias municipais demonstra a importância que a atividade empreendedora pode ter no desenvolvimento desses territórios, contudo, como se não bastasse a dificuldade operacional exigida em qualquer atividade empresarial no Brasil, grande parte do processo para se constituir uma empresa aqui é cara e burocrática. Segundo Schwingel e Rizza (2013), temos que:

No trâmite atual, para registrar sua empresa, muitas vezes o empreendedor, após diversos comparecimentos à junta comercial ou ao cartório, a órgãos tributários e de emissão de alvarás, necessita, dentre outras providências, aguardar a vistoria do Corpo de Bombeiros, da vigilância sanitária, dos órgãos ambientais, antes de iniciar suas atividades. Muitas vezes, pagando meses de aluguel do imóvel comercial com as portas fechadas. Essas exigências prévias, além de impossibilitar o imediato início das atividades, são responsáveis por boa parte da morosidade do processo de regularização das empresas. (SCHWINGEL; RIZZA, 2013).

Para retratarmos a desigualdade entre as economias municipais que destacamos acima, tentaremos fazer, a partir de agora, um breve apanhado histórico para entendermos o pacto federativo e a origem da desigualdade entre as municipalidades.

A Constituição Federal de 1988 trouxe em seu bojo o entendimento do Município como um ente federativo, além da União e dos Estados Membros. Ocorre que, passados mais de 30 anos, esse desenho institucional mostrou algumas assimetrias: o processo de superdimensionamento do número de Municípios pós ditadura militar, trouxe questões financeiras, sociais e de gestão para o debate, que listaremos a seguir.

Temos hoje no Brasil 5.570 municípios, sendo que 89% deles possuem população de até 50 mil habitantes (AGÊNCIA DE NOTÍCIAS IBGE, 2020). O grande número de municípios — juntamente com uma lógica fiscal e tributária bastante complexa, além de um sistema específico de divisão de recursos — derrama sobre as municipalidades uma certa fragilidade, pois a grande maioria não consegue o suficiente para custear a máquina pública local, tornando-se grandes dependentes de repasses financeiros dos governos estaduais e da União. Segundo Castro (2010):

Em decorrência do nosso sistema federativo cooperativo, inaugurado na Constituição de 1934, como técnica de repartição de receitas, aperfeiçoada, se não ampliada, nas Constituições posteriores até a de 1988, na federação de integração equilibrada, os Municípios têm receitas transferidas. Isto é, receitas não próprias, quer dizer, o poder tributante é outro, mas o produto da arrecadação cabe aos Municípios. (CASTRO, 2010, p. 305).

Conforme a Folha de S. Paulo (2019), a maioria dos municípios tem nas transferências de recursos parte significativa de seu orçamento. Boueri e Costa (2013), assim como podemos ver a seguir, traz os resultados de um estudo do IPEA, mostrando que os Municípios criados após 1988, se dimensionada a sua evolução econômica até 2010, não mostraram a evidência de que a emancipação tenha trazido a equidade e o desenvolvimento econômico esperados.

Os resultados econométricos indicam que, controlando-se o incremento do FPM per capita, as emancipações reduziram a taxa de crescimento da renda per capita das AMCs. Além disso, os efeitos foram ainda mais perversos para as emancipações ocorridas na última década. Em suma, não foram encontradas evidências de que – por si só – a última onda de criação de Municípios trouxe o desenvolvimento das áreas envolvidas. (BOUERI, 2013, p. 232).

Para, então, entendermos as desigualdades municipais, torna-se necessário olharmos atentamente para os repasses feitos entre os entes federativos, mais especificamente para a análise da repartição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). A partir daí, podemos compreender como essa repartição afeta em dada medida a sustentabilidade financeira dos municípios brasileiros, aumentando as desigualdades já existentes nos territórios. Segundo material da então Secretaria do Tesouro Nacional do ano de 2012:

O Fundo de Participação dos Municípios foi criado em 1965, para tentar reduzir as disparidades de receitas entre os municípios de dimensões e regiões diferentes, dada a desigualdade de PIB (Produto Interno Bruto), e conseqüentemente de arrecadação tributária entre aos Estados federados, principalmente quando comparados os do Sul e do Sudeste com os do Norte e do Nordeste. (STN, 2012, p. 3–4).

O Fundo é composto por parcela do Imposto de Renda (IR) arrecadado e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), valores que têm sido crescentes. Em resumo, os valores repassados pelo Fundo resultam do coeficiente correspondente à faixa populacional que o município pertence. Segundo a lógica de repartição desses valores, vemos que os pequenos municípios e as capitais recebem mais repasses, e as faixas que são consideradas intermediárias recebem menos (FAVERO, 2004, p. 84). Assim, são os micromunicípios — aqueles com menos de 5.000 habitantes — que mais sofrem com tal lógica, já que os coeficientes não crescem proporcionalmente com a população. São 1.257 municípios com menos de 5 mil habitantes, o que corresponde a 22% do total dos 5.570 municípios existentes no Brasil (IBGE, 2019).

No final das contas, ainda que seja uma percepção superficial, algumas análises mostram que os repasses têm desequilibrado a lógica de equidade e de redistribuição de renda

pensada quando o Fundo de Participação foi criado. Por exemplo, um município de 20.000 habitantes, que se divide em dois municípios de 10.000 habitantes, receberá o dobro de recursos. Em resumo, uma fatia considerável dos municípios brasileiros está na faixa mais desigual da distribuição.

Gomes e MacDowell (2000) posicionam a questão da seguinte maneira:

[...] Nos últimos anos, o processo de descentralização política, com intensa criação de Municípios e proliferação dos pequenos Municípios, tem implicado uma transferência de renda tributária cada vez maior para esses micromunicípios, pelo simples fato de que eles proliferam e de que há uma cota mínima, por Estado, para o recebimento do FPM pelos Municípios.

[...] É fácil antecipar que, como a simples repartição de um bolo não aumenta o seu tamanho, se os Municípios pequenos têm recebido mais recursos, então os médios e grandes têm recebido menos recursos. Seria o caso de perguntar quais parcelas da população brasileira estão sendo beneficiadas e quais estão sendo prejudicadas por esse aspecto particular da descentralização.

[...] Se considerarmos esses como os grandes beneficiários da descentralização política e do federalismo municipal, precisaremos também reconhecer que esses mesmos processos estão prejudicando os restantes 80,4% da população brasileira que não vivem nas pequenas cidades. (GOMES; MACDOWELL, 2000, p. 16–17).

Para se ter compreensão do impasse da disparidade entre as receitas municipais, dados do Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) apontam que somente 2,2% de todos os municípios conseguem gerar, ao menos, 50% de suas receitas:

O Brasil continua sendo um país fortemente dividido, com extremos cada vez mais evidentes. O ranking dos 500 municípios mais desenvolvidos (Top 500) foi composto, essencialmente, por cidades das regiões Sudeste (50%) e Sul (41%). A região Centro-Oeste ficou com 7% dos municípios. O Nordeste ocupou apenas oito posições entre os 500 maiores IFDMs do país. Já na região Norte, apenas a capital do Tocantins, Palmas, ficou entre os 500 maiores IFDMs. • Entre os 500 maiores, a última década foi marcada pelo desenvolvimento da Região Centro-Oeste, que mais do que dobrou sua participação. A Região Sul também aumentou sua participação na parte mais alta do ranking, aproximando-se ainda mais da Sudeste. • Entre os 500 municípios menos desenvolvidos, o ranking foi dominado por municípios das regiões Nordeste (68%) e Norte (28%). A desigualdade parece estar cristalizada. Nos últimos 10 anos, os municípios das regiões Norte e Nordeste pouco conseguiram entrar no grupo dos municípios mais desenvolvidos. Pelo contrário, eles seguem dominando o ranking dos 500 menores IFDMs do país. Juntas, essas duas regiões continuam concentrando 96% dos municípios menos desenvolvidos do país. (FIRJAN, 2018).

Não podemos dissociar as estratégias de desenvolvimento local e regional das políticas fiscais, principalmente as que se relacionam com essas transferências intergovernamentais. Gomes e MacDowell (2000) acrescentam que:

[...] ao privilegiar, na proliferação de micromunicípios e nos critérios de distribuição de recursos fiscais, especialmente via FPM, os Municípios pequenos, a descentralização e o federalismo municipal estão atingindo pobres, ricos e remediados que representam menos de 20% da população brasileira. Os privilégios que estão sendo outorgados a esses 20% têm sido pagos por um número muito maior (80%) de brasileiros pobres, ricos e remediados que vivem nas cidades médias e grandes. (GOMES; MACDOWELL, 2000, p. 18–19).

Tendo como base o coeficiente Gini — o qual mede a desigualdade de distribuição de renda de um determinado local ao apontar a diferença entre os rendimentos dos países mais pobres e dos mais ricos —, o Brasil está entre os países mais desiguais do mundo. No relatório de 2019, o Brasil ficou com índice Gini de 53,4, estando na 120ª posição entre os 127 países analisados, conforme dados do Banco Mundial (2020b). Portanto, o Brasil ocupa a incômoda posição dos 10 países com maior coeficiente Gini<sup>4</sup>, ou seja, com maior desigualdade.

Como vimos, muitos municípios tornam-se dependentes de transferências, pois não conseguem atrair investimentos públicos e/ou privados, nem sequer conseguem criar um ambiente empreendedor que aumente a base tributária existente. De acordo com Gomes Neto (2009), a transferência de recursos gera um certo tipo de dependência, o que seria o instrumento causador de uma “preguiça fiscal”. Segundo ele, existiria uma lógica de causalidade: quanto menor o tamanho do município em termos de arrecadação, maior o grau de dependência dele (GOMES NETO, 2009).

Por fim, o surgimento da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas possibilitou que um novo arsenal de possibilidades aparecesse, contribuindo, dessa maneira, para o fomento ao empreendedorismo nos municípios brasileiros e na redução de prazos e alteração nos procedimentos de abertura/baixa das micro e pequenas empresas, como veremos no subcapítulo a seguir.

Em âmbito municipal, porém, mesmo com a obrigatoriedade de aplicação das normas gerais de tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado aos pequenos negócios pela legislação supramencionada, muitos avanços ainda dependem de regulamentação local e posterior implementação. Importante pontuar que o Ministério Público e os Tribunais de Contas estão legalmente aptos a fiscalizar a aplicabilidade desses benefícios nos municípios brasileiros.

Quando os municípios estão em consonância com a legislação supracitada, ultrapassando as obrigatoriedades da lei, conseguem de fato impulsionar a economia local e,

---

<sup>4</sup> Segundo o relatório, o Brasil é mais desigual do que países como o Paraguai (48,8) e a Nicarágua (46,2), estando ainda muito distante dos primeiros colocados, como Hungria (0,244), Dinamarca (0,247) e Japão (0,249).

consequentemente, promover o desenvolvimento econômico do território. Assim, de acordo com o apresentado até o presente momento, verifica-se que o empreendedorismo tem se mostrado como uma saída possível na construção de novas formas sustentáveis de vida digna, isso se ele for feito e pensado de forma responsável. A colaboração por meio da governança, pautada em boas práticas de gestão, é uma estratégia para articular instituições e políticas públicas em um modelo inovador de desenvolvimento.

### **3.1.1 O microempreendedor individual, a microempresa e a empresa de pequeno porte no cenário econômico nacional**

Os pequenos negócios urbanos ou rurais resgatam os territórios e, por vezes, dão sentido a um lugar ou a uma comunidade. Eles são atores importantes para o desenvolvimento social e econômico dos municípios, uma vez que tendem a fortalecer a economia local por meio da geração de empregos, da potencialização da distribuição de renda e do aumento da arrecadação de impostos, o que possibilita, por parte da gestão pública, ações de investimentos na infraestrutura e no bem-estar social dos munícipes.

Segundo o Sebrae (2019), em alguns municípios brasileiros, os pequenos negócios representam de 99% a 100% das atividades empresariais. Diferente das grandes empresas, vê-se menos concentração e mais distribuição territorial. Os pequenos negócios estão nos campos, nas periferias, nas grandes cidades e nas comunidades ribeirinhas e tradicionais. Sobre esse ponto, Sanabio e David (2006) esclarecem que:

Mais que uma resposta à retração do mercado do trabalho e nível de emprego geral, o empreendedorismo e as MPEs dizem respeito diretamente aos novos padrões estabelecidos nas relações sociais, políticas e de mercado. Sua tese é estabelecida pelo aumento dos fatores de transferência de informação e do ritmo de inovação no mercado globalizado, segundo os novos padrões de formas não hierarquizadas de concepção e organização da sociedade; distribuição do conhecimento; inovação intensa e permanente e incentivo à imaginação criativa de pessoas e grupos. (SANABIO; DAVID, 2006, p. 6).

As classificações de porte empresarial — as quais incluem a definição de microempreendedor individual, de microempresa e de empresa de pequeno porte — encontram-se na Lei Complementar nº 123/2006 e estão normatizadas para fins tributários e outros benefícios, sendo sua definição feita por meio do faturamento bruto anual. Esse é o critério

utilizado pelo Sebrae e pelo Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES), como podemos ver na Figura 1.

**Figura 1** – Divisão dos portes empresariais: critério receita bruta anual

CRITÉRIO: RECEITA BRUTA	DEFINIÇÃO	RECEITA BRUTA ANUAL
<b>Microempresa</b>	Sociedade empresária, sociedade simples, empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário, devidamente registrados nos órgãos competentes, que aufera em cada ano calendário.	igual ou inferior a R\$ 360.000,00
<b>Empresa de pequeno porte</b>	A empresa de pequeno porte não perderá o seu enquadramento se obter adicionais de receitas de exportação, até o limite de R\$ 4.800.000,00.	superior a R\$ 360.000,00 e igual ou inferior a R\$ 4.800.000,00
<b>Microempreendedor individual</b>	É a pessoa que trabalha por conta própria e se legaliza como pequeno empresário optante pelo Simples Nacional. O microempreendedor pode possuir um único empregado e não pode ser sócio ou titular de outra empresa.	igual ou inferior a R\$ 81.000

Fonte: SEBRAE (2013).

Outros órgãos governamentais têm suas normas para definição do porte da empresa, como é o caso do IBGE, que utiliza o critério por número e considera, ainda, o ramo de atividade, comércio e serviços e indústria. Desse modo, a Figura 2 nos mostra como as entidades são categorizadas por ele:

**Figura 2** – Critério de Classificação do Porte das Empresas por Porte, no Critério de Pessoas Ocupadas<sup>5</sup>

PORTE	SETORES	
	SERVIÇOS E COMÉRCIO	INDÚSTRIA
MICROEMPRESA	ATÉ 09 PESSOAS OCUPADAS	ATÉ 19 PESSOAS OCUPADAS
PEQUENA EMPRESA	DE 10 A 49 PESSOAS OCUPADAS	DE 20 A 99 PESSOAS OCUPADAS
MÉDIA EMPRESA	DE 50 A 99 PESSOAS OCUPADAS	DE 100 A 499 PESSOAS OCUPADAS
GRANDE EMPRESA	ACIMA DE 100 PESSOAS	ACIMA DE 500 PESSOAS

Fonte: SEBRAE (2013).

<sup>5</sup> O presente critério não possui fundamentação legal. Para fins legais, vale o previsto na Legislação do Simples (BRASIL, 2006).

No bojo deste trabalho, trataremos como sendo “pequenos negócios” ou “pequenas empresas” tanto os microempreendedores individuais quanto as microempresas e as empresas de pequeno porte. Esse tratamento foi dado porque são esses os segmentos que, de acordo com os critérios estabelecidos da Lei Complementar nº 123/2006, recebem tratamento diferenciado e favorecido.

Hoje, segundo o Mapa da Empresas (Brasil, 2021a), o país conta com um total de 17.973.697 empresas ativas. Segundo o Sebrae (2019), o número de pequenos negócios, em dezembro de 2019, chegou a 15,4 milhões. Sendo que as microempresas e as empresas de pequeno porte representam, aproximadamente, 99% das empresas existentes no Brasil, o que representa 54% dos empregos formais e 44% da massa salarial. Dito isso, não há dúvidas de que elas sejam as maiores geradoras de empregos dentro da economia brasileira.

Nesse aspecto, sobre a importância das pequenas empresas, temos que:

[...] uma importante contribuição no crescimento e desenvolvimento do País é a de servirem de colchão amortecedor do desemprego”. Continua, “constituem uma alternativa de ocupação para uma pequena parcela da população que tem condições de desenvolver seu próprio negócio, e uma alternativa de emprego formal e informal, para uma grande parcela da força de trabalho excedente, em geral com pouca qualificação, que não encontra emprego nas empresas de maior porte. (IBGE, 2003, p.15).

Assim, segundo o Empresômetro (2016), em se tratando de micro e pequenas empresas, constata-se uma predominância de pequenos negócios brasileiros, nos setores de comércio e serviço, como podemos observar na Figura 3.

**Figura 3** – Concentração de micro e pequenas empresas por setor e atividade

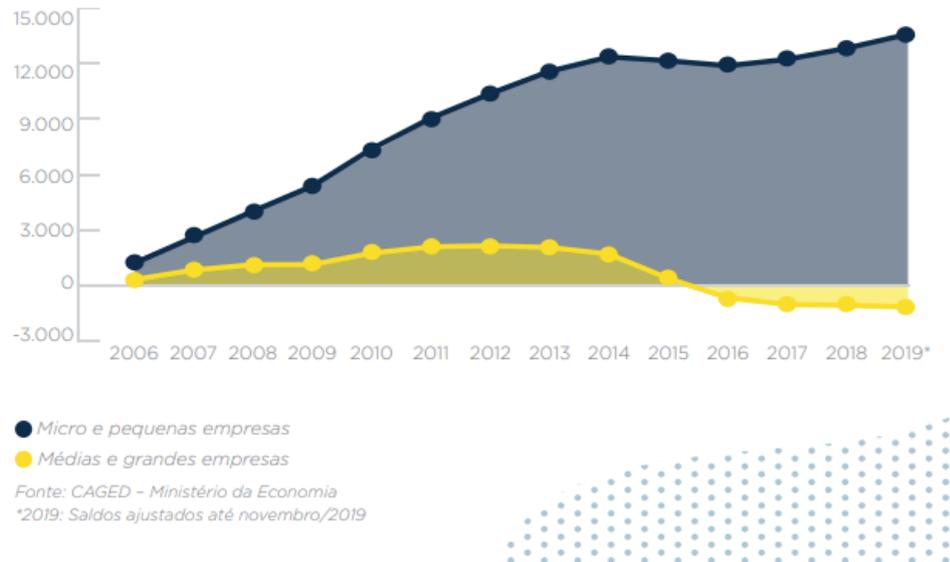


**Fonte:** Empresômetro (2016).

Para se ter ideia de tamanha importância, segundo dados extraídos de um relatório elaborado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e pelo Sebrae, vemos que o saldo das vagas de

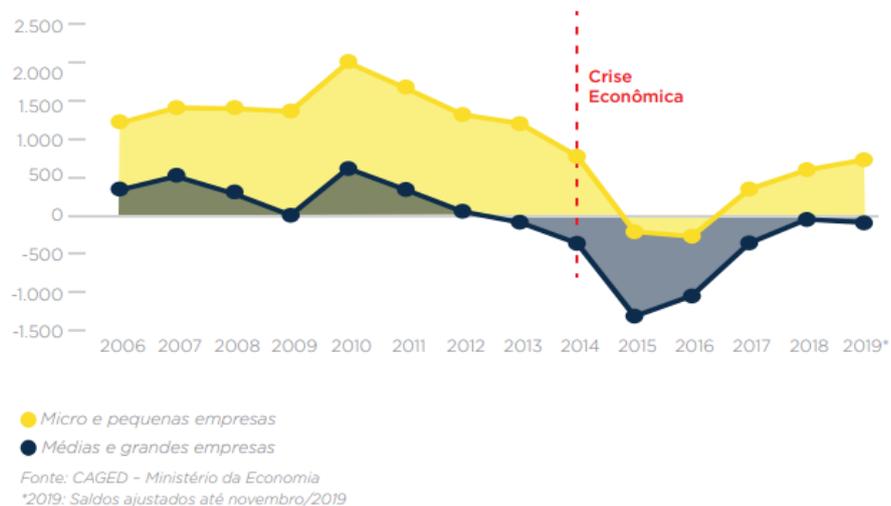
empregos geradas por porte empresarial nos últimos anos, inclusive com a crise econômica, teve nas pequenas empresas o seu maior aliado, como destacam os gráficos 5 e 6:

**Gráfico 5** – Número acumulado do saldo de vagas de emprego geradas por porte de empresa e ano



Fonte: SEBRAE (2020).

**Gráfico 6** – Saldo de Vagas de emprego geradas por porte de empresa e ano



Fonte: SEBRAE (2020).

Um estudo elaborado pelo Sebrae e pela FGV, no ano de 2020, aponta que, hoje, os pequenos negócios já correspondem a 30% do valor adicionado ao PIB do país, ou seja, um quarto do PIB brasileiro. Segundo o mesmo estudo, a força das micro e pequenas empresas é notada, principalmente, nas atividades de comércio e serviços — que, juntas, respondem por

23% desses 30% — e é crescente nos últimos 35 anos. Sobre o assunto, Sarfati (2013) aponta que:

O primeiro debate concentra-se no papel das MPMEs na geração de empregos, crescimento econômico, diminuição das desigualdades sociais e inovação. Esta hipótese schumpeteriana tem sido estudada por diversos autores (Holtz-Eakin e Kao, 2003; Newberry, 2006; Luetkenhorst, 2004; Raynard e Forstater, 2002), que apontam para uma correlação positiva entre a incidência da atividade empreendedora e o crescimento da economia, aumento do emprego, diminuição da desigualdade social, desenvolvimento da cadeia produtiva das empresas multinacionais (EMNs) e desenvolvimento de iniciativas de sustentabilidade. (SARFATI, 2013, p. 27).

Em linhas gerais, no Brasil, as políticas governamentais, tradicionalmente, não elegeram como prioridade os pequenos negócios, tanto nos ciclos de substituição pela industrialização e expansão das importações das décadas de 1950 a 1970 quanto na crise econômica da década de 1980 até o período de neoliberalismo econômico dos anos de 1990. No entanto, a partir da segunda metade da década de 1990, dois grandes marcos foram de fundamental importância no processo de mudança no tratamento dado aos pequenos negócios no país. Primeiramente, a nível regulatório, a mudança veio com a Lei nº 9.317/96, conhecida como Lei Federal da Simples, que ordenava tratamento tributário diferenciado às micro e pequenas empresas (BRASIL, 1996). Posteriormente, a Lei nº 9.841/99, conhecida como Estatuto da Micro e Pequena Empresa, veio para regulamentar o tratamento favorecido, simplificado e diferenciado dispensado às micro e pequenas empresas brasileiras. (BRASIL, 1999).

As duas leis citadas no parágrafo anterior foram revogadas pela Lei Complementar nº 123/2006, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. A Lei Geral foi um grande avanço em termos de política pública, pois introduziu uma maior justiça tributária aos pequenos negócios, simplificando e desburocratizando todo o processo de formalização e fechamento das empresas ao facilitar o pagamento de impostos, as iniciativas de educação empreendedora, o acesso ao crédito, as compras públicas, o estímulo às exportações, a cooperação entre empresas, entre tantos outros pontos importantes (SCHWINGEL; RIZZA, 2013).

Nesse aspecto, restou ao constituinte a intenção de gerar equidade entre as empresas ao inserir o tratamento diferenciado aos pequenos negócios, partindo da premissa de tratar desigualmente os desiguais, na exata medida de suas desigualdades. Isso se deu pelo desequilíbrio na comparação das micro e pequenas empresas com as grandes corporações, no tocante à estrutura mais robusta das grandes empresas ao enfrentamento da burocracia, a maior

capacidade de pagamento da alta carga tributária existente no Brasil, demonstrando que os pequenos negócios têm menos estabilidade, o que acarreta um maior índice de mortalidade frente às médias e grandes empresas.

Por meio da Lei Geral, foi instituído, também, o Regime Especial Unificado de Arrecadações de Tributos e Contribuições, o “Simples Nacional”, um marco em termos de desburocratização e simplificação na abertura de empresas no Brasil. O Simples, como é conhecido popularmente, passou a permitir, a partir de um único documento, a apuração e o recolhimento mensal de tributos e contribuições federais, estaduais e municipais. Na prática, o novo sistema unificou oito tributos federais, estaduais e municipais que incidiam sobre as microempresas e as empresas de pequeno porte: Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ);<sup>6</sup> Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI);<sup>7</sup> Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL);<sup>8</sup> Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS);<sup>9</sup> Programa de Integração Social (PIS)/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP);<sup>10</sup> Instituto Nacional do Seguro Social (INSS);<sup>11</sup> Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS)<sup>12</sup>; e Imposto Sobre Serviços (ISS)<sup>13</sup>. Para se ter uma ideia, entre 2007 e 2018, a arrecadação do Simples dobrou, chegando a 8,4% da Arrecadação Federal (SEBRAE, 2020). O Gráfico 7 apresenta a série histórica da arrecadação do Simples no Total da Arrecadação de Tributos Federais em porcentagens.

---

<sup>6</sup> O IRPJ é um imposto federal cobrado sobre os lucros das empresas brasileiras.

<sup>7</sup> O IPI é um imposto federal que incide sobre produtos industrializados, nacionais e estrangeiros.

<sup>8</sup> O CCSL é um tributo federal que incide sobre todas as Pessoas Jurídicas (PJ) domiciliadas no Brasil. Seu objetivo é o de apoiar financeiramente a Seguridade Social.

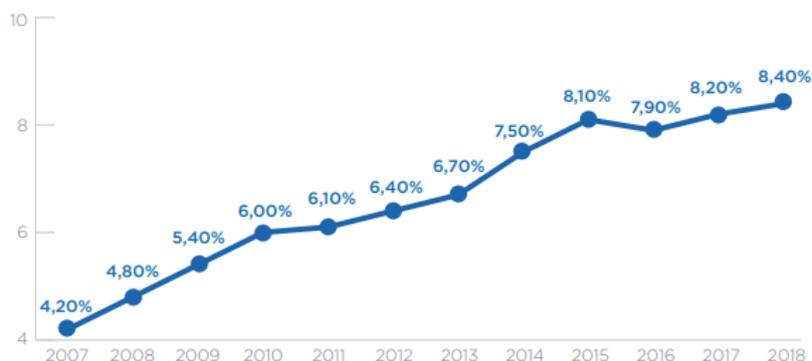
<sup>9</sup> O COFINS é um imposto que incide sobre o faturamento das pessoas jurídicas de direito privado, exceto as microempresas e as empresas de pequeno porte, com destinação às áreas de saúde, previdência e assistência social.

<sup>10</sup> O PIS e o PASEP são impostos diferentes, contudo, fazem parte de uma conta unificada que concentra os recursos das contribuições sociais recolhidas pelas empresas para serem transformados em benefícios a trabalhadores dos setores privado e público, como o seguro-desemprego, o abono e a participação na receita.

<sup>11</sup> O INSS é o imposto que incide sobre o salário do trabalhador e é responsável por assegurar a aposentadoria e fornecer benefícios aos cidadãos brasileiros, que incide sobre o valor mensal o percentual do salário do trabalhador. A contribuição pode ser autônoma ou descontada do salário pelo empregador.

<sup>12</sup> É um imposto estadual que incide sobre a circulação de produtos como eletrodomésticos, alimentos, serviços de comunicação e transporte intermunicipal e interestadual, entre outros. A cobrança do ICMS é feita no momento da venda de uma mercadoria ou na realização de alguma operação em que se aplique esse tributo.

<sup>13</sup> É um tributo municipal que incide em regra sobre os casos em que ocorre uma prestação de serviço. As empresas e os profissionais autônomos, que prestam serviço devem recolher o INSS.

**Gráfico 7** – Arrecadação do Simples no Total da Arrecadação de Tributos Federais (em %)

Fonte: SEBRAE (2020).

Desde 2006, a Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas já passou por nove atualizações, as quais serão apresentadas mais adiante e que foram fundamentais para o aumento do número de pequenos negócios formalizados no Brasil.

Outro grande marco, foi o lançamento e a criação da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas (Redesim), em 2007, por meio da Lei Federal nº 11.598, cujo objetivo é conseguir efetivar a desburocratização prevista na Lei Geral, permitindo que o empresário abra ou regularize o seu negócio de forma simplificada e sem burocracia (BRASIL, 2007b). Com isso, significa dizer que as estruturas governamentais encarregadas pelo registro e pela legalização de empresas atuarão de forma integrada, o que admitirá a execução completa de todo o processo por meio da entrada única de informações na internet. Todavia, para que a Redesim seja efetivamente implantada, ela deve vir acompanhada de uma série de mudanças administrativas e culturais dos gestores públicos e dos cidadãos, como, por exemplo, ajustes tecnológicos, desapego do papel e dos carimbos, adequações legislativas e redesenho de processos nos âmbitos federal, estadual e municipal.

Em agosto de 2007, foi aprovada a Lei Complementar Federal nº 127, a qual instituiu aprimoramentos na Lei Geral, como a possibilidade de determinadas categorias do setor de serviços optarem pelo Simples Nacional, além da possibilidade do parcelamento de débitos (BRASIL, 2007a). No ano seguinte, em 2008, foi aprovada a Lei Complementar Federal nº 128, que criou a figura jurídica do microempreendedor individual. Outras melhorias geradas pela Lei Complementar nº 128 foram a inclusão de novas atividades econômicas no rol de empresas que podem optar pelo Simples Nacional e a autorização para a instituição de crédito presumido pelos estados e municípios (BRASIL, 2008).

Já em 2009, foi aprovada a Lei Complementar nº 133, a qual permitiu a opção pelo Simples Nacional para as empresas do setor cultural (BRASIL, 2009). Dois anos depois, no mês de novembro de 2011, foi aprovada a Lei Complementar nº 139, a qual reajustou em 50% as tabelas de enquadramento das empresas no Simples e elevou os tetos de receita bruta anual. Os tetos passaram, então, de R\$ 36 mil para R\$ 60 mil (no caso do empreendedor individual), de R\$ 240 mil para R\$ 360 mil (relativamente às microempresas) e de R\$ 2,4 milhões para R\$ 3,6 milhões (em relação às empresas de pequeno porte). Tais mudanças passaram a vigorar em janeiro de 2012. Outra medida significativa implantada pela Lei Complementar nº 139/2011 foi o parcelamento da dívida tributária para os empreendedores que se encontravam enquadrados no Simples Nacional, com prazo de pagamento de até 60 meses (BRASIL, 2011).

No ano de 2014, foi publicada a Lei Complementar nº 147/2014, que dentre as principais medidas, ampliou o rol de atividades admitidas a optar pelo Simples Nacional e, além disso: possibilitou a baixa de empresas, mesmo com pendências ou débitos tributários, a qualquer tempo; ajustou distorções de caráter previdenciário do microempreendedor individual que presta atividades de hidráulica, eletricidade, pintura, alvenaria, carpintaria e de manutenção ou reparo de veículos; e inseriu a limitação da aplicação da Substituição Tributária do ICMS para optantes do regime simplificado. A Lei Complementar nº 147/2014 ainda equiparou o pequeno produtor rural e o agricultor rural às microempresas e às empresas de pequeno porte, permitindo que o pequeno produtor e o agricultor usufruam do tratamento diferenciado previsto na Lei Geral. Assegurou, também, que os benefícios da Lei Geral sejam aplicados a todos os pequenos negócios, e não apenas aos optantes do Simples Nacional. Além disso, alterou a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei de Licitações), para prever o tratamento especificamente direcionado às micro e pequenas empresas (BRASIL, 2014).

Outra potente atualização na Lei Geral da Micro e Pequena Empresa ocorreu por meio da promulgação da Lei Complementar nº 155/2016, que ampliou o limite de faturamento para o microempreendedor individual e para empresa de pequeno porte e incluiu novas atividades no Simples Nacional, bem como o parcelamento de débitos tributários. No eixo de compras públicas, a lei complementar em questão trouxe a previsão de que, nas licitações, pequenas empresas participantes que tiverem alguma restrição na comprovação da regularidade fiscal e trabalhista terão assegurado o prazo de cinco dias úteis para regularização da documentação, para pagamento ou parcelamento do débito e para emissão de eventuais certidões negativas e/ou positivas com efeito de certidão negativa. Ademais, ela também trouxe a criação da figura do investidor-anjo e a possibilidade de empreendedores do meio rural optarem pela sistemática do MEI (BRASIL, 2016).

A última atualização ocorreu em 2017, com a Lei Complementar nº 162/2017, que criou o Programa Especial de Regularização Tributária das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte com débitos do Simples Nacional (Pert-SN), facilitando a renegociação das dívidas junto à Receita Federal e aumentando o número de parcelas para quitação das dívidas com o governo, de 60 para 180 vezes, além de reduzir juros e multas (BRASIL, 2017).

### 3.1.1.1 Impactos da pandemia do coronavírus nos pequenos negócios brasileiros

A pandemia da Covid-19 vem provocando uma crise humanitária grave e de saúde em todo mundo. A Covid-19 é uma doença causada pelo novo coronavírus, com alto índice de transmissibilidade, levando a OMS a decretar, em março de 2020, uma situação de pandemia. Para se ter uma ideia, até o final do mês de abril de 2021, o Brasil já contabilizava 14.659.011 casos e 403.781 óbitos (BRASIL, 2021b). Desse modo, além do impacto na saúde da população mundial, o vírus tem provocado uma crise empresarial com sérios efeitos socioeconômicos que se propaga por grande parte das empresas no mundo, sobretudo nas pequenas, em todos os setores, direta ou indiretamente.

Em publicação, a OCDE sugere ações e políticas para promover a sustentabilidade financeira de micro, pequenas e médias empresas, neste momento, com o intuito principal de manter os postos de trabalho existentes. O texto indica que as nações devem defender ações de oferta de crédito facilitado, postergação de pagamento de aluguéis, dilação das datas para os pagamentos de impostos, previdência social, remissão de dívidas de pequenas empresas, entre outros. Segundo eles, tais medidas têm como função atenuar as consequências do confinamento, da redução do consumo, do investimento e da produção. Ainda de acordo com o artigo, em âmbito global, as pequenas empresas são responsáveis, em média, por 40% a 60% dos empregos, e a previsão da instituição é que 50% das pequenas empresas não sobreviverão à crise causada pela pandemia (OCDE, 2020).

Tendo em mente a importância dos pequenos negócios para a economia, o auxílio estatal torna-se fundamental para sua sobrevivência. De acordo com dados do Sebrae divulgados em 2020, em pesquisa realizada com mais de 6.500 empresários, observa-se que, no Brasil, os pequenos negócios parecem estar sendo mais afetados pela crise do que as médias e grandes empresas. Tais só têm fôlego pra sobreviver fechados, em média, por 23 dias. Esse fator mostra a urgência na formulação de medidas simplificadas e efetivas por parte do Estado (SEBRAE, 2020).

Inúmeros países adotaram políticas para empresas e trabalhadores formais. No Brasil, como as micro e pequenas empresas não são o foco principal das políticas públicas emergenciais do governo, neste momento, os recursos liberados para combater a crise econômica provocada pela pandemia não estão chegando com a rapidez necessária. Fato é que o mercado de crédito no Brasil para micro e pequenas empresas sempre foi deficitário (muita demanda para pouco dinheiro disponível), já que, mesmo antes da pandemia, elas tinham dificuldade para conseguir crédito.

Diante do cenário vivenciado, os dados do Sebrae (2020) mencionados anteriormente, ainda mostraram que dos 54% dos empresários que buscaram empréstimos desde o início da crise somente 21% conseguiram tomar crédito. O descasamento entre demanda e oferta de crédito mostrou-se evidente com o lançamento do Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe). Tal programa foi formulado para atender micro e pequenas empresas com faturamento anual de até R\$ 360 mil e pequenas com faturamento de R\$ 360 mil a R\$ 4,8 milhões. O que podemos ver é que as medidas adotadas pelo governo brasileiro para socorrer as micro e pequenas empresas afetadas pela crise não foram suficientes para a alta demanda por dinheiro dos pequenos negócios, além disso, a alta burocracia afastou uma demanda importante de empresas.

Em sua primeira versão, o Pronampe já nasceu rodeado de problemas, isso porque o Programa foi tardio, pois faltou *timing* do governo federal. Além disso, faltou informação consolidada para tomada de decisão por parte dos empreendedores: muitas empresas já haviam quebrado, os bancos estavam pedindo garantias excessivas, o que atrapalhou a obtenção dos empréstimos (MARTINEZ, 2020).

O governo federal instituiu, também, o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda por meio da Medida Provisória nº 936/2020, a qual permitiu a suspensão temporária do contrato de trabalho dos funcionários das empresas que aderiram às suas regras. Tal medida possibilitou que empresas, de forma legal, pudessem reduzir a jornada de trabalho dos seus funcionários, com possibilidade de redução condizente do salário, nas proporções de 25%, 50% e 70%. A empresa beneficiada deve garantir, como instrumento garantidor, que o emprego do trabalhador seja restabelecido por um período análogo à utilização do Programa pelo empregador (BRASIL, 2020).

Por sua vez, o BNDES lançou o “BNDES crédito pequenas empresas”, um empréstimo limitado a R\$ 70 milhões e disponibilizado por meio de agentes parceiros credenciados para todos os portes empresariais, com prazo máximo para pagamento de cinco anos, além de até dois anos de carência para que os postos de trabalho pudessem ser mantidos e novos pudessem

ser gerados. A diretriz mencionada abrange desde os microempreendedores individuais até as empresas que faturam até R\$ 300 milhões por ano. Na verdade, esse não foi um lançamento, uma vez que a linha de crédito já existia, o que houve foi apenas uma alteração do valor máximo de empréstimo e um aumento do limite de faturamento anual da empresa (BNDES, 2020).

Já o Sebrae relançou o Fundo de Aval às Micro e Pequenas Empresas (Fampe) em parceria com a Caixa Econômica. Esse fundo serve para possibilitar que o pequeno negócio avalizado tenha uma garantia de modo a conseguir um empréstimo. Foram disponibilizados para essa linha de crédito R\$ 7,5 bilhões, mas, assim como o “BNDES crédito pequenas empresas”, o Fampe já existia antes da pandemia, passando apenas por algumas mudanças e adaptações (SEBRAE, 2020).

O ministro da Economia, Paulo Guedes, na reunião ministerial do dia 22 de abril de 2020, mostrou que a disponibilização de crédito para os pequenos negócios é prioridade, quando colocou, por exemplo, as pequenas empresas como coadjuvantes dessa disponibilização: “Nós vamos ganhar dinheiro usando recursos públicos para salvar grandes companhias. Agora, nós vamos perder dinheiro salvando empresas pequenininhas”, falou o ministro (ESTADÃO, 2020).

Como podemos ver, as medidas de auxílio às empresas, em especial as pequenas, tomadas pelo governo federal, ficaram muito aquém da necessidade dos pequenos negócios brasileiros. Afinal, os efeitos da pandemia ainda devem perdurar na economia, impactando a saúde financeira dos pequenos negócios por longos períodos.

Em síntese, mesmo com as linhas apresentadas anteriormente, vemos que a demanda por crédito por parte das pequenas empresas é crescente, visto que o índice de mortalidade delas não para de aumentar. No que diz respeito à formulação de medidas emergenciais de apoio aos pequenos negócios, o Brasil está longe de alcançar um patamar satisfatório diante de um momento de tanta fragilidade pelo qual a economia está passando, isso porque além do descasamento entre demanda e oferta de crédito, tem-se uma burocracia excessiva, que impacta na sustentabilidade financeira das empresas neste cenário de crise da Covid-19.

### *3.1.1.2 Mas o que é o microempreendedor individual, e como ele foi criado?*

A figura do microempreendedor individual merece destaque. Ela foi concebida em 2008, no então governo Lula, por uma demanda da sociedade civil, com forte apoio de entidades empresariais, do Poder Legislativo e do Poder Executivo, os quais clamavam por uma figura

empresarial que, além de garantir um modelo de empresa menos burocrático e mais barato, também atuasse estrategicamente na geração de emprego, na inclusão social e produtiva, na distribuição de renda, na redução da informalidade e no fortalecimento da economia. Nesse cenário, o governo federal instituiu a Lei Complementar nº 128/2008, que criou o Microempreendedor Individual (MEI), um novo modelo empresarial de entrada, o qual dava condições mais justas e equânimes de competição aos pequenos negócios em relação aos maiores. Importante destacar, como vimos anteriormente, que a criação do MEI é fruto da Lei nº 123/2006.

A criação da figura do microempreendedor individual foi realmente transformadora do ponto de vista do contribuinte, do cidadão e do candidato a empresário, ao permitir a formalização e a inclusão produtiva e previdenciária de trabalhadores por conta própria com renda anual de até R\$ 81 mil em 2021 (o valor inicial era menor e foi alterado por lei complementar). A formalização desses empreendedores antes da criação dessa política pública tornava-se quase inviável e muito dispendiosa, não só do ponto de vista burocrático, mas também do ponto de vista financeiro: a carga tributária era enorme para a primeira faixa empresarial, o que acabava por contribuir substancialmente com o aumento da informalidade no Brasil.

Ainda a esse respeito, segundo o Sebrae, nos últimos cinco anos, por conta do período de grandes dificuldades na economia, o número de microempreendedores individuais <sup>14</sup> no país cresceu mais de 120% (SEBRAE, 2019).

O MEI, além de ser atualmente um dos maiores protagonistas no que diz respeito à inclusão produtiva dos empreendedores em estágio inicial no Brasil, sendo ele o primeiro degrau da vida empresarial do potencial empresário, também tem como característica a proteção previdenciária do cidadão, pois a política pública prevê, além de um CNPJ, a garantia do direito da aposentadoria por idade, da aposentadoria por invalidez, do auxílio-doença, do salário maternidade e da pensão por morte (para a família).

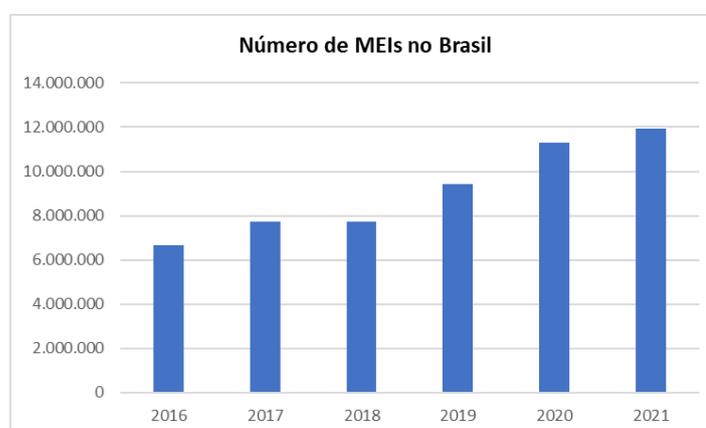
### *3.1.1.3 Austeridade*

---

<sup>14</sup> O microempreendedor individual é o pequeno empresário que tem o faturamento limitado a R\$ 81.000,00 por ano e que tenha, no máximo, um empregado. Além disso, ele não deve participar como sócio, administrador ou titular de outra empresa.

Depois de pouco mais de 12 anos da criação da política pública do Microempreendedor Individual (MEI), evidencia-se a importância dessa ação estatal para a atividade empreendedora no Brasil. Contudo, por conta da crise e da diminuição dos postos de trabalho, os números revelam que o empreendedorismo por necessidade bateu recordes, sendo neste momento, para muitos, a única forma possível de se obter renda. O Gráfico 8 nos mostra que dados da Receita Federal evidenciam o crescente número de Microempreendedores Individuais (MEIs) no país, sendo que, em abril deste ano, ultrapassou a marca dos 12 milhões de microempreendedores (BRASIL, 2021c).

**Gráfico 8** – Evolução do número de MEIs no Brasil



**Fonte:** BRASIL (2021).

Resta pontuar que a mudança na forma como o Estado brasileiro tem lidado com o mundo empresarial, sob a égide de implementação de reformas com impacto negativo na vida do trabalhador, é objeto importante a ser mencionado neste estudo. A Reforma Trabalhista de 2017 e a mais recente reforma, a da previdência, de 2019, ainda que de forma indireta, acabaram por desvirtuar o objeto principal da política pública do MEI, tornando-a atualmente em um quase sinônimo de precarizar as formas legais de trabalho.

A Reforma Trabalhista nasceu com o argumento de que a regulamentação do mercado de trabalho estaria associada ao aumento dos custos de contratação e demissão para as empresas, tornando-as menos produtivas e competitivas. Segundo Silva (2018), para grande parte dos defensores dessa reforma — como as Federações das Indústrias e a mídia, além de muitos congressistas da época, como o então deputado Rogério Marinho e o senador Ricardo Ferraço —, existe no Brasil uma regulação onerosa e excessiva do mercado de trabalho, o que prejudicaria tanto a economia quanto os trabalhadores.

Assim, através da narrativa criada para a consolidação dessa reforma, torna-se necessário analisar como as mudanças na legislação, trazidas por ela, afetam as relações de trabalho no país, especialmente no que tange à precarização dos contratos de trabalho e sua relação com o desvirtuamento da política pública do microempreendedor individual. Importante trazer, também, que a relação a qual se pretende mostrar entre regulação trabalhista e menos postos de trabalho não existe da forma como pretendem dimensionar. Assim,

Estudo recentemente divulgado pela Organização Internacional do Trabalho – OIT – sobre reformas laborais implementadas em 110 países, entre 2008 a 2014, mostra que a despeito da forte desregulação da legislação trabalhista ocorrida em todos eles, não foram expressivos os resultados alcançados em termos de redução do desemprego (ADASCALITEI; MORANO, 2016). Entretanto, as reformas ensejaram redução da massa salarial, empobrecimento e aumento das desigualdades sociais. Com isso, fragilizaram as bases para retomada do crescimento econômico, pois reduziram o dinamismo propiciado pelo consumo dos trabalhadores e das famílias. (DIEESE, 2017).

Fato importante é que a regulação do mercado de trabalho traz proteção para os trabalhadores, pois, de modo geral, há uma relação desproporcional nos acordos entre patrões e empregados. A distopia entre o objetivo inicial do MEI e o seu uso cotidiano, mostra algumas aberrações em seu objeto central, como é o caso do uso da formalização por meio da figura do microempreendedor com o objetivo de diminuir os custos do empregador inerentes aos encargos trabalhistas oriundos da contratação de um empregado através da CLT.

Como mencionamos acima, temos visto que, por um lado, ao longo dos anos, a figura do microempreendedor individual tem contribuído substancialmente na luta contra a informalidade no Brasil, no entanto, por outro lado também tem sido usada para burlar leis trabalhistas. Como política pública, os números mostram que a figura do MEI teve um efeito positivo sobre a inclusão produtiva e o ingresso de muitos cidadãos ao mercado de trabalho formal. Já como resultado negativo, muito vem se falando do forte indício de precarização do trabalho por meio do formato jurídico de empresa.

Ao analisar as transformações que a flexibilização do mercado de trabalho teve nos trabalhadores nos últimos anos com os “novos” modelos e formatos de emprego e trabalho, vemos o crescimento do número de trabalhadores terceirizados e o afrouxamento dos seus direitos trabalhistas, como, por exemplo, é o caso dos motoristas e entregadores de aplicativo.

Diante do fenômeno da flexibilização do mercado de trabalho em todo mundo, o economista Standing (2014) define o grupo social submetido a essa nova condição como “preariado”. Essa classe teria relações de produção definidas, acobertadas por uma agenda neoliberal, que propaga a ideia de insegurança e transferência de riscos para os trabalhadores,

fazendo com que o número de pessoas em situação de vulnerabilidade em um “trabalho” venha aumentando de forma exponencial (STANDING, 2014).

Pode-se dizer que isso acontece, também, pois existe no imaginário do empregador a ideia de que ele se desresponsabiliza dos direitos trabalhistas dos seus funcionários quando incentiva que empregados celetistas se transformem em MEIs. Por outro lado, o próprio trabalhador muitas vezes se submete a tal acordo, entendendo que o valor líquido do seu salário será maior, ainda que sem as coberturas sociais e previdenciárias as quais teria direito se fosse contratado via CLT.

Alencar (2010, *apud* MALAGUTTI, p. 122) esclarece a questão como:

Muito mais que “espírito empreendedor”, essas atividades resultam mais da luta dos trabalhadores sobranceiros, os antes “marginais” e hoje “excluídos”, pela dinâmica da acumulação capitalista, pela reprodução da própria vida. Essas atividades variadas nada mais são do que precárias alternativas frente à desestruturação do mercado de trabalho e do aumento do desemprego. [...] Todavia, é hipocrisia ou cinismo perverso tomá-los como expressão de liberdade e autonomia ou da manifestação do espírito empreendedor, dado o contexto histórico no qual ocorre esta revalorização ou redescoberta da pequena produção mercantil. (ALENCAR 2010 *apud* BEHRING, 2000, p. 122).

A verdade é que MEI não pode ser um fim em si mesmo. A política pública precisa de uma ampla reestruturação para não ser vista somente como um caminho para a formalidade, e sim como um percurso para o crescimento empresarial e para a inclusão produtiva responsável, por meio do investimento em capacitação e informação.

Os fatos supramencionados desvelam um Brasil onde a força das grandes empresas, das elites mundiais e dos sindicatos tem se tornado uma luta autocentrada, na qual todos estão lutando pela preservação dos seus próprios privilégios. Por fim, percebe-se que a ausência completa de organização autônoma da sociedade fez com que os interesses corporativos conseguissem prevalecer acima dos interesses da coletividade.

Tal contexto mostra-se cada vez mais distante do funcionamento saudável da democracia e do fortalecimento do ideal de solidariedade fundamental aos direitos sociais, políticos e civis, que deveriam ter a dimensão do diálogo, da construção de consensos, programas e estratégias. Portanto, ainda que o cenário político não seja dos mais favoráveis se comparado a anos anteriores, vislumbram-se experiências ainda iniciais e pouco conhecidas que precisam ser contadas. Temos, por exemplo, em alguns municípios brasileiros, referências de como uma agenda pública, voltada para o desenvolvimento econômico local e também para a justiça social, pode funcionar como promotora de políticas públicas e de projetos menos

centralizados em um só grupo e mais focados na coletividade, de modo a combater possíveis desigualdades nos territórios. Isso se deve, em grande medida, a um planejamento estratégico pensado e conduzido na localidade de acordo com as necessidades e as características locais, com inovação social e estratégias de médio e longo prazo, como veremos a seguir.

#### **4 O USO DO PODER DE COMPRA MUNICIPAL COMO POLÍTICA PÚBLICA DE DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO LOCAL**

O denominado “uso do poder de compra” pode ser compreendido como a possibilidade que o Estado possui de utilizar os procedimentos licitatórios como fonte geradora de emprego e de renda. Internacionalmente, a utilização do uso do poder de compra do Estado é prática recorrente, sendo frequentemente utilizado como instrumento de desenvolvimento por diversos países. Assim, “Numerosos membros da OMC utilizam suas decisões de compras públicas como meio de alcançar objetivos de suas políticas nacionais para determinados setores econômicos ou grupos sociais” (OMC, 2021c).

Além da sua função básica de suprir as necessidades de aquisição da administração pública, o uso do poder de compra pelos governos pode representar uma política pública efetiva capaz de viabilizar estratégias locais de desenvolvimento econômico equitativo e sustentável, visando além dos aspectos propriamente econômicos, a possibilidade de contribuir para a erradicação da pobreza, a preservação do meio ambiente, a diminuição das desigualdades sociais, entre tantos outros aspectos.

O uso do poder das compras públicas como meio do favorecimento às MPEs vem sendo alvo de intensas discussões acadêmicas e governamentais, pelo menos, desde o início da última década. Catanni (2002), Lima (2009) defendem o uso do poder de compra do Estado como um instrumento de geração de emprego e renda, demonstrando a relevância das MPEs na economia nacional.

Segundo Ribeiro e Inácio Filho (2019), estima-se que as compras governamentais mobilizem, em média, 12,5% do PIB do Brasil (média calculada para o período 2006–2016). Em contrapartida, documentos e pesquisas que remontam os últimos 20 anos, avaliam que as compras públicas na Europa e nos Estados Unidos podem representar entre 16% e 20% do PIB dessas regiões (AURIOL, 2005).

De acordo com o Thai (2001), a compra de bens e serviços pelo poder público está entre as quatro principais atividades econômicas nas quais os governos estão envolvidos. Já as autoras Câmara e Frossard (2010) afirmam que, quando se pensa em contratações públicas, precisamos vislumbrar, além da dimensão econômica, o propósito real de alcançar em profundidade a finalidade do fazer público. Para as autoras:

[...] é preciso intensificar as discussões sobre o potencial das compras realizadas pela administração pública brasileira, atribuindo novos significados ao gasto público a partir de suas compras. O volume de gastos dos entes públicos pode trazer impacto

socioeconômico, servindo como um instrumento de destaque da ação governamental dado ao poder de compra do setor público. (CÂMARA; FROSSARD, 2010, p. 11).

No contexto da Agenda 2030<sup>15</sup>, adotada durante a Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, em setembro de 2015, destacamos para melhor compreensão do impacto do uso do poder público de compra para o futuro da humanidade o objetivo de número 12, que tem como pressuposto “assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis”, como disposto na Figura 4.

**Figura 4** – Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)



**Fonte:** ONU NO BRASIL (2018).

Destacamos, ainda, que a meta 12.7 da Agenda 2030 representa o compromisso dos governos de promover práticas de compras públicas sustentáveis. Em linhas gerais, segundo Simms (2006), a compra sustentável é:

Compra sustentável é um processo por meio do qual as organizações, em suas licitações e contratações de bens, serviços e obras, deverão valorar os custos efetivos com base nas condições de longo prazo, buscando gerar benefícios à sociedade e à economia e reduzir os danos ao ambiente natural. (SIMMS, 2006).

<sup>15</sup>Trata-se de uma agenda global que contempla 17 Objetivos (Objetivos de Desenvolvimento Sustentável) e 169 metas envolvendo diversas temáticas, como equidade de gênero, erradicação da pobreza e da fome, saúde, educação, energia, na qual o Brasil é signatário.

Esse, portanto, representa um compromisso assumido pelos governos signatários em adequar os seus meios de produção, suas políticas públicas e seu uso do poder de compras para um modelo mais sustentável. Sendo assim, o foco dessa meta está no uso do poder de compra das instituições governamentais como um meio factível para a promoção do desenvolvimento da forma mais sustentável possível, usando o fundamento das licitações, não só como uma forma de comprar mais barato, mas também com o objetivo de causar menos danos à sociedade, à economia e ao meio ambiente.

O vínculo entre a compra pública e o desenvolvimento sustentável, no Brasil, está assegurado pela Lei nº 12.349/10. Esse dispositivo legal obriga todo gestor público, ao fazer uma compra pública, a olhar para a dimensão do desenvolvimento nacional sustentável. Importante pontuar que, quando você compra localmente, toda a agressão que se faz ao meio ambiente fica minimizada. Estamos falando da questão climática, da diminuição do consumo de água, de energia e de combustíveis fósseis e, também, da melhoria da qualidade de vida da população (BRASIL, 2010). É este, na verdade, o grande objetivo do desenvolvimento sustentável: é possível que haja a compra pública, mitigando o máximo possível a questão social e ambiental.

A maneira como se elabora o processo de aquisição de algum bem e serviço por parte do poder público pode ser muito poderoso e transformador, já que não estamos falando de pouco recurso envolvido. As compras públicas no Brasil, se considerarmos a União e os Estados, somam mais de 16% da folha, ou seja, é um valor muitas vezes superior, por exemplo, a todo auxílio emergencial devotado à população nesta época de pandemia (AGÊNCIA SENADO, 2020).

A utilização do uso do poder de compra local é prática permanente em outros países e, além de gerar desenvolvimento regional, permite o crescimento e fortalecimento do ambiente de negócios para micro e pequenas empresas. Dessa maneira, deve-se pensar no impacto do uso do poder de compras públicas em determinado território como uma política pública multidisciplinar com aspectos econômicos, sociais e ambientais. Atualmente, poucos são os governos que já integralizaram tal conceito em sua plenitude, como podemos ver em um diagnóstico sobre as Compras Públicas Sustentáveis (CPS) publicado em 2017 pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), um braço das Nações Unidas.

Nesse contexto, destacam-se especialmente os países da Força-Tarefa de Compras Públicas Sustentáveis, que mencionamos anteriormente, liderados pela Suíça, no âmbito do Processo de Marrakesh. Os números demonstram que 22 dos 28 países signatários apresentaram planos nacionais contemplando a formação de políticas públicas mais sustentáveis e que fossem

voltadas ao uso de poder de compra governamental (CAVALCANTI *et al.*, 2017). A Figura 5 traz os seis países europeus considerados pioneiros em CPS/CPV.

**Figura 5** – Países europeus considerados pioneiros em CPS/CPV<sup>16</sup>

País	Razões do Pioneirismo
Alemanha	Referência no uso de sistemas de rotulagem ambiental.
Holanda	Plano de Ação estabelecido em 2003, anteriormente à maioria dos demais países europeus.
Portugal	Detém ferramentas para monitoramento dos benefícios proporcionados pelas CPV.
Espanha	Política apoiada por instituições especializadas na definição de critérios para produtos e serviços e com preocupação relacionada às compras de nível local.
Suécia	Ações de capacitação de servidores e diálogo com o setor produtivo.
Reino Unido	Utilização do pensamento de ciclo de vida para estabelecimento dos critérios voltados às CPS.

**Fonte:** CAVALCANTI *et al.*, 2017, p. 14.

De acordo com o estudo, ainda há países não europeus considerados pioneiros no tema de compras públicas sustentáveis ou verdes, como: “Estados Unidos (foco social nas políticas de compras); Japão (pioneiro na instituição de uma rede global de compras públicas verdes) e Coreia do Sul (um dos modelos mais avançados no quesito de monitoramento das compras públicas verdes)” (CAVALCANTI *et al.*, 2017, p. 14).

Mesmo com esses bons exemplos, vemos que a grande maioria dos países ainda olha para as questões voltadas à economicidade das contratações, o que explica por que durante muito tempo se imaginou a compra pública como sendo um procedimento extremamente burocrático. Todo esforço para observar a compra pública era no sinal de que ela pudesse entregar para administração pública um produto mais barato e, evidentemente, um produto que pudesse atender aos objetivos da administração.

Como vimos, em escala global, mesmo sem a adesão da maioria dos países, o entendimento do uso do poder de compra governamental estritamente com um ato administrativo conectado à lógica de “quanto mais barato melhor” vem sendo superado por governos em todo o mundo.

Segundo preceitua Fernandes (2009) o uso do poder de compra para o desenvolvimento de micro e pequenas empresas é utilizado por outros países, a exemplo dos Estados Unidos, do Japão e da União Europeia. No Estados Unidos, especificamente, desde a segunda guerra mundial existe a previsão de tratamento diferenciado aos contratos governamentais.

<sup>16</sup> A lista dos países europeus que elaboraram Planos de Ação Nacionais encontra-se disponível no site da European Commission (EUROPEAN COMMISSION, 2021).

No Brasil, por exemplo, quando a Constituição Federal de 1988 foi formulada, dentre muitos elementos, destacamos alguns que trouxeram a ideia de desenvolvimento como uma oportunidade garantidora de justiça econômica e equidade social, ajudando a impulsionar a ideia da compra pública como um potencial instrumento de desenvolvimento econômico local. Um ponto importante para entendermos o link das compras públicas com o desenvolvimento é a noção do direito ao desenvolvimento, que durante muito tempo não foi considerado por juristas e legisladores um direito humano essencial.

Além de sua função básica de suprir a Administração Pública com bens e serviços, o processo de contratação pelo poder público pode representar uma política efetiva que viabilize estratégias locais de desenvolvimento econômico sustentável, visando à geração de emprego e renda, ou mesmo a erradicação da pobreza com diminuição das desigualdades.

Fazendo um recorte histórico trazemos a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1986, como um marco para que em todo mundo o desenvolvimento pudesse ser pensado de maneira ampla e estrutural, como por exemplo a utilização do uso do poder de compra do Estado como um instrumento de desenvolvimento por diversos países.

A declaração supramencionada deu reconhecimento ao direito ao desenvolvimento como um direito inalienável do ser humano (ONU, 1986). Tal decisão acabou repercutindo nos constituintes brasileiros em 1988, quando da elaboração da nova constituição. Dessa forma, os deputados e os senadores constituintes puderam assimilar o entendimento do direito ao desenvolvimento como um direito fundamental a todos e esculpi-lo na nossa Carta Magna.

Como uma das consequências desse imenso processo que acabou por repensar as estratégias brasileiras de desenvolvimento, destaca-se a inclusão do tratamento diferenciado para as microempresas e as empresas de pequeno porte no país, no Inciso 9, Artigo 170, da Constituição Federal, além da inclusão do Artigo 179 da Constituição. Os artigos mencionados, resumidamente, garantem que os entes federativos dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte tratamento jurídico diferenciado, inclusive como fator essencial para garantir a ordem econômica vigente e a justiça social, de modo a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas (incluindo as compras públicas), tributárias, previdenciárias e creditícias, com o intuito de incentivá-las.

Importante destacar, que esses comandos expressos na Constituição ficaram adormecidos durante muito tempo, visto que não temos notícias de grandes legislações complementares, políticas públicas ou atos administrativos governamentais efetivos que ofereçam tratamento diferenciado para pequenas empresas no Brasil desde então. Somente em

2006, acompanhamos a promulgação da Lei Complementar nº 123/2006, também conhecida como a Lei Geral da Micro e Pequena Empresa, que abordou de modo objetivo e bastante amplo a questão do tratamento jurídico diferenciado dispensado a essas empresas e permitindo a inserção delas, dentre outros setores, no mercado das compras públicas.

Apesar de ter sido elaborada com muita objetividade, a Lei Complementar nº 123/2006, em muitos pontos, acabou não colando, inclusive no âmbito das compras públicas, uma vez que havia uma brecha no texto sobre a obrigatoriedade de dar tratamento diferenciado às pequenas empresas nas compras do governo. Isso porque, quando o legislador colocou para o gestor público o verbo “poderá” ao invés do verbo “deverá”, no que diz respeito ao uso do seu poder de compras e a contratação das pequenas empresas, muitos não entenderam que a orientação exposta na Lei Complementar se tratava, portanto, de uma obrigação legal. Foi preciso mais sete anos até que, em 2013, em um movimento articulado pelo Sebrae junto com os Tribunais de Contas do Brasil, esse conhecimento fosse, de fato, disseminado Brasil afora.

Somente a partir disso que o controle externo brasileiro começou a dar efetividade ao cumprimento da Lei Complementar nº 123/2006 e, junto ao Sebrae, iniciou um movimento em busca da alteração da legislação. A partir desse momento, com o aumento da fiscalização dos tribunais de contas sobre o tema, tivemos uma ascensão no número de gestores públicos aplicando o tratamento diferenciado para os pequenos negócios.

No entanto, somente no ano de 2014, essa realidade acabou tomando uma nova forma legislativa, com a Lei Complementar nº 147, com a diferença de que, nesse texto legal, o verbo *poderá* foi substituído pelo impositivo *deverá*, mudando toda a lógica concebida e tornando obrigatório o tratamento jurídico diferenciado às micro e pequenas empresas no que tange às compras públicas (BRASIL, 2014). Como resultado dessa alteração, vimos que o tratamento diferenciado aos pequenos negócios passou a ser uma obrigação de todos os gestores públicos e, conseqüentemente, uma obrigação de todo o órgão de controle, com relação a sua aferição.

O ponto mais importante de toda essa alteração é o entendimento que a compra pública, ou seja, a aquisição de um bem ou de um produto, passa a ser olhada dentro de uma visão sistêmica de Estado e não mais como um procedimento burocrático na qual a administração adquire um produto pelo preço mais baixo. Nesse cenário, a agenda das compras governamentais e a sua relação com a melhoria do ambiente de negócios tem demonstrado relevância por conta do grande volume de capital movimentado por ela em todo o mundo, além do seu componente inovador que, aos poucos, vem se institucionalizando em diversos locais no Brasil. De forma prática, o uso do poder de compra dos governos, tanto municipal quanto estadual e federal, em relação às MPE tem se revelado um meio bastante eficaz para reinvestir

o orçamento do poder público no próprio local, de forma a gerar mais riquezas, renda familiar e incentivar o desenvolvimento econômico integrado e sustentável. Tais pequenas empresas representam, na verdade, um diálogo direto com cidadão e, dessa maneira, são instrumentos potentes na promoção do desenvolvimento local.

Schmidt e Assis (2011) mencionam, também, as inovações trazidas pelo Capítulo V da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa (Lei Complementar nº 123/2006). Para os autores, com essas inovações, há uma mudança conceitual: as contratações deixaram de ser vistas como mero instrumento para que a administração satisfaça suas necessidades e passaram a ser consideradas como uma forma de realização de políticas públicas mais amplas.

De acordo com Fernandes (2013), o papel das micro e pequenas empresas é estratégico, pois contribui e está diretamente ligado ao desenvolvimento econômico e social dos territórios de um país continental como o nosso. Ainda segundo ele, tal afirmação já foi absorvida pela experiência internacional, que aponta a utilização do poder de compra pela gestão pública como uma maneira de impulsionar o crescimento econômico regional, promover a sustentabilidade dos pequenos negócios, fortalecer a longevidade das MPEs e garantir estabilidade de demandas para o setor produtivo. A exemplo, em países como os Estados Unidos e o Japão, além da própria União Europeia, temos boas referências para análise. Nos Estados Unidos, especificamente desde a Segunda Guerra Mundial, existe a previsão de tratamento diferenciado aos contratos governamentais. Dentre os incentivos, destacam-se:

O planejamento das compras, a divisão das grandes contratações em pequenos lotes e a programação das entregas para comportar a capacidade logística das MPEs; a preferência de 6% em obras federais; as agências compradoras devem possuir setor de apoio aos pequenos negócios; destinação de parcela das grandes contratações para MPEs (Hubzone Small Business). (FERNANDES, 2013, p. 46).

Ainda a nível internacional, vários países adotam a política do que eles chamam de “*value for Money*”, ou seja, maior valor para o dinheiro ou, no nosso caso, maior valor para o dinheiro público aplicado nas aquisições de bens e serviços, fortalecendo o desenvolvimento nacional sustentável. Ainda nesse contexto, Garcia (2008) coloca que:

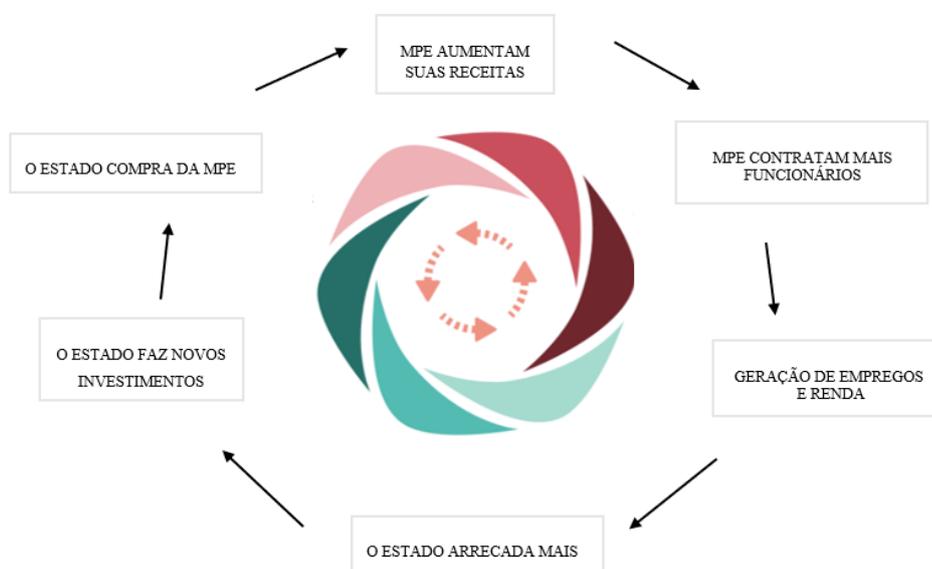
A responsabilidade social pode ser promovida pelas compras públicas de vários modos, entre eles, os incentivos ao emprego e renda, proteção aos discriminados, defesa ambiental, inclusão educacional e redução da desigualdade. As compras feitas pelos governos através de suas Licitações Públicas, podem tanto desenvolver a economia sustentável, como proporcionar a competitividade, estimulando os mercados formais, proteção à concorrência, fomento à tecnologia, arrecadação de tributos; incentivando assim, a livre iniciativa, entre outros. (GARCIA, 2008).

Entre as alternativas de promoção pública de desenvolvimento está o direcionamento dos recursos das compras públicas para setores estratégicos e socialmente desfavorecidos. Nesses casos, o governo utiliza a influência dos altos montantes de recursos utilizados para a aquisição de bens e serviços optando por destiná-los não apenas pelo critério de menor preço, mas objetivando alcançar ganhos de médio e longo prazo por meio da destinação dos recursos públicos a esses setores. Tal artifício é denominado “poder de compra do Estado” (LIMA, 2009) e é utilizado como estratégia de desenvolvimento em diversos países do mundo (OMC, 2011).

Embora as compras públicas movimentem um montante expressivo do PIB brasileiro, a maior parte dos recursos oriundos dessas compras acaba por beneficiar setores já consolidados da economia, o que contribui para a manutenção da concentração de renda. Além disso, a estrutura de compras públicas é padronizada em todos os órgãos e níveis de governo e tem se demonstrado demasiadamente custosa e ineficiente (CASTIONI, 2002).

Contudo, quando olhamos a compra pública como um instrumento de apoio ao desenvolvimento local e também como fonte geradora de emprego e renda para a sociedade, entendemos o seu potencial de transformação de um território. Usar o poder de compras governamentais para dar tratamento favorecido, simplificado e diferenciado aos pequenos negócios, conforme disposto na Constituição Federal, provoca um verdadeiro ciclo virtuoso de desenvolvimento econômico e social. A Figura 6 foi elaborada por nós com base em Lima (2009) e tem como objetivo representar o ciclo virtuoso da compra governamental.

**Figura 6 – Ciclo Virtuoso da Compra Governamental**



**Fonte:** Elaborada pela autora com base em Lima (2009).

#### 4.1 CONHECENDO O PROCESSO LICITATÓRIO

Ao se falar em compras públicas é necessário, primeiramente, conceituar o instrumento da licitação. Mello (2009, p. 517) descreve a licitação como “um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas”. Já segundo as lições de Pietro (2001), a licitação é

o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato. (PIETRO, 2001, p. 350).

Ainda acerca da definição de “licitações” e de seus deveres, Sundfeld (1994) disserta que:

Têm o dever de promover licitação todos os entes estatais, independentemente do caráter público ou privado de sua personalidade. Destarte, são por ele colhidas tanto as pessoas governamentais de direito público (União, Estados e Municípios, suas autarquias e fundações governamentais de direito público) como as pessoas governamentais privadas (empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações governamentais privadas)”. Citadini (1999) relata que “no Brasil a legislação sobre licitações vem sofrendo contínuas modificações, sempre com a justificativa de tornarem as compras mais ágeis e eficazes, evitando os prejuízos dos resultados. (SUNDFELD, 1994, p. 36).

A partir das definições apresentadas, pode-se dizer que, em regra, o gestor público deve observar sempre o menor custo para a administração pública, além de primar pelo princípio da publicidade em todas as fases do processo licitatório.

A legislação brasileira regulamenta o processo licitatório pela Lei Federal nº 8.666/1993, também conhecida como a Lei das Licitações, a qual apresenta como modalidades

licitatórias a concorrência<sup>17</sup>, a tomada de preços<sup>18</sup>, o convite<sup>19</sup>, o concurso<sup>20</sup> e o leilão<sup>21</sup>, e estabelece diretrizes e normas sobre contratos celebrados na administração pública e sobre licitações (BRASIL, 1993). Em seu Artigo 3º, fica estabelecido que:

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

Assim, conclui-se que a licitação ocorre quando a administração pública convoca, seja por edital seja por convite, os interessados em apresentar propostas para aquisição de bens ou prestação de serviços. Cabe ressaltar que existem hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação quando os requisitos previstos na lei são preenchidos e, como consequência, ocorre a chamada “contratação direta”.

Segundo Fiuza (2015), o processo de compras brasileiro é burocrático e engessado, além de exigir inúmeras formalidades e requisitos para a habilitação de fornecedores, o que gera dificuldade por parte dos gestores públicos na aquisição de insumos essenciais ao seu trabalho. Para tentar dirimir um pouco esse caminho burocrático, seguido por gestores públicos que pretendiam comprar insumos para o dia a dia de suas repartições, em 2002, foi publicada a Lei Federal nº 10.520/2002, regulamentado a modalidade denominada “Pregão” (BRASIL, 2002).<sup>22</sup>

---

<sup>17</sup>A Lei 8.666/93, em seu Artigo 22, §1º, prevê que a concorrência “é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto” (BRASIL, 1993). A Lei Federal nº 9.648/98 estabeleceu os valores para a concorrência, sendo assim, essa deverá ser aplicada para contratação de obras e serviços de engenharia acima de R\$ 1.500.000,00, e para compras e contratações de outros serviços, quando o valor estimado for acima de R\$ 650.000,00 (BRASIL, 1998).

<sup>18</sup>Sua previsão encontra-se no Artigo 22, §2º, da Lei nº 8.666/93, a qual define a tomada de preços como a modalidade de licitação “entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas às condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação” (BRASIL, 1993).

<sup>19</sup>Segundo Citadini (1996), convite “é a modalidade mais simples de licitação, sendo em tese, adequada a pequenas contratações, cujo objeto não contenha maiores complexidades, ou seja, de pequeno valor”.

<sup>20</sup>De acordo com Ferreira Neto (2005) e conforme disposição do Artigo 22, §4º, da Lei 8.666/93, o concurso é uma modalidade especial de licitação e que tem por finalidade a escolha de trabalhos técnicos, científicos ou artísticos, mediante contraprestação ao trabalho vencedor, expressa na forma de prêmio ou remuneração aos licitantes triunfantes, que serão previamente definidos pelo edital, cuja publicação na imprensa oficial é obrigatória e terá, de acordo com a Lei nº 8.666/93, antecedência mínima de 45 dias.

<sup>21</sup>Conforme previsão do § 5º, do Artigo 22, da Lei 8.666/93, o leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens imóveis inservíveis para a Administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao da avaliação (BRASIL, 1993).

<sup>22</sup>O conceito de pregão é dado pelo Artigo 2º, da Medida Provisória nº 2182-18/2001, como sendo: “a modalidade de licitação para a aquisição de bens e serviços comuns, promovida exclusivamente no âmbito da União, qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública” (BRASIL, 2001, Art. 2º). Ele possui característica diferenciada das demais modalidades licitatórias, posto que a escolha da proposta é realizada antes da análise da documentação, o que lhe confere maior celeridade. Outra peculiaridade deste instrumento é a chamado lance reverso, por meio do qual prevalece

Em 2001, no ano anterior, um novo passo já havia sido dado para dinamizar ainda mais o processo de compras públicas no Brasil. Assim, foi regulamentado o Sistema de Registro de Preços pelo governo federal e pelos Estados, revogado depois pelo Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, mostrando que, sim, apesar do cenário não ser tão favorável à simplificação dos processos na gestão pública, existe um esforço por parte do poder público em aumentar a eficiência e diminuir os seus gastos.

A Lei Complementar Federal nº 123, de 14 de dezembro de 2006, prevê nas contratações públicas a concessão de tratamento diferenciado e simplificado às microempresas e empresas de pequeno porte, com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica (BRASIL, 2006).

No Brasil, a discussão sobre a substituição do paradigma da eficiência pela associação da eficiência com o uso do poder de compra do Estado ainda é recente, de modo que as atuais práticas de compras públicas ainda são demasiadamente complexas e, por diversos fatores, acabam por excluir os pequenos produtores dos processos de concorrência, o que tem levado a existência de iniciativas da utilização do poder de compra do Estado no Brasil (LIMA, 2009), como se apresentará adiante.

No tocante à regulamentação de tratamento especial e favorecido aos pequenos negócios, a Constituição Federal e a Lei Complementar Federal nº 123/2006 são referências no ordenamento jurídico pátrio e inspiração para a reprodução em âmbito estadual e municipal. O governo federal adota a aplicação dos benefícios exclusivos às microempresas e empresas de pequeno porte e, de acordo com dados recentes do Painel de Compras do Ministério da Economia, se olharmos para os processos já homologados até dezembro de 2020, R\$ 29.321,84 bilhões foram destinados às MPEs (BRASIL, c2021). O referido valor representa 26,89% do total de R\$ 109.055,63 bilhões gastos pelo governo federal somente este ano. A Figura 7 dispõe dos processos de compras da União homologados por ME/EPP.

---

o menor valor para o produto que a administração pretende adquirir, o que se distancia do leilão, no qual prevalece o maior lance. O pregão pode ser ainda eletrônico ou presencial, sendo o primeiro regulamentado pelo Decreto nº 5.450/2005, e destina-se à aquisição de bens e serviços comuns, por meio de licitação realizada em sessão pública na Internet. Já o pregão presencial é regulamentado pelo Decreto 42.408/2002, e objetiva a aquisição de bens e serviços comuns, com intenção de propiciar maior transparência aos processos, melhores condições de negociação, redução de custos e mais agilidade nas contratações.

**Figura 7** – Processos de compras da União homologados por ME/EPP

**Fonte:** (BRASIL, c2021).

Importante pontuar que os dados que se referem aos processos de compras governamentais no ano de 2020 podem sofrer algumas distorções quando comparados à série histórica anterior, visto que, segundo o Portal da Transparência (BRASIL, c2021), somente de 1º de janeiro a 5 de junho do ano de 2020 mais de 40% das compras do governo não tiveram licitação. O valor mencionado corresponde a 40,7% do total das compras realizadas no período. Isso se deve, em grande parte, às medidas provisórias editadas pelo presidente Jair Bolsonaro, que, por conta da pandemia, flexibilizaram as normas da Lei de Licitações para compras que tenham esse fim.

Câmara e Frossard (2010) atribuem um novo significado às contratações públicas, sejam elas por licitação ou não, entendendo que elas precisam ir além da dimensão econômica, devendo corroborar com os anseios e os valores sociais previstos na Constituição Federal, com garantia de impacto socioeconômico. Segundo as autoras,

[...] é preciso intensificar as discussões sobre o potencial das compras realizadas pela administração pública brasileira, atribuindo novos significados ao gasto público a partir de suas compras. O volume de gastos dos entes públicos pode trazer impacto socioeconômico, servindo como um instrumento de destaque da ação governamental dado ao poder de compra do setor público. (CÂMARA; FROSSARD, 2010, p. 11).

Importante pensar que o tema das compras governamentais é bastante amplo e se consolida em muitos caminhos, caminhos esses que devemos considerar para um estudo mais aprofundado.

#### 4.2 MODALIDADES DE LICITAÇÃO

Diante do exposto na seção anterior, é unanimidade que a licitação ocorre quando a administração pública, no uso das suas prerrogativas, convoca, mediante edital ou convite, empresas empenhadas em apresentar propostas para a aquisição de bens e/ou serviços em geral, obedecendo o requisito formal disposto na Lei nº 8.666/93. Como no Brasil toda regra tem sua exceção, o Estatuto de Licitações permite como ressalva à obrigação de licitar, a contratação direta por meio de processos de dispensa e inexigibilidade de licitação, desde que preenchidos os requisitos previstos na lei. Desse, é a modalidade licitatória que vai indicar o procedimento que irá reger a licitação, assim, trata-se de forma específica de condução do procedimento licitatório, embasada em critérios definidos em lei.

A Constituição Federal prevê a necessidade de processo licitatório para contratações públicas e as hipóteses em que o processo é cabível. Diante disso, a Constituição assevera, em seu Artigo 37, inciso XXI que:

Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (BRASIL, Artigo 37, Inciso XXI, 1998).

Como norma infraconstitucional e com a finalidade de regulamentar o Artigo 37, Inciso XXI da Constituição Federal, foi promulgada a Lei nº 8.666/93, a qual, especificamente em seu Artigo 22, estabelece as modalidades licitatórias, além de vedar a criação de outra espécie de modalidade ou a combinação das existentes (BRASIL, 1993).

No ano de 2002, através de permissivo legal, foi instituída mais uma modalidade licitatória, denominada Pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Tal modalidade foi instituída e regulamentada pela Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Dessa forma, o sistema jurídico brasileiro conta com as seguintes modalidades: concorrência; tomada de preços; convite; concurso; leilão; e pregão. O valor estimado para contratação é o principal fator para escolha da modalidade de licitação, exceto quando se trata de pregão, que explicaremos a seguir, pois nele não há limite de valores.

### 4.3 O PROCEDIMENTO LICITATÓRIO APLICÁVEL ÀS ME E EPP SEGUNDO A LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 123/2006

O procedimento licitatório, previsto na Lei nº 8666/93, sofreu alterações substanciais com o advento da Lei Complementar nº 123/2006, em especial no que se refere à habilitação e à fase de julgamento das propostas. No tocante à regulamentação de tratamento especial e favorecido aos pequenos negócios, seja na fase interna seja na fase externa, o administrador deverá tomar decisões e escolher motivadamente, isto é, ele deverá apontar as razões que o levaram a decidir realizar a compra.

Abaixo, serão analisados e apresentados os critérios licitatórios em relação aos benefícios cuja aplicabilidade é obrigatória pela lei.

#### 4.3.1 Regularidade fiscal

A Lei Complementar nº 123/2006, em seu Artigo 42 estabelece que “nas licitações públicas, a comprovação de regularidade fiscal e trabalhista das microempresas e das empresas de pequeno porte somente será exigida para efeito de assinatura do contrato” (BRASIL, 2006). Por sua vez, o Artigo 43 do mesmo dispositivo prevê que as microempresas e as empresas de pequeno porte, por ocasião da participação em certames licitatórios, devem apresentar toda a documentação exigida para efeito de comprovação de regularidade fiscal e trabalhista, mesmo que apresente alguma restrição e

havendo alguma restrição na comprovação da regularidade fiscal e trabalhista, será assegurado o prazo de cinco dias úteis, cujo termo inicial corresponderá ao momento em que o proponente for declarado vencedor do certame, prorrogável por igual período, a critério da administração pública, para regularização da documentação, para pagamento ou parcelamento do débito e para emissão de eventuais certidões negativas ou positivas com efeito de certidão negativa. (BRASIL, 2006, Art. 43, § 1º).

Assim, tal benefício evidencia o tratamento diferenciado em relação às demais empresas, que concede às MPEs a apresentação tardia de certidões de regularidade fiscal e trabalhista em relação às demais empresas.

### **4.3.2 Critério de desempate**

Os artigos 44 e 45 da Lei Geral regulamentam o critério de desempate para MPEs quando da participação em certames públicos. Assim, dispõem que nas licitações será assegurada, como critério de desempate, a preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte. Vale salientar que se entende por empate aquelas situações em que as propostas apresentadas pelas microempresas ou empresas de pequeno porte sejam iguais ou até 10% superiores à proposta mais bem classificada.

Na modalidade de Pregão, o intervalo percentual estabelecido será de até 5% superior ao melhor preço. Em caso de empate, a legislação prevê que os critérios abaixo listados devem ser observados:

- a) A microempresa ou empresa de pequeno porte mais bem classificada poderá apresentar proposta de preço inferior àquela considerada vencedora do certame, situação em que será adjudicado em seu favor o objeto licitado;
- b) Não ocorrendo a contratação da microempresa ou empresa de pequeno porte, serão convocadas as empresas remanescentes que porventura se enquadrem na hipótese dos parágrafos 1º e 2º do Artigo 44, da Lei Complementar nº 123/2006, na ordem classificatória, para o mesmo direito;
- c) No caso de equivalência dos valores apresentados pelas microempresas ou empresas de pequeno porte que se enquadrem no intervalo estabelecido na Lei Complementar nº 123/2006, será realizado sorteio entre elas para que identifique aquela que primeiro poderá apresentar melhor oferta;
- d) Na hipótese da não contratação nos termos da preferência disponibilizada às microempresas, empresas de pequeno porte ou MEI, o objeto licitado será adjudicado em favor da proposta originalmente vencedora do certame;
- e) Em se tratando de pregão, a lei prevê que a microempresa ou empresa de pequeno porte mais bem classificada será convocada para apresentar nova proposta no prazo máximo de 5 minutos após o encerramento dos lances, sob pena de preclusão.

### **4.3.3 Compras exclusivas até 80 mil reais**

O benefício de compras exclusivas significa que, nas contratações públicas, o processo licitatório será destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00.

Antes da publicação da Lei Complementar nº 147/2014, o poder público tinha a opção de aplicar ou não tal benefício, posto que o texto legal continha a previsão de que a administração poderia realizar processo exclusivo. No entanto, o Artigo 48 da Lei Geral foi alterado para tornar obrigatório o processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00.

#### **4.3.4 Subcontratação de MPEs**

Nos processos licitatórios para obras ou serviços, a administração pública poderá exigir dos licitantes a subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte. Essa previsão encontra-se no Artigo 48, Inciso II, da Lei Complementar nº 123/2006.

#### **4.3.5 Cotas exclusivas para MPEs**

Conforme disposto no Inciso III, do Artigo 48 da Lei Geral, nos processos licitatórios, deverão ser estabelecidas cotas de até 25% do objeto para a contratação de microempresas ou empresas de pequeno porte em certames de aquisição de bens de natureza divisível.

## **5 O TERRITÓRIO COMO PROPULSOR DO DESENVOLVIMENTO: AS REPERCUSSÕES DO PROGRAMA DE COMPRAS PÚBLICAS NO MUNICÍPIO DE CANTAGALO/RJ**

Como vimos nos primeiros capítulos, o uso do poder de compras pela administração pública permite que um verdadeiro ciclo virtuoso de desenvolvimento econômico e social se estabeleça e perpetue no território. Tal processo proporciona um aumento da arrecadação municipal, a qual poderá ser revertida, inclusive, na melhoria dos serviços públicos locais e na qualidade de vida das pessoas. Tudo isso resulta em um aumento de renda e na geração de novos empregos para a comunidade local.

À luz dessas informações, verifica-se que o impacto no território é ainda mais potente quando se trata de pequenos territórios, principalmente dos benefícios diretos e indiretos, resultantes do aumento e do fortalecimento dos pequenos negócios locais. O fato anteriormente mencionado, ajuda a combater a concentração de renda, fenômeno que, ainda hoje, continua a acobertar muitas economias mundiais, especialmente o Brasil, que é considerado um dos países mais desiguais do mundo.

Para se ter uma ideia do tamanho dos níveis de desigualdade no Brasil, de acordo com os dados apresentados em 2018 pelo relatório da Oxfam Brasil, no período entre 2013 a 2017, houve um aumento da proporção da população em condição de pobreza, do nível de desigualdade de renda do trabalho e dos índices de mortalidade infantil no Brasil (OXFAM BRASIL, 2018).

Ainda segundo esse mesmo relatório:

O coeficiente de Gini de renda domiciliar per capita, índice que mede a desigualdade de renda no país e que vinha caindo desde 2002, estagnou entre 2016 e 2017. Considerando o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável – ODS 10, que preconiza a “redução de desigualdades dentro dos países e entre eles”, o Brasil caminha a passos largos para trás. Entre 2016 e 2017, os 40% mais pobres tiveram variação de renda pior do que a média nacional, contrariando a meta 1 do ODS 10. Nesse mesmo período, mulheres e a população negra tiveram pior desempenho de renda do que homens e a população branca, respectivamente, o que significou um recuo na equiparação de renda – na contramão da meta 10. Houve recuo também nas metas 10.3 e 10.4.11, com a aprovação de marcos legais que jogam contra a igualdade de oportunidades para a maioria da população, e prejudicam a capacidade da política fiscal de reduzir desigualdades. Tal cenário é a marca de uma crise econômica, fiscal e política que vivemos desde fins de 2014. Houve retração geral da renda nacional desde então, produto da recessão que praticamente fez dobrar o desemprego no país, de 6,8% em 2014 para 12,7% em 2017. Tal movimento afetou muito mais os pobres, as mulheres e a população negra. (OXFAM BRASIL, 2018, p. 11).

Com esse cenário, a criação de políticas públicas de fomento aos pequenos negócios e produtores rurais torna-se ainda mais importante para conseguirmos alcançar um ideal de cidadania e de inclusão produtiva, o que, em dada medida, potencializa o Estado como promotor de equidade e políticas redistributivas.

Segundo o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, em material disponibilizado em seu site e elaborado pelo Sebrae/MG, pensando no ciclo virtuoso citado no começo deste capítulo temos que o uso do poder de compra pelo município, permite que:

- 1) Os fluxos de negócios e a geração de renda se distribuam num contexto de mercado local ou regional;
- 2) Os incentivos à produção local ampliem a renda das famílias;
- 3) Aconteça o surgimento de um ciclo virtuoso de desenvolvimento local, gerando aumento de receitas públicas que poderão reverter na melhoria dos serviços públicos. (SEBRAE, 2018).

A visão sistêmica do uso do poder de compras com incentivo aos pequenos negócios amplia o olhar do gestor público e da sociedade a partir do momento em que se mostra como uma política pública potente de desenvolvimento econômico. Costumeiramente, as demandas diretas e urgentes costumam recair sobre as pautas mais imediatas da população, como educação e saúde. Ademais, por conta de um engessamento e rigidez legislativa, fruto de uma estratégia neoliberal que estabeleceu um teto de gastos em categorias essenciais, como educação, folha de pagamento e previdência, quase não sobra nenhum espaço para as demais despesas discricionárias, como as de investimento no desenvolvimento a longo prazo.

Dessa forma, com muita frequência, a agenda governamental acaba por focar em políticas públicas exclusivamente para esses setores, contudo, os resultados e a transformação de ações voltadas ao desenvolvimento econômico, como o fortalecimento de políticas em prol dos pequenos negócios, são de longo prazo e, provada a sua relevância, seus benefícios tendem a proporcionar melhores condições para a vida de inúmeras pessoas, por muitas gerações. Nesse cenário, um planejamento de compras estruturado e conectado às vocações locais também constitui fator relevante para o desenvolvimento de uma região, de forma a suscitar também novas perspectivas sobre as relações entre as empresas, a gestão pública, os cidadãos, os agrupamentos, o meio ambiente e os territórios.

Nesse processo de análise, propõe-se neste capítulo a experimentação do potencial da compra pública em âmbito municipal como um instrumento crítico de discussão sobre os territórios, especialmente nos contextos relacionados ao desenvolvimento local.

## 5.1 MICRO E PEQUENAS EMPRESAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Com um PIB no valor de R\$ 758.859 bilhões, o Estado do Rio de Janeiro é a segunda maior unidade federativa em termos de participação no PIB do país, de acordo com dados do IBGE (2020). Contudo, mesmo que o seu PIB esteja em um patamar considerado alto para os padrões nacionais, não podemos afirmar que o mesmo está diretamente ligado a um maior padrão de vida da sua população ou a uma diminuição dos índices de desigualdade a níveis estaduais e regionais.

A realidade das micro e pequenas empresas em todo Estado do Rio de Janeiro, no que diz respeito à gestão, incentivos e investimento, ainda é um desafio se comparada a das empresas de maior porte do estado. Isso ocorre, pois a maioria dos pequenos negócios no Estado do Rio de Janeiro é por conta própria e de baixa qualidade, sendo a formalidade inferior à média nacional, ou seja: os donos de negócio informais são maioria no Rio de Janeiro, que possui elevados diferenciais salariais entre empregados de MPE e de grandes empresas (SEBRAE, 2019).<sup>23</sup>

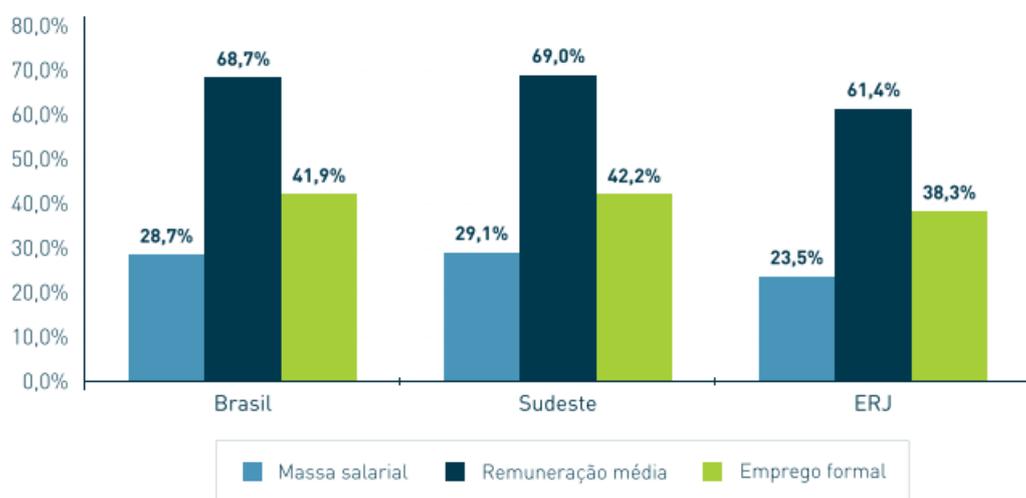
Os pequenos negócios fluminenses têm efeito reduzido na diminuição da pobreza e na desigualdade do Estado. Existem segmentos empresariais de alto dinamismo e outros de baixo dinamismo, o que impacta na qualidade do emprego, na competitividade empresarial e na capacidade de inovação e de acesso às oportunidades. Segundo dados da Rais (2015 *apud* SEBRAE, 2017), a participação da massa salarial, da remuneração e do pessoal ocupado nas micro e pequenas empresas no Estado do Rio de Janeiro é mais baixa se comparada à média do Sudeste e à média nacional, ou seja: a contribuição na geração de emprego e massa salarial das pequenas empresas fluminenses é inferior à média do Sudeste. O Gráfico 10 apresenta a diferença encontrada na média de participação da massa salarial, na remuneração média e do pessoal na comparação aos dados do Brasil, da Região Sudeste e do Estado do Rio de Janeiro.

---

<sup>23</sup>“Formalidade”, neste estudo, trata-se do negócio independente do porte, regulamentado de acordo com a legislação nacional, inscrito no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), com direitos e deveres decorrentes dessa posição. Dados da pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad-C), mostram que o Estado do Rio de Janeiro possui maior proporção de donos de negócios informais (72%) do que o Brasil (67%) (IBGE, 2019).

**Gráfico 9** – Participação da Massa Salarial, Remuneração Média e, do Pessoal Ocupado no Total de Empresas-2015 – Brasil, Sudeste e Estado do Rio de Janeiro

Fonte: IETS com base nos dados da RAIS/MTPS, 2015.



Fonte: SEBRAE (2017).

Assim, as estratégias territoriais empregadas em prol dos pequenos negócios nos municípios fluminenses são urgentes e convergem para o fortalecimento do ambiente institucional local e para um processo de institucionalização de políticas públicas mais robustas e inclusivas, tendo ao fundo a Lei Geral da Micro e Pequena Empresa. A capacidade de planejar estrategicamente e interagir com as lideranças locais deve vir acompanhada de um conhecimento básico e crescente sobre desenvolvimento por parte da administração pública. Com a economia encolhendo, a necessidade do apoio às MPEs cresce e estratégias locais são fundamentais para dar esse suporte.

Com o entendimento de que os pequenos negócios estão diretamente ligados ao desenvolvimento dos territórios e entendendo o arranjo municipalista da instrumentalização das políticas públicas no Brasil é que este estudo escolheu o trabalho realizado pelo Município de Cantagalo/RJ, com os pequenos negócios, por meio do incentivo ao uso do poder de compras municipais, sendo esse um ativo importante para o desenvolvimento daquela região.

## 5.2 PROGRAMA MUNICIPAL DE INCENTIVO AO USO DO PODER DE COMPRAS MUNICIPAL POR MEIO DOS PEQUENOS NEGÓCIOS COMO ATIVO IMPORTANTE PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL

O Município de Cantagalo está localizado no interior do Estado do Rio de Janeiro, a uma distância de 200km da capital, mais precisamente na Região Serrana do estado, e seu território é composto por cinco distritos. Ao norte, faz divisa com o município mineiro de Pirapetinga; ao sul, faz divisa com os municípios fluminenses de Cordeiro, Duas Barras e Macuco; já, ao leste, com São Sebastião do Alto e Itaocara; e, à oeste, com Carmo e Duas Barras, também municípios fluminenses. Considerado um município de pequeno porte, Cantagalo sofre com os desafios específicos das cidades desse tamanho. A Figura 8 traz o mapa do Município para melhor visualização.

**Figura 8** – Mapa do Município de Cantagalo/RJ



**Fonte:** WIKIPEDIA (2021).

O município em questão possui uma extensão territorial de 747.210 km<sup>2</sup> e tem sua identidade ligada diretamente ao turismo natural e à produção pecuária, além disso a indústria também assume a liderança na geração de renda. Cantagalo, no início de sua ocupação, teve a mineração como sua principal atividade econômica, que, posteriormente, deu lugar à agricultura assim que as minas de extração começaram a esgotar. Apesar do ambiente propício à agricultura, atualmente, a prática na região se limita à agricultura familiar e à de subsistência (CANTAGALO, c2021).

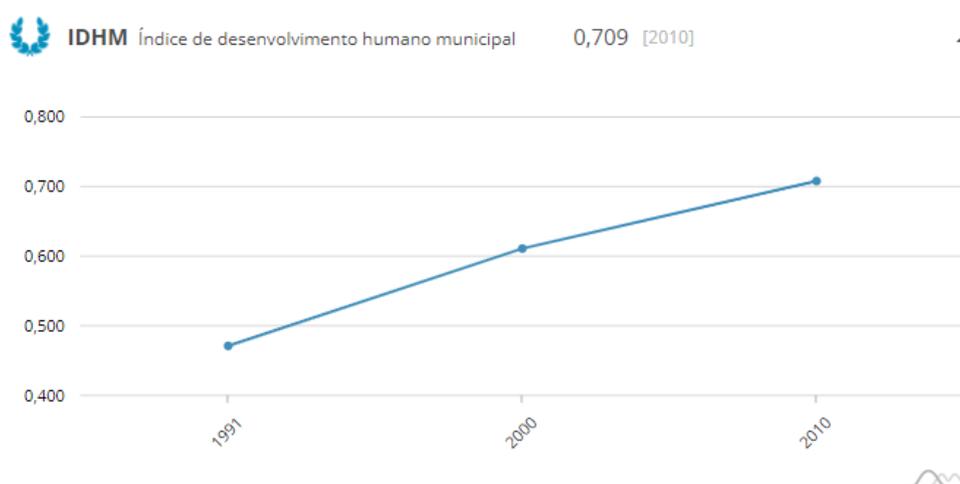
O setor primário lidera no número de empregos criados no município, contudo o setor da indústria vem ganhando destaque na região, já que o município possui um polo industrial com três grandes indústrias, com destaque ao setor cimenteiro, que lidera a geração de renda na

região. Outro setor de bastante relevância econômica para o município é o da pecuária, sendo Cantagalo o maior produtor de leite e gado bovino das regiões Serrana e Centro-Norte Fluminense, atualmente com um plantel que ultrapassa as 50 mil cabeças de gado. Quando analisamos através da perspectiva da geração de riqueza local, além dos dados fornecidos anteriormente, os números também reforçam o papel da administração pública como ente gerador de empregos e de riquezas no município.

Em 2020, a população de Cantagalo era estimada pelo IBGE em 20.168 habitantes, com o PIB per capita de R\$ 35.562,36 (IBGE, 2020), ficando, em média comparada, com o 28º lugar no Estado. Além disso, o contingente populacional urbano é de, aproximadamente, 65% do total, em oposição aos 35% de população residente em áreas rurais.

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)<sup>24</sup> do município está na faixa de 0,709, sendo considerado um índice alto para os padrões brasileiros, segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2014). Contudo, no ranking estadual, segundo o IBGE (c2017), o município ocupa somente a 53ª posição entre 92 municípios. O Gráfico 11 apresenta o (IDHM) de Cantagalo/RJ dos anos 1991, 2000 e 2010.

**Gráfico 10** – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de Cantagalo/RJ – 1991, 2000 e 2010



**Fonte:** IBGE (2013); PNUD (2014).

Importante analisarmos que a distância entre o IDHM do município e o limite máximo do índice (que é 1,00) foi reduzida, se comparados os anos de 1991, 2000 e 2010, o que representa uma forte melhoria da qualidade de vida da população do município no período analisado. Nesse sentido, o desafio que se impõe ao município para que ele possa se tornar um

<sup>24</sup> O IDHM analisa três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda.

território mais competitivo e com um maior índice de produtividade por habitante estaria em fomentar a diversidade da matriz econômica e em compor um novo cenário no qual o governo e as empresas entrantes sejam parte de um planejamento de desenvolvimento sustentável e rentável a médio e longo prazo.

### 5.2.1 Mercado de Trabalho e Massa Salarial

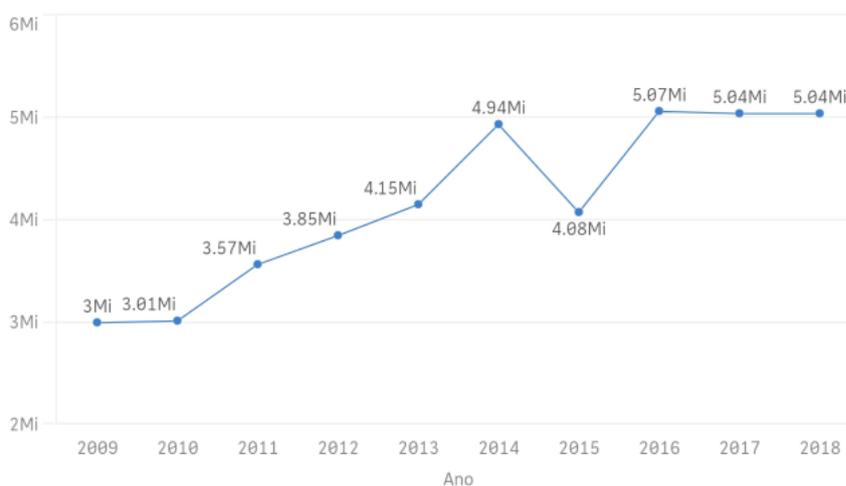
A geração local de emprego e renda no Município de Cantagalo tem se mostrado estável nos últimos anos com a manutenção do número de pessoal ocupado e de geração de massa salarial apresentando leve queda no número de novas admissões em 2017, logo recuperado em 2018, como vemos na Tabela 1:

**Tabela 1** – Geração local de emprego e renda no Município de Cantagalo/RJ entre os anos de 2016 e 2019

Item	2016	2017	2018	2019
<b>Admissões</b>	626	578	617	717
<b>Desligamentos</b>	777	682	655	662
<b>Total de Estabelecimentos</b>	911	911	911	911
<b>Varição Absoluta</b>	-151	-104	-38	55

**Fonte:** Elaborada pela autora com base nos dados do CAGED (2021).

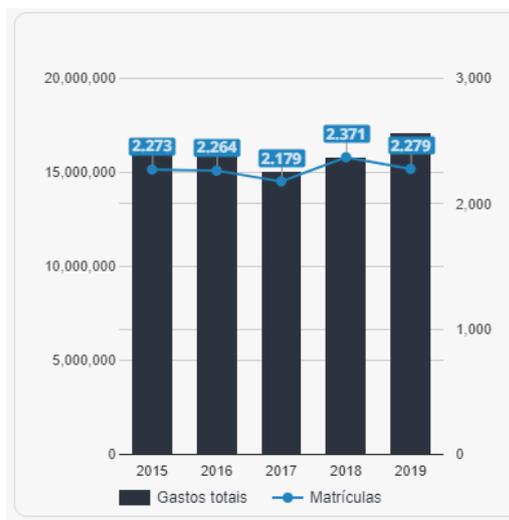
Já o mercado de trabalho do município é formado por um universo de 2.648 trabalhadores formais, segundo dados da CAGED (2021), o que representa 12 % da população do município. Torna-se necessário destacar que esse número não envolve os trabalhadores sem carteira assinada e a massa de trabalhadores autônomos, o que não evidencia a proporção real de trabalhadores. O Gráfico 12 representa o total da massa salarial por ano do Município de Cantagalo/RJ.

**Gráfico 11** – Total da Massa Salarial por Ano do Município de Cantagalo/RJ

**Fonte:** Elaboração própria.

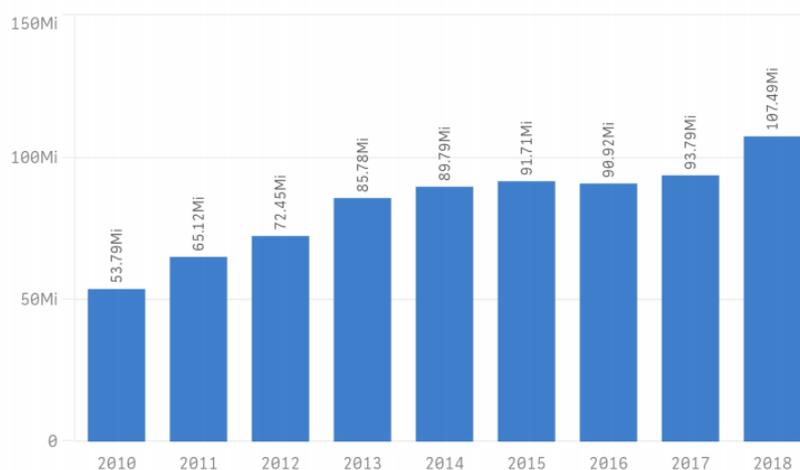
Outro aumento importante, segundo o Portal do Empreendedor (2020), foi o de microempreendedores individuais formalizados no município, que saltou de 764, em 2015, para 1.455, no final de 2020. Segundo o Mapa das Empresas do Governo Federal, em março de 2021, o município possuía 2.201 empresas ativas, com o tempo médio de abertura de uma empresa girando em torno de 5 horas (BRASIL, c2021).

Importante destacar, também, a qualidade da mão de obra formal existente no município. Segundo dados do IBGE (2019) com base na Rais, a taxa de escolarização do município, de 6 a 14 anos de idade é de 95,4 %. Segundo a organização social Meu Município, com base nos dados do IDEB, de 2015 a 2019, “o município de Cantagalo despendeu uma média de R\$ 7.133,66 por aluno ao ano, e teve um resultado médio no IDEB de 5,3 para os anos iniciais e 4,2 para os anos finais” (MEU MUNICÍPIO, 2019). O Gráfico 13 representa a evolução do número de matrículas *versus* as despesas totais em educação no Município de Cantagalo.

**Gráfico 12** – Evolução do número de matrículas x despesas totais em educação

**Fonte:** (MEU MUNICÍPIO, 2019).

Apesar dos momentos de crise vividos pelo município ao longo da sua história, as receitas de Cantagalo evoluíram no retrato comparado de 2010 a 2018, com uma leve queda em 2016. Segundo dados do IBGE (2019), o percentual das receitas totais oriundas de fontes externas do município em 2015 girava em torno de 82,9 %. O Gráfico 14 demonstra a arrecadação total de total de impostos no período entre 2010 e 2018.

**Gráfico 13** – Arrecadação Total de Impostos por Período (2010 a 2018)

Fonte: Finanças do Brasil (FINBRA) da Secretaria do Tesouro Nacional - Ministério do Fisco.

**Fonte:** FINBRA (apud DATASEBRAE, c2021).

## **5.2.2 Utilização do Programa Municipal de Compras Governamentais com foco nos pequenos negócios como estratégia de desenvolvimento**

Como vimos até aqui, o mercado de compras governamentais representa uma grande oportunidade para os pequenos negócios, devendo ser visto como instrumento para políticas públicas indutoras do desenvolvimento regional sustentável. Nesse sentido, o governo do Município de Cantagalo/RJ, imbuído de pensar em estratégias de desenvolvimento mais inclusivas e estruturadas a médio e longo prazo, nesse cenário desafiador que é gerir um município em tempos de recursos cada vez mais escassos, mostrou-se sensível à necessidade de aplicar os benefícios legais relativos às compras governamentais com foco em micro e pequenas empresas, de maneira a estimular e promover o desenvolvimento da economia nas diferentes regiões do seu território.

É sabido que a Lei Geral da Micro e Pequena Empresa (nº 123/2006), por si só, não garante que os benefícios nela previstos produzam os efeitos esperados. O Município de Cantagalo/RJ encontrou-se diante do desafio de “tirar a lei do papel”. Nessa perspectiva, com o objetivo de potencializar o ciclo virtuoso das compras públicas é que nos atentaremos em analisar a seguir os impactos gerais do Programa de Compras Públicas no quadriênio 2016–2019 do Município de Cantagalo/RJ, sem nos atentarmos, contudo, em estratégias específicas incorporadas pela administração pública em cada um desses anos.

O Programa de Fomento e Fortalecimento das Compras Públicas, direcionado aos pequenos negócios locais do município, já ganhou prêmios estaduais e nacionais em 2006, 2016, 2018 e teve o objetivo inicial de adotar uma política estruturante de inserção de micro e pequenas empresas nas compras públicas municipais. Tal programa objetivava atender às necessidades do município e, simultaneamente, preparar e orientar as empresas sobre como participarem de licitações, o que possibilita o aumento de sua competitividade e faz com que possam ocupar um lugar de destaque nesse processo.

Mais recentemente, o programa mencionado foi rebatizado com o nome de “Cantagalo Compra de Cantagalo”, tendo como meta principal ampliar a participação do microempreendedor individual, da microempresa, da empresa de pequeno porte e de cooperativas (agricultores) nas contratações e aquisições do município. Apesar dos seus resultados e impactos permearem ainda as gestões que virão, com medidas que causarão mudanças na governança e na estrutura da organização pública, foi determinado um planejamento inicial de ações e análises estratégicas que iremos nos debruçar.

Apesar do nome dado ao Programa de Compras Públicas ser “Cantagalo Compra de Cantagalo”, e ter como meta principal a valorização do empreendedor local nas compras públicas, ele não se limitou somente a contratação de pequenas empresas do município. Como falamos anteriormente, o entendimento norteador por parte da gestão pública de que “local” e “regional” são entendidos como sinônimos e, de que o impacto de programas de incentivo as pequenas empresas em um território tem o poder de ativar ciclos virtuosos de compras públicas nele e nos municípios vizinhos, fez com que as contratações apesar de direcionadas as empresas do município não fossem exclusivas ao mesmo, abrangendo pequenos negócios de toda a região serrana.

Foi por meio da adesão ao Programa Nacional Cidades Empreendedores<sup>25</sup>, no ano de 2017, promovido em todo Brasil pelo Sebrae, que a Prefeitura de Cantagalo, começou a mapear e entender as suas compras e aquisições de forma qualitativa. A partir desse diagnóstico situacional, foi possível estabelecer e executar ações que possibilitassem a ampliação da participação e contratação dos empreendedores cantagalenses.

Com o objetivo de nortear a elaboração das ações estratégicas desse Programa, analisaremos com profundidade a adesão do Município de Cantagalo aos seguintes eixos temáticos, norteadores da operacionalização e de sua continuidade, são eles: Tratamento diferenciado para os pequenos negócios; Regulamentação e implementação dos benefícios previstos na Lei Geral e além dela; Inserção dos Pequenos Negócios nas compras locais; Ampliação da participação dos Pequenos Negócios Locais, bem como a divulgação das ações do Programa.

O Programa teve como principais premissas:

- a) Observação estrita das leis, normas e regulamentos relativos às compras governamentais e à Lei Complementar nº 123/06;
- b) Transparência/publicidade das ações a serem desenvolvidas;
- c) Comportamento ético no exercício das atividades;
- d) Qualidade nos produtos e serviços fornecidos aos entes governamentais;
- e) Estímulo à sustentabilidade e inclusão social dos pequenos negócios envolvidos no projeto;

---

<sup>25</sup>O Programa Nacional Cidades Empreendedores é um programa de transformação econômica de municípios por meio do protagonismo de pequenos produtores rurais e pequenos negócios locais na agenda pública, tendo como objetivo principal melhorar o ambiente de negócios através da implantação de políticas públicas e ações de desenvolvimento para eles, fazendo com que os benefícios da Lei nº 123/2006 saiam do papel e sejam implementados, de fato, no município.

f) Democratização de oportunidades para todos os interessados em transacionarem com entes públicos, com especial atenção aos entes municipais.

Importante pontuar que, por todo esforço empregado anteriormente e como grande parte dos pequenos municípios do país, o Município de Cantagalo/RJ já registrava um número alto de pequenos negócios participando dos seus processos licitatórios. Contudo, a grande maioria dos fornecedores não eram mapeados e estavam sediados em Cantagalo e na região, fazendo com que o ciclo do desenvolvimento mencionado anteriormente não fosse retroalimentado.

Também é importante mencionar que a nova abordagem oferecida pelo Programa de Compras Públicas veio com as alterações provocadas na Lei Complementar n° 123/2006, em especial as estabelecidas pelas leis complementares n° 147/14 e n° 155/16. Sendo assim, a regulamentação do tratamento diferenciado para os pequenos negócios nas compras públicas passou a adotar mecanismos que permitem que os gestores públicos estabeleçam ações para potencializar a compra local e regional com políticas além daquelas previstas na Lei Geral.

Além do Sebrae/RJ, outras parcerias foram estabelecidas no território para que o Programa tivesse êxito, são elas: a Associação Comercial, Industrial e Agrícola de Cantagalo, com a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/RJ); Seccional Cantagalo, com o Sindicato dos Produtores de Cantagalo (EMATER); além do apoio da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil (ambas pelas suas agências locais). Cabe registrar que tais parcerias são realizadas através do comprometimento das instituições no fortalecimento da economia de Cantagalo através das pequenas empresas.

Muito foi feito por parte da gestão pública na missão de transformar o Município de Cantagalo/RJ em uma referência estadual no quesito compras governamentais com foco nos pequenos negócios desde a elaboração de editais de licitação nas diversas modalidades considerando as exigências da Lei n° 123/2006. Além disso, realização de palestras de capacitação com os empresários, articulação entre as secretarias municipais que tinham setores de compras e comitês gestores também foram formados para fortalecer a governança estratégica do Programa, o que aumentou a transparência das ações empreendidas e promoveu o aprofundamento e a expansão do debate sobre a agenda dos pequenos negócios no município.

#### *6.2.2.1 Números do Programa*

Em termos de alcance do público-alvo, estima-se, segundo os dados extraídos do site do Município de Cantagalo e do Portal da Transparência analisados nesta pesquisa, que o programa de compras públicas do município tenha abrangido, entre 2016 e 2019, um universo de 525 empresas contratadas, de todos os portes. Desse montante, 433 foram pequenos negócios, ou seja, 82,4% de todas as empresas contratadas pela prefeitura nesses quatro anos foram pequenos negócios (CANTAGALO, c2021). A Tabela 2 elaborada por nós estabelece a relação entre as pequenas empresas que foram contratadas nas licitações e o número total de empresas contratadas em Cantagalo, no período de 2016 a 2019.

**Tabela 2** – Quantidade de Pequenas Empresas Contratadas nas Licitações do Município de Cantagalo/RJ em Relação ao Total Geral de Empresas Contratadas (2016 a 2019)

ANO	QTD. TOTAL EMPRESAS CONTRATADAS	QTD. DE PEQUENAS EMPRESAS CONTRATADAS	(%) QTD. DE PEQUENAS EMPRESAS DO TOTAL CONTRATADO
2016	59	39	66,10%
2017	73	56	76,70%
2018	182	145	79,60%
2019	211	193	91,46%
TOTAL	525	433	82,40%

**Fonte:** Elaborado pela autora com os dados do Portal de Compras do Município de Cantagalo.

Vemos também que o número de pequenas empresas contratadas por Cantagalo/RJ, se compararmos exclusivamente o ano de 2016, (primeiro ano de análise) com o ano de 2019 (último ano de análise), aumentou 394%.

Essa oportunidade de venda é excelente para o pequeno empreendedor/produtor diversificar sua fonte de renda, principalmente em um município que tem como uma das bases a atividade leiteira (que sofre muito com a sazonalidade da produção e a variação brusca dos preços praticados). Ressalta-se, ainda, que entendemos “pequenas empresas” e “pequenos negócios” como sinônimos neste e nos próximos gráficos, e que eles servirão a título de enquadramento para representar os portes empresariais que não são grandes e nem médios, portanto, representam tanto o microempreendedor individual, a microempresa e a empresa de pequeno porte.

#### 6.2.2.2 Valor em contratação dos Pequenos Negócios no Município de Cantagalo/RJ entre 2016 e 2019

Mais do que ações de curto prazo, o Programa teve a preocupação constante em garantir a continuidade dos benefícios gerados para os pequenos negócios e, para isso, foram investidos

recursos e inteligência na capacitação dos gestores municipais com o objetivo de que os tais empreendimentos pudessem dar seguimento qualitativo aos Planos Municipais de Desenvolvimento.

Como poderemos ver na subseção a seguir, analisamos os valores financeiros totais contratados por meio das licitações no município com empresas de todos os portes ao longo do quadriênio 2016–2019, e o quanto desse valor havia sido contratado especificamente com os pequenos negócios locais.

### 6.2.2.3 Valores Financeiros Contratados com os Pequenos Negócios no Município de Cantagalo/RJ em Relação ao Montante Total de Contratações entre 2016 e 2019

Quanto ao valor contratado por meio das licitações do município com as empresas vencedoras dos certames, tanto no valor total quanto no valor referente à contratação com pequenos negócios, vemos um aumento importante no valor ao longo dos anos analisados. A Tabela 3 dispõe dos números em questão.

**Tabela 3** – Valor Contratado com Pequenas Empresas nas Licitações do Município de Cantagalo/RJ em Relação ao Total Geral Contratado (2016 a 2019)

ANO	VALOR TOTAL	VALOR TOTAL PEQUENOS NEGÓCIOS	(%) REF. FINANCEIRO CONTRATADO COM PEQUENAS EMPRESAS
2016	R\$ 5.264.145,25	R\$ 4.414.929,17	83,92%
2017	R\$ 11.368.660,16	R\$ 9.504.272,12	83,60%
2018	R\$ 19.943.320,92	R\$ 14.065.215,90	79,67%
2019	R\$ 23.011.505,99	R\$ 19.836.368,13	91,46%

**Fonte:** Elaborado pela autora com os dados do Portal de Compras do Município de Cantagalo.

Os valores financeiros contratados com pequenos negócios se compararmos exclusivamente o ano de 2016, (primeiro ano de análise) com o ano de 2019 (último ano de análise), aumentaram 349%;

Contudo, quando nos debruçamos no aspecto proporcional, por meio do percentual referente à reserva de mercado feita aos pequenos negócios, que nos sinaliza a porcentagem contratada com pequenas empresas ao longo desses anos, vemos uma leve queda do valor destinado à compra direcionada aos pequenos negócios frente ao valor total pago às empresas vencedoras dos processos licitatórios, em 2017 e 2018, com um aumento expressivo em 2019. Tal fato sinaliza, mesmo mantendo uma porcentagem alta de contratação de pequenos negócios

frente ao valor total contratado, que a consolidação da política pública municipal de compras públicas leva tempo e precisa estar na agenda do município.

#### 6.2.2.4 Análise das empresas sediadas em Cantagalo que participaram dos processos licitatórios da prefeitura

Mesmo o Município de Cantagalo/RJ tendo uma incidência alta de pequenas empresas vencedoras das suas licitações, a maioria delas encontram-se sediadas fora de lá, em municípios próximos ou no seu entorno. Esse dado acaba mostrando que o potencial de fornecimento pelos empreendedores de Cantagalo/RJ para a sua própria prefeitura não estava sendo observado, como podemos ver na Tabela 4:

**Tabela 4** – Quantidade das Empresas Sediadas em Cantagalo/RJ que venceram os Processos Licitatórios da Prefeitura em Relação ao Total Geral de Empresas Vencedoras (2016 a 2019)

ANO	QTD. TOTAL EMPRESAS CONTRATADAS	QTD. DE PEQUENAS EMPRESAS CONTRATADAS SEDIADAS CANTAGALO	(%)QTD. DE PEQUENAS EMPRESAS DE CANTAGALO DO TOTAL CONTRATADO
2016	59	16	27,10%
2017	73	32	43,80%
2018	182	26	14,28%
2019	211	31	14,69%
TOTAL	525	105	

**Fonte:** Elaborado pela autora com os dados do Portal de Compras do Município de Cantagalo.

A análise ratificou o sentimento da fuga de capital, a perspectiva de perda de oportunidades dos empreendedores sediados no município, a possibilidade não aproveitada de injeção de recursos na economia local, e, por consequência, o incremento na arrecadação municipal, já que em todos os anos de análise o número de pequenas empresas sediadas em Cantagalo que forneceram para o município ficou em menos de 50% do total de empresas.

Quando analisamos cronologicamente, vemos que, em 2018 e 2019, tivemos uma queda grande no número de empresas sediadas no município que forneceram para o governo. Isso demonstra que o montante de dinheiro gasto pela prefeitura que poderia retornar para o próprio município, por meio das empresas vencedoras com sede nele, foi evadido para outros lugares. Contudo, ainda se percebe que, no geral, o pequeno empreendedor e o produtor rural ainda não acreditam que é vantagem vender para a administração pública. Portanto, esse tipo de política é uma estratégia de médio e longo prazo para que haja efetiva consolidação dos resultados.

Em síntese, por meio dessa abordagem estruturada e integrada foi possível registrar avanços que indicam o alcance da maioria dos objetivos traçados. Os números e informações

na seção a seguir mostram a operacionalização real do Programa ao longo do quadriênio 2016–2019, de acordo com os eixos de análise definidos anteriormente.

### 5.3 EIXOS TEMÁTICOS NORTEADORES DA OPERACIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA DE COMPRAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE CANTAGALO/RJ

Com o advento da Lei Complementar nº 123/2006 e as suas atualizações posteriores, os pequenos negócios passaram a ter maior segurança jurídica para participar de licitações fazendo com que os compradores públicos pudessem exercer o seu papel de incentivadores da economia local, gerando emprego e renda para a comunidade.

Desse modo, o Município de Cantagalo, desde 2009, no que diz respeito ao tratamento diferenciado e simplificado para os pequenos negócios, passou por um processo de adequação da sua legislação e dos seus procedimentos internos para direcionar o trabalho na intenção de atingir o público-alvo, isto é, os pequenos negócios locais. Por meio da interação entre as secretarias municipais, as instituições empresariais e a população, muitas inovações foram desenvolvidas, as quais veremos nas subseções a seguir.

#### 5.3.1 Tratamento diferenciado para os pequenos negócios: Regulamentação municipal

Verificou-se, inicialmente, que existia a preocupação da gestão pública local em estabelecer critérios específicos de contratação no âmbito municipal. Dessa maneira, o município instituiu a Lei Municipal nº 1.372/2017, uma atualização de leis anteriores específicas que instituíam o tratamento diferenciado, favorecido e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas licitações.

No Quadro 1, listamos as principais legislações que nortearam o procedimento licitatório e dão segurança jurídica aos gestores e munícipes cantagalenses no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para um melhor entendimento do ambiente legal e de negócios do território.

**Quadro 1** – Legislação que norteiam o procedimento licitatório no município

LEIS/DECRETOS	OBJETIVO	APLICAÇÃO
---------------	----------	-----------

<b>Lei Federal nº 8.666/1993</b>	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	Federal, Estadual e Municipal
<b>Lei Federal nº 10.520/2002</b>	Institui para todos os poderes administrativos a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns	Federal, Estadual e Municipal
<b>Lei Federal nº 123/2006</b>	Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte	Federal, Estadual e Municipal
<b>Lei Municipal nº 918/2009</b>	Institui o tratamento diferenciado, favorecido e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas licitações no âmbito municipal.	Municipal
<b>Lei Municipal nº 1164/2013</b>	Altera a Lei nº 918/2009 Institui o tratamento diferenciado, favorecido e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas licitações no âmbito municipal.	Municipal

Continua

Cont. Quadro 1

<b>Decreto nº 3.177/17</b>	Estabelece o fluxo processual de pagamento diferenciado para os pequenos negócios sediados em Cantagalo	Municipal
<b>Decreto nº 3.127/17</b>	Criação do Plano Estimativo de Compras Municipal (PECOMPE). Elaborado duas vezes por ano.	Municipal
<b>Decreto nº 3.155/17</b>	Empenhos até R\$ 8.000,00 de fornecedores de Cantagalo são pagos em até 05 dias	Municipal
<b>Lei Municipal nº 1372/2017</b>	Atualiza o tratamento favorecido e simplificado concedido pelo Município às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.	Municipal

**Fonte:** Elaborado pela autora a partir de dados contidos no site do município (CANTAGALO, c2021).

Como exemplos da inovação trazida pela administração pública local, em âmbito legislativo, dentro do Programa Municipal de Compras Públicas, temos os decretos municipais nº 3.155/17 e nº 3.177/17. O primeiro possibilitou que todos os Microempreendedores Locais e Produtores da Agricultura Familiar com empenhos de até R\$ 8 mil fossem pagos em até 5 dias, fazendo com que o pequeno negócio pudesse ter fluxo de caixa e ganhar fôlego para crescer e continuar fornecendo com qualidade para o governo. Já o segundo decreto, também conhecido como o Selo do Galo, prevê fluxo diferenciado e facilitado de pagamento para os pequenos negócios sediados em Cantagalo. A Figura 9 traz a representação do processo de pagamento com o Selo do Galo.

**Figura 9** – Processo de Pagamento com o Selo do Galo

**Fonte:** Arquivo da Prefeitura de Cantagalo/RJ (CANTAGALO, c2021).

Como falamos anteriormente, a Lei Geral das Micro e Pequenas empresas foi implementada em âmbito municipal em 2009, tendo sido atualizada pela última vez em 2017, de modo a contemplar as atualizações da própria Lei Federal. Desse modo, em âmbito municipal, além das inovações citadas, também temos: a equiparação dos agricultores familiares, dos produtores locais e das cooperativas do Município de Cantagalo aos pequenos negócios para fins de benefícios respaldados pela legislação; um planejamento de compras semestral, obedecendo à vocação local e as linhas de fornecimento; audiências e chamadas públicas da agricultura familiar sendo executadas próximas às fazendas e assentamentos; cadastro de compras governamentais integrado à Rede Nacional para a Simplificação do Registro de Empresas e Negócios (Redesim); e a não obrigatoriedade da exigência do balanço patrimonial dos pequenos negócios. A Figura 10 apresenta um resumo da adequação da legislação municipal.

**Figura 10** – Resumo da Adequação Municipal Da Legislação Municipal



Fonte: Elaborado pela autora

### 5.3.2 Tratamento diferenciado para os pequenos negócios: aplicação dos benefícios previstos na Lei Geral das MPEs nas compras governamentais do município

Muitos gestores públicos justificam que não aplicam os benefícios previstos em lei aos pequenos negócios pelas dificuldades de encontrar microempresas e empresas de pequeno porte para fornecimento de determinados produtos e serviços. Além disso, alegam que a aplicabilidade de certos itens atrasa os processos licitatórios, e argumentam que muitas vezes as MPEs não possuem adequada logística para o fornecimento ao poder público.

No entanto, face ao exposto na legislação, tais argumentos não prosperam, principalmente, em relação aos benefícios cuja aplicabilidade é obrigatória pela lei. Ademais, a Constituição Federal aborda em seus artigos a necessidade de efetivar o tratamento diferenciado aos pequenos negócios como forma de apoiá-los face às grandes empresas, além de promover o desenvolvimento econômico dessas localidades.

Decidimos, então, analisar o eixo de compras governamentais da Lei nº 123/2006 e suas atualizações e a aplicabilidade dos benefícios presentes no seu Capítulo V, no tocante às aquisições feitas pelo poder público local. A seguir serão analisados e apresentados os dados obtidos no site de monitoramento da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa.

No que diz respeito à participação das MPEs nas compras públicas, a Lei Complementar nº 123/2006 também avança muito por: (i) instituir a possibilidade de participação exclusiva

das MPEs em licitações de até R\$ 80.000; (ii) obrigar as grandes empresas concorrentes a realizarem a subcontratação de MPEs para, pelo menos, 30% do serviço; (iii) incluir a possibilidade de entregas parciais em compras de grandes lotes; e (iv) dar preferência às MPEs quando seus valores forem próximos a de grandes empresas nos processos de licitação.

A Lei Complementar nº 147/2014, que atualizou a nº 123/2006, ainda equiparou o pequeno produtor rural e o agricultor rural às microempresas e empresas de pequeno porte, permitindo que eles usufruam do tratamento diferenciado previsto na Lei Geral. Assegurou também que os benefícios da Lei Geral sejam aplicados a todos os pequenos negócios, e não apenas aos optantes do Simples Nacional. Além disso, alterou a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei de Licitações), para prever o tratamento especificamente direcionado às MPEs (BRASIL, 2014).

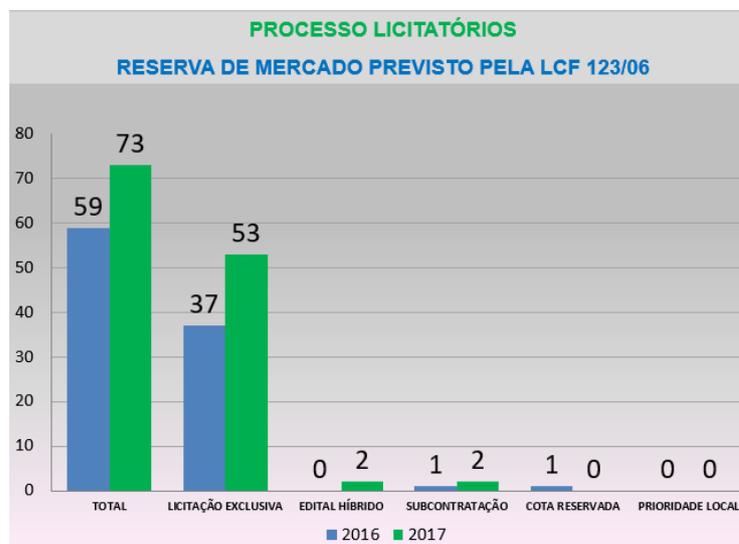
Dito isso, esta análise será feita através de um sistema denominado Sistema de Monitoramento da Lei Geral (SEBRAE, c2021), mantido e organizado pelo Sebrae em âmbito federal, entidade responsável por acompanhar a regulamentação e a implementação de todos os eixos da Lei Complementar Federal nº 123/2006 (Lei Geral) em todos os municípios do Brasil, inclusive o de compras governamentais. Serão analisados e apresentados os dados obtidos no site de monitoramento da lei referentes ao Município de Cantagalo, atualizados até dezembro de 2019, sobre a aplicação de alguns dos principais benefícios de compras governamentais voltados às pequenas empresas.

### **5.3.3 Licitações Exclusivas de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais)**

Este é um benefício previsto no Artigo 48, Inciso I, da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa, o qual prevê que o poder público deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (BRASIL, 2006). Trata-se, portanto, do benefício mais observado e aplicado pelos gestores públicos do Município de Cantagalo/RJ entre 2016 e 2019, de acordo com o Sebrae (c2021).

Entre 2016 e 2017, por exemplo, mapeamos o número de licitações exclusivas de até R\$ 80.000,00 feitas pelo Município de Cantagalo/RJ e as comparamos ao número total de licitações realizadas. Como nos mostra o Gráfico 15, elas se apresentam como maioria se comparadas aos outros benefícios possíveis.

**Gráfico 14** – Processos Licitatórios com Reserva de Mercado de Cantagalo/RJ no período nos anos de 2016 e 2017



**Fonte:** Portal de Compras do Município de Cantagalo (CANTAGALO, c2021).

### 5.3.4 Cota Reservada

A cota reservada está prevista no Artigo 48, Inciso III, da Lei Complementar nº 123/2006, o qual prevê que a administração pública deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte (BRASIL, 2006).

De acordo com o site de Monitoramento da Lei Geral, esse foi o benefício menos aplicado entre 2016 e 2019 pelo município. Assim, é perceptível a necessidade de maior disseminação e utilização prática deste item.

### 5.3.5 Subcontratação

Previsto no Artigo 48, Inciso II, da Lei Geral, o benefício de subcontratação significa que o poder público poderá, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, exigir dos licitantes a subcontratação de microempresa ou de empresa de pequeno porte.

Dentre os processos analisados entre 2016–2019, esse foi um dos benefícios menos aplicados, o que demonstra a importância de continuidade das ações de sensibilização do poder público para efetivação dessa política.

### **5.3.6 Plano de Compras**

O Plano de Compras é um instrumento importante para que o poder público possa prever suas contratações no decorrer no ano e, também, estipular previamente os itens e editais destinados ao fornecimento de bens e serviços pelas micro e pequenas empresas. Trata-se de ferramenta que confere maior transparência e publicidade às compras públicas. Poucos municípios no Estado do Rio de Janeiro possuem decreto publicado com o Plano de Compras Anual para as Micro e Pequenas Empresas, o que mostra a importância da efetivação desse item.

Em Cantagalo, no ano de 2017, foi criado o Plano Estimativo de Compras para os Pequenos Negócios (PECOMPE) por meio do Decreto nº 3.127/17, elaborado duas vezes por ano. O PECOMPE tem o objetivo de divulgar com antecedência, olhando para as vocações do território, o que será comprado pela prefeitura, possibilitando o aumento da participação dos Pequenos Negócios nas futuras aquisições da Administração Municipal. Contudo, tal decreto foi revogado por conta da situação de Pandemia e do cenário de imprevisibilidade das contratações (SEBRAE, c2021).

### **5.3.7 Cadastro de Fornecedores**

O cadastro de fornecedores contempla um banco de dados de microempresas e empresas de pequeno porte que participam de licitações ou que pretendem participar. Entretanto, esse cadastro nos municípios do Estado do Rio de Janeiro ainda é bem difícil de ser encontrado.

Inicialmente, a prefeitura de Cantagalo já possuía um sistema eletrônico para o cadastro de fornecedores, contudo, readequou todo o seu sistema para entrar em consonância com as atualizações da Lei Geral de modo que fosse possível identificar o porte dos licitantes (microempreendedor individual, microempresa, empresa de pequeno porte, entre outros) e a sua localização (local, regional, entre outros), assim como preceitua a legislação. A Figura 11, disposta a seguir, apresenta a tela do Sistema de Cadastro dos Fornecedores.

**Figura 11** – Print do Sistema de Cadastro dos Fornecedores em conformidade com a Legislação

**Fonte:** Sistema Interno de Cadastramento das Compras do Município de Cantagalo.

Além das adequações supramencionadas, para que as alterações e o impacto aos pequenos negócios sejam ainda mais substanciais, a Prefeitura de Cantagalo/RJ tem investido na unificação dos sistemas existentes voltados para as empresas dentro do município, como é o caso do Sistema de Registro Integrado (REGIN), “um sistema informatizado que integra os órgãos públicos envolvidos no Registro de Empresas (Junta Comercial, Registro Civil das Pessoas Jurídicas, Receita Federal, Secretaria de Fazenda Estadual, Prefeituras)” (JUCERJA, c2021).

A ideia da unificação de cadastros é desburocratizar os processos empresariais e diminuir a quantidade dos diferentes números de cadastro das empresas, que, no caso das compras públicas, significa redução na quantidade de documentos comprobatórios nas licitações, como podemos ver na Figura 12.

**Figura 12** – Integração dos Sistemas Municipais



Fonte: Elaborado pela autora.

### 5.3.8 Portal de Compras Governamentais

O portal de compras governamentais é uma ferramenta que confere maior transparência e publicidade às compras realizadas pelos municípios. Nele, é possível acessar os editais publicados, os vencedores dos certames e, em alguns casos, o prazo para pagamento dos fornecedores. Cantagalo possui seu portal próprio de compras governamentais, este fica dentro do site oficial do município, com múltiplos filtros, relatórios de monitoramento, cartilhas, entre outros.

**Figura 13** – Resumo Portal de Licitações do Município de Cantagalo/RJ



Fonte: Elaborado pela autora.

### 5.4 ENTREVISTA COM OS SERVIDORES

Para a análise da pesquisa qualitativa feita com os gestores públicos envolvidos mais diretamente nos processos de compras do Município de Cantagalo/RJ, foi utilizado o *Google Forms* (ferramenta on-line de formulários). A intenção era buscar dados descritivos que permitissem analisar a “performance” e a operacionalização do Programa de Compras Públicas

com foco nos pequenos negócios no município, além de sua relação com o desenvolvimento daquela localidade, à medida que mais editais com prioridade aos pequenos negócios são desenvolvidos.

Assim, foi possível captar impressões globais sobre o Programa, avanços e fragilidades, bem como identificar oportunidades futuras para aprimoramento. O formulário foi enviado para quatro gestores(as) públicos, no período de 5 de fevereiro a 5 de março de 2021. A amostra foi distribuída como no Quadro 3:

**Quadro 2** – Lista de entrevistados

<b>Respondente</b>	<b>Cargo</b>
1	Secretário de Fazenda de Cantagalo/RJ
2	Responsável pelas compras da Secretária de Saúde de Cantagalo/RJ
3	Pregoeiro da Prefeitura de Cantagalo/RJ
4	Responsável pela Sala do Empreendedor do município de Cantagalo/RJ

**Fonte:** Elaborado pela autora.

A escolha dos entrevistados(as) teve como objetivo garantir uma visão de dentro do processo de compras e aquisições do Município de Cantagalo/RJ. Nesse sentido, foram selecionadas três pessoas que trabalharam diretamente com a implantação do projeto e ainda participaram da elaboração dos editais com reserva de mercado aos pequenos negócios no período de análise dos dados (2016–2019). Não obstante, um quarto perfil, que tivesse mais adesão e proximidade com a realidade dos pequenos negócios da região, foi escolhido, fato que trouxe ainda mais riqueza de informações para a pesquisa.

#### **5.4.1 Caracterização dos respondentes**

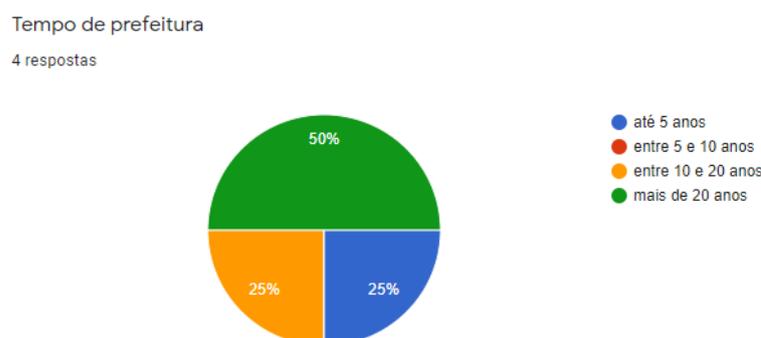
Estar envolvido com o projeto há vários anos se mostrou ser característica comum entre todos os entrevistados(as). Dito isso, analisamos primeiramente os dados que consistiam na caracterização dos respondentes da pesquisa. A partir disso, o resultado demonstrou que metade dos que responderam à pesquisa são concursados do município e a outra metade são gestores nomeados.

Os respondentes também puderam informar seu sexo, sua raça e sua idade. Desses, 75% se declararam do sexo masculino e os outros 25% informaram pertencer ao sexo feminino. Com relação à raça, 100% se declararam brancos. Tais dados mostram muito pouca diversidade dos gestores públicos envolvidos no processo de compras públicas.

Com relação à escolaridade, 100% dos entrevistados possuem ensino superior. Todos os respondentes afirmaram já terem participado de, pelo menos, dois cursos ou treinamentos sobre compras públicas ao longo da carreira, o que demonstra a exigência de mão de obra qualificada e com um tempo grande na função para lidar com o tema das compras governamentais.

Quanto ao tempo de serviço público daqueles que atualmente estão nas funções, pode-se constatar que a média de permanência é bastante alta: 75% dos entrevistados estão na prefeitura há mais de 10 anos, conforme demonstra o Gráfico 16.

**Gráfico 15 – Tempo de Prefeitura**



**Fonte:** Elaborado pela autora.

Como podemos ver no gráfico, há uma predileção por profissionais que já possuem certo tempo de prefeitura para atuar nessa função.

#### **5.4.2 Participação das MPEs em compras públicas**

O segundo momento desta pesquisa buscou conhecer como acontece e quais são os incentivos e benefícios ofertados pela prefeitura aos pequenos negócios dentro das licitações elaboradas pelo município. Além disso, buscou-se analisar em que medida os pequenos negócios são impactados pelo Programa de Compras Governamentais Municipal.

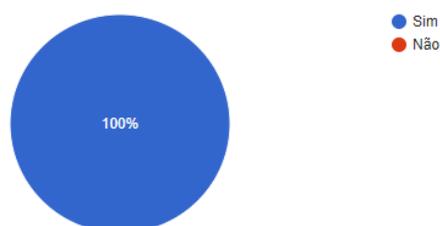
O primeiro ponto analisado foi a percepção sobre o aumento ou não de pequenos negócios no município e na região à medida que mais licitações são feitas. Com relação às

percepções dos respondentes, 100% deles acreditam que a política pública das compras governamentais, quando estruturada para o fomento e desenvolvimento dos pequenos negócios, auxilia no crescimento do número de negócios no município. Isso se deve, em grande medida, ao dinheiro que permanece na região e é revertido nas empresas vendedoras dos certames e em novos negócios. O Gráfico 17 representa a opinião dos participantes quando perguntados sobre o aumento dos pequenos negócios à medida que mais licitações são realizadas.

**Gráfico 16** – Aumento dos Pequenos Negócios à Medida que mais Licitações são feitas

Você acha que o número de pequenos negócios no município e na região tem aumentado à medida que mais licitações são feitas?

4 respostas



**Fonte:** Elaborado pela autora.

Tomando como base as pequenas empresas que já participaram de processos licitatórios, segundo 100% dos respondentes, depois do envio da nota fiscal, a empresa vencedora recebe o valor pactuado em até um mês. Esse é um ponto bastante interessante estabelecido pela Prefeitura de Cantagalo/RJ, porque ajuda a inibir a mortalidade das pequenas empresas que fornecem para o governo, levando-se em conta que um prazo muito alongado de pagamento por parte da prefeitura acaba deixando a pequena empresa sem fluxo de caixa, o que pode levar ao seu fechamento posterior.

**Gráfico 17** – Média de Tempo que a Nota Fiscal de uma Empresa é Paga

Depois da entrega da nota fiscal em média quanto tempo a pequena empresa recebe?

4 respostas



**Fonte:** Elaborado pela autora.

### 5.4.3 Compras públicas e desenvolvimento

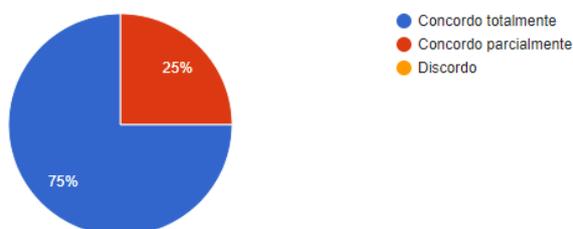
Outro fator relevante levantado foi a interpretação dos gestores públicos entrevistados ao verem as compras públicas direcionadas às micro e pequenas empresas como um fator estruturante para o desenvolvimento local. Nesse quesito, 75% dos entrevistados responderam que a política proposta pela administração pública local é um incentivo importante para que haja desenvolvimento, inclusão produtiva e geração de renda e trabalho no território.

Outro dado importante é que 100% dos respondentes acreditam que os órgãos públicos que fazem compras através de licitações podem, de alguma forma, incentivar o desenvolvimento local, mostrando que essa política, se bem aplicada, com quesitos de transparência e legalidade, pode ser uma ferramenta importantíssima para os municípios. O Gráfico 19 apresenta a resposta dos participantes em relação a essa questão.

**Gráfico 18** – Editais Direcionados às Micro e Pequenas Empresas como Fator Estruturante para o Desenvolvimento

Em relação à frase seguinte, assinale com o seu grau de concordância: Editais direcionados as micro e pequenas empresas são um fator estruturante do desenvolvimento local.

4 respostas



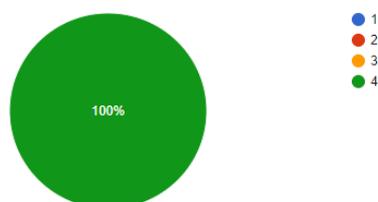
**Fonte:** Elaborado pela autora.

Os resultados apresentados conectam-se ao que foi exposto por Souza (1995), mostrando que fortalecer os pequenos negócios locais também é contribuir com relações justas entre o capital, o trabalho e a descentralização de atividades econômicas dos territórios. Além, é claro, de ajudar na retenção de mão de obra local em eventuais crises econômicas, como a que vivemos: elas se tornam um colchão que amortece os impactos do desemprego, mantendo a atividade econômica local. O Gráfico 20 traz as respostas dos entrevistados quanto às licitações como forma de incentivar o desenvolvimento local.

### Gráfico 19 – Licitações como Forma de Incentivar o Desenvolvimento Local

Na sua visão, os órgãos públicos que fazem compras através de licitações, podem de alguma forma incentivar o desenvolvimento local? Marque 1 para (NÃO HÁ INCENTIVO), 2 para (POUCO INCENTIVO), 3 para (REGULAR) e 4 para (INCENTIVO IMPORTANTE):

4 respostas



Fonte: Elaborado pela autora.

Aqui, podemos conectar os resultados ao que foi descrito por Mazzucato (2014) no começo deste trabalho: o Estado, ao que lhe é possibilitado constitucionalmente, pode por meio do instrumento das compras públicas, fomentar o desenvolvimento das MPEs, o que elevaria, também, os índices de inovação e crescimento econômico e social.

Com relação às percepções dos respondentes sobre o momento atual (ano de 2021) do Programa de Compras Públicas de Cantagalo/RJ, verificou-se através de conversas com os consultores do Sebrae/RJ que há uma percepção de que nem todos os municípios de Cantagalo sabem que o município tem um programa de compras focado em micro e pequenas empresas. Tal fato revela que um trabalho de comunicação com os moradores e empresas da região precisa ser feito para que a sociedade tome ciência dos benefícios e impactos desse tipo de política pública. O fortalecimento da comunicação e da divulgação dos resultados pode gerar um melhor relacionamento das empresas locais com o setor público, o que facilitaria parcerias em todos os níveis.

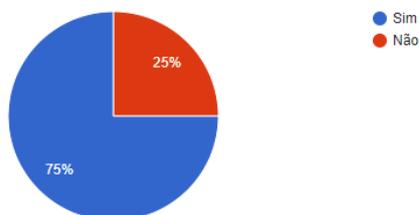
Por fim, 75% dos respondentes indicaram que a pandemia influenciou no Programa Municipal de Compras Públicas, já que, em âmbito global, os choques econômicos impactaram diretamente os mercados e a diminuição da produção de bens e serviços.

Em âmbito nacional, ainda tivemos a flexibilização das regras de licitação para bens e serviços voltados ao combate à pandemia, gerando um amendo das denúncias de ilegalidade vinculadas à dispensa de licitação para esse enfrentamento. Além disso, parte do planejamento de compras municipal teve de ser redirecionado para a compra de insumos e serviços médicos e hospitalares no combate ao coronavírus, insumos esses, que, em grande medida, acabaram sendo comprados de grandes empresas, enfraquecendo o Programa. O Gráfico 21 demonstra a opinião dos entrevistados acerca do impacto da pandemia no Programa Municipal de Compras.

**Gráfico 20** – Impacto da Pandemia no Programa Municipal de Compras

Na sua opinião a pandemia impactou no programa municipal de compras públicas com foco em ME/EPP?

4 respostas



**Fonte:** Elaborado pela autora.

Para se ter ideia, de acordo com pesquisa realizada pelo Sebrae (2020) 84% das pequenas empresas respondentes, afirmaram que, à época, estavam sofrendo uma diminuição no seu faturamento. Quando o quesito era endividamento, 69% afirmaram que estavam com dívidas e, 2,3 era o número médio de funcionários demitidos nos pequenos negócios respondentes. Tal resultado mostra que, de fato, em todo o Brasil, as pequenas empresas foram fortemente impactadas.

## 6 CONCLUSÃO

Este trabalho se propunha a analisar a adequação e a eficácia do Programa de Compras Governamentais do Município de Cantagalo/RJ, por intermédio dos resultados obtidos da análise das compras feitas pelo município no quadriênio 2016–2019 como estratégia de desenvolvimento econômico local.

A continuidade das ações propostas pelo Programa de Compras Públicas se deu pelo próprio formato que o Programa foi concebido, tendo suas raízes no ciclo virtuoso das compras públicas que mencionamos ao longo deste trabalho. Observou-se, ainda, ter havido uma adesão local ao Programa com a criação de normas, a revisão de procedimentos internos e a conexão entre secretarias distintas. Suas diretrizes estão vinculadas aos marcos legais federais, estaduais e municipais, que são respaldados pela mudança vista nas rotinas e culturas na gestão administrativa municipal. No entanto, cabe ressaltar que a mera regulamentação da legislação em âmbito municipal não é suficiente para a efetiva implementação dos benefícios.

De acordo com os dados apresentados pelo Portal de Compras do Município de Cantagalo (CANTAGALO, c2021) e pelo Sistema de Monitoramento da Lei Geral, percebe-se que o benefício relacionado aos editais exclusivos para compras de até R\$ 80.000 é o mais utilizado. No entanto, a legislação prevê outras inúmeras possibilidades (cota reservada, banco de fornecedores, subcontratação, portal da transparência), ainda pouco exploradas pelos gestores público cantagalenses, seja pela inexperiência ou dificuldade em se fazer esse tipo de contratação seja pela falta de interesse dos tomadores de decisão.

No tocante à análise quantitativa das licitações, 82,4% de todas as empresas contratadas nesses quatro anos (2016–2019) foram pequenos negócios, mostrando que há, de fato, um olhar apurado do gestor público municipal para essa temática. Com relação ao valor contratado por meio das licitações do município, tanto no valor total quanto no destinado com exclusividade aos pequenos negócios, vemos um aumento importante no valor contratado ao longo dos anos analisados.

Contudo, quando nos debruçamos no aspecto proporcional, a partir da análise do percentual referente à reserva de mercado feita aos pequenos negócios nas compras do município na comparação com o valor total destinado às compras públicas nos anos analisados (2016–2019), vemos uma leve queda do valor destinado à compra direcionada aos pequenos negócios frente ao valor total, tanto em 2017 como em 2018, com um aumento expressivo em 2019. Tal fato sinaliza que, mesmo mantendo uma porcentagem alta de contratação de pequenos negócios frente ao valor total contratado, a consolidação da política pública municipal de

compras públicas leva tempo e precisa estar na agenda do município. Todavia, verifica-se que os ganhos obtidos de 2016 para cá foram consistentes e que há um eventual retorno ao nível de eficácia.

Outra evolução considerada relevante foi a integração entre os órgãos públicos de registro e licenciamento de empresas e o cadastro de compras do município, possibilitando um repositório maior de empresas, mais facilidade de comunicação e democratização da informação. Sabe-se que a correlação dos indicadores não implica em causalidade, mas optou-se por relacionar os indicadores ligados ao desenvolvimento econômico citados no capítulo 5 com o período em que o Programa de Compras Governamentais esteve no município dentro da análise proposta, ou seja, de 2016 a 2019. Indicadores como a Arrecadação Total de Impostos por Período, Total Massa Salarial por Ano e Número de Admissões por Ano foram analisados como forma de entender se poderia haver alguma relação entre o fortalecimento dos pequenos negócios a partir das compras públicas com a melhora dos indicadores de desenvolvimento econômico nesse mesmo período.

Com relação à geração local de emprego e renda no Município de Cantagalo, a mesma tem se mostrado estável nos últimos anos: o número de admissões no município se manteve crescente de 2016 a 2019, com uma leve queda em 2017. Importante pontuar que a análise da geração de empregos é um indicador de sucesso para muitos empreendedores.

No que diz respeito ao número total da massa salarial por ano, em 2016, no primeiro ano de análise, houve um aumento expressivo nos valores, contudo, os números mantiveram-se estáveis nos anos seguintes, sem apresentar quedas relevantes. Necessário avaliar que essa expansão produtiva deixou no município uma renda muito maior do que o quadriênio anterior (2012–2015). De modo geral, entende-se que há uma relação entre o aumento e a manutenção da massa salarial com a movimentação da econômica local, a partir das dinâmicas comerciais, dos serviços e da compra e venda de propriedades.

No que diz respeito à Arrecadação Total de Impostos por Período, houve um aumento crescente no desempenho do município no período em que o Programa de Compras Governamentais foi analisado. Na teoria, quanto mais impostos arrecadados, maior seria a destinação desse valor a programas de geração de emprego e de inclusão social, de construção e recuperação de estradas, de equipamentos públicos, de investimentos em saúde e em infraestrutura, dentre outros, fazendo com que o ciclo virtuoso das compras públicas cumprisse o seu papel na economia do município.

Como pode-se ver na análise qualitativa com as respostas dos servidores, mais do que uma ação de fomento e fortalecimento dos pequenos negócios locais com foco no

desenvolvimento econômico do território, comprar do pequeno negócio tornou-se uma forma potente de indução da economia local.

A construção desse tipo de política pública passa pelo entendimento real daqueles que irão receber seus benefícios, nesse caso, os cidadãos e empresários cantagalenses. Talvez, esse seja um ponto de relevante atenção aos gestores envolvidos no processo, que ainda não conseguiram fazer com que a população, de um modo geral, aproprie-se do Programa e entenda a sua relevância para além de uma política empresarial.

Tratar os diferentes de forma diferente, assim como preceitua a Lei Geral da Micro e Pequena Empresa, é o único caminho para transformar a realidade das pessoas, das empresas e de seus territórios. A inclusão de MPEs nos processos das compras pública gera o chamado ciclo virtuoso do desenvolvimento local, uma vez que, a cada R\$ 1,00 comprado de um pequeno negócio, é revertido R\$ 1,75 para o município.

Com relação ao uso do poder das compras públicas em favor do desenvolvimento local, fica evidente que é possível implementar a política quando os governos municipais, ou mesmo os de outras esferas que a ele dirijam recursos, decidam preferir os produtores ou ofertantes de serviços da região nos processos de compras públicas. Tal escolha pode significar incorrer em custos maiores para a prefeitura, já que a livre concorrência estaria conectada a uma menor oferta de preço. Entretanto, pagar mais, nesse caso, significa garantir que a verba destinada à compra irá beneficiar produtores e fornecedores que moram, consomem, empregam e pagam impostos no interior de seu município, aumentando o montante de empregos e recursos que ali é gerado.

Por fim, não podemos negar que, diante do caos político nacional e do cenário global de uma pandemia em curso, muitos são os desafios para o desenvolvimento e a sustentabilidade dos pequenos negócios no Brasil. Esses resultados ressaltam, portanto, a importância estratégica de continuidade do Programa no município, não só por seus impactos comprovadamente gerados, mas pela ausência premente de políticas públicas robustas e casos de sucesso consolidados por parte dos municípios brasileiros com o objetivo de fortalecer os pequenos negócios locais por meio das compras públicas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

70% dos municípios dependem em mais de 80% de verbas externas. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 07 fev. 2019. Disponível em: <http://temas.folha.uol.com.br/remf/ranking-de-eficiencia-dos-municipios-folha/70-dos-municipios-dependem-em-mais-de-80-de-verbas-externas.shtml>. Acesso em: 01 mai. 2020.

ÁCS, Z. J.; SZERB, L.; AUTIO, E. **Global Entrepreneurship Index 2015**. Washington D.C.: The Global Entrepreneurship and Development Institute, 2015. Disponível em: <http://thegedi.org/2015-global-entrepreneurship-index/>. Acesso em: 04 set. 2020.

ADELMAN, I. Fallacies in Development Theory and Their Implication for Policy. In: MEIER, G. M.; STIGLITZ, J. E. **Frontiers of development economics: the future in perspective**. Washington, D.C.: The World Bank and Oxford University Press, 2001.

AGRICULTURA familiar e empreendedorismo. **Sebrae Minas**, Minas Gerais, 02 jan. 2019. Disponível em: <https://sebraemg.com.br/blog/agricultura-familiar-e-empreendedorismo/>. Acesso em: 01 mai. 2021.

ALBUQUERQUE, F. **Desenvolvimento Econômico Local e Distribuição do Progresso Técnico: uma resposta às exigências do ajuste estrutural**. Fortaleza: Banco do Nordeste, 1998.

ALENCAR, M. M. T. As políticas públicas de emprego e renda no Brasil: do “nacionaldesenvolvimentismo” ao nacional-empreendedorismo. In: BEHRING, E. R.; ALMEIDA, M. H. T. (orgs.). **Trabalho e Seguridade Social: percursos e dilemas**. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2010, p. 117–137.

APRESENTAÇÃO REGIN e Pedido de Viabilidade. **JUCERJA**, c2021. Disponível em: <https://www.jucerja.rj.gov.br/tax.juntarj/help/viab/apresentacao.html>. Acesso em: 02 mai. 2021.

ARNDT, H. W. (1987). *Economic development: The history of an idea*. Chicago: The University of Chicago Press.

ARRECADAÇÃO de Impostos. **DataSebrae**, [s. l.], c2021. Disponível em: <https://datasebraeindicadores.sebrae.com.br/resources/sites/data-sebrae/data-sebrae.html#/Arrecadacao-de-impostos>. Acesso em: 02 mai. 2021.

AURIOL, E. Corruption in procurement and public purchase. **International Journal of Industrial Organization**, p. 867–885, 2005. Disponível em: <http://idei.fr/sites/default/files/medias/doc/by/auriol/corruption.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2020.

BANCO MUNDIAL. **Conjunto de dados históricos**. 2020b. Disponível em: <http://portugues.doingbusiness.org/customquery> . Acesso em: 11 jul. de 2020.

BANCO MUNDIAL. **Doing Business**. 2020a. Disponível em <https://portugues.doingbusiness.org/>. Acesso em: 10 jul. 2020.

BARROS, R. P.; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15 n. 42, 2000.

BECKER, D. F. Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional. In: BECKER, D. F.; BANDEIRA, P. S. (orgs.) **Determinantes e desafios contemporâneos**. v. 1. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000, p. 13–20.

BIDERMAN, Rachel *et al.* **Guia de compras públicas sustentáveis**: uso do poder de compra do governo para a promoção de desenvolvimento sustentável. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social. **Crédito pequenas empresas**, [s. l.], 2020. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/bndes-credito-pequenas-empresas>. Acesso em: 02 mai. 2021.

BOUERI, R., COSTA, M. A (eds.). **Brasil em desenvolvimento 2013**: estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2326/1/Livro\\_Brasil\\_em\\_desenvolvimento\\_2013\\_Estado\\_planejamento\\_e\\_pol%c3%adticas\\_p%c3%ablicas\\_v\\_1.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2326/1/Livro_Brasil_em_desenvolvimento_2013_Estado_planejamento_e_pol%c3%adticas_p%c3%ablicas_v_1.pdf). Acesso em: 01 mai. 2021.

BRASIL. Lei nº 7.256, de 27 de novembro de 1984. Estabelece Normas Integrantes do Estatuto da Microempresa, Relativas ao Tratamento Diferenciado, Simplificado e Favorecido, nos Campos Administrativo, Tributário, Previdenciário, Trabalhista, Crédito e de Desenvolvimento Empresarial. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, nov. 1984. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7256imprensa.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7256imprensa.htm). Acesso em: 28 abr. 2021.

BRASIL. Lei Complementar nº 133, de 31 de dezembro de 1985. Estabelece o estatuto dos funcionários públicos do Município de Porto Alegre. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, jan. 1986. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/estatuto-do-servidor-funcionario-publico-porto-alegre-rs>. Acesso em: 28 abr. 2021.

BRASIL. **Constituição** (1988). **Constituição** [da] República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 23 de abr. de 2020.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, jul. 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 28 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.317, de 05 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o regime tributário das microempresas e das empresas de pequeno porte, institui o sistema integrado de pagamento de impostos e contribuições das microempresas e das empresas de pequeno porte - Simples e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, dez. 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9317.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9317.htm). Acesso em: 28 abr. 2021.

BRASIL. Lei Federal nº 9.648, de 27 de maio de 1998. Altera dispositivos das Leis nº 3.890-A, de 25 de abril de 1961, nº 8.666, de 21 de junho de 1993, nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, nº 9.074, de 7 de julho de 1995, nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, e autoriza o Poder Executivo a promover a reestruturação das Centrais Elétricas Brasileiras - ELETROBRÁS e de suas subsidiárias e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, mai. 1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9648cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9648cons.htm). Acesso em: 28 abr. 2021.

BRASIL. Lei Federal nº 9.841, de 05 de outubro de 1999. Institui o Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, dispondo sobre o tratamento jurídico diferenciado, simplificado e favorecido previsto nos arts. 170 e 179 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, out. 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19841](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19841). Acesso em: 29 abr. 2021.

BRASIL. Medida Provisória nº 2182-18/2001, de 23 de agosto de 2001. Institui, no âmbito da União, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, ago. 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/antigas\\_2001/2182-18.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2001/2182-18.htm). Acesso em: 01 mai. 2021.

BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 27, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, jul. 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm). Acesso em: 28 abr. 2021.

BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, dez. 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp123.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm). Acesso em: 16 jul. 2020.

BRASIL. Lei Complementar nº 127, de 14 de agosto de 2007. Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ago. 2007a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2007/leicomplementar-127-14-agosto-2007-558152-publicacaooriginal-79076-pl.html>. Acesso em: 28 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 11.598, de 03 de dezembro de 2007. Estabelece diretrizes e procedimentos para a simplificação e integração do processo de registro e legalização de empresários e de pessoas jurídicas, cria a Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios – REDESIM. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, dez. 2007b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11598.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11598.htm). Acesso em: 16 jul. 2020.

BRASIL. Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008. Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, altera as Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.213, de 24 de julho de 1991, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil, 8.029, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, dez. 2008. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp128.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp128.htm). Acesso em: 28 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 12.349/10, de 15 de dezembro de 2010. Altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, dez. 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112349.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112349.htm). Acesso em: 28 abr. 2021.

BRASIL. Lei Complementar nº 139, de 10 de novembro de 2011. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, dez. 2011. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2011/leicomplementar-139-10-novembro-2011-611763-veto-134221-pl.html>. Acesso em: 28 abr. 2021.

BRASIL. Lei Complementar nº 147, de 07 agosto de 2014. Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, e as Leis nos 5.889, de 8 de junho de 1973, 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, 9.099, de 26 de setembro de 1995, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 8.934, de 18 de novembro de 1994, 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e 8.666, de 21 de junho de 1993; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, ago. 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp147.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp147.htm). Acesso em: 28 abr. 2021.

BRASIL. Lei Complementar nº 155, de 27 outubro de 2016. Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, para reorganizar e simplificar a metodologia de apuração do imposto devido por optantes pelo Simples Nacional. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, out. 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp155.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp155.htm). Acesso em: 28 abr. 2021.

BRASIL. Lei Complementar nº 162, de 6 de abril de 2018. Institui o Programa Especial de Regularização Tributária das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte optantes pelo Simples Nacional (Pert-SN). **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, abr. 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp162.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp162.htm). Acesso em: 28 abr. 2021.

BRASIL. Medida Provisória nº 936, 1º de abril de 2020. Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, abr. 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/mpv/mpv936.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv936.htm). Acesso em: 16 jul. 2020.

BRASIL. **Mapa das Empresas**. Brasília: Ministério da Economia, 2021a. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/mapa-de-empresas/painel-mapa-de-empresas>. Acesso em: 01 mai. 2021.

BRASIL. **Covid-19 no Brasil**. Brasília: Ministério da Saúde, 2021b. Disponível em: [https://susanalitico.saude.gov.br/extensions/covid-19\\_html/covid-19\\_html.html](https://susanalitico.saude.gov.br/extensions/covid-19_html/covid-19_html.html). Acesso em: 01 mai. 2021.

BRASIL. **Total de Microempreendedores Individuais**. Brasília: Ministério da Economia, 2021c. Disponível em: <http://www22.receita.fazenda.gov.br/inscricaoemi/private/pages/relatorios/opcoesRelatorio.jsf>. Acesso em: 01 mai. 2021.

BRASIL. **Painel de Compras do Governo Federal**. Brasília: Ministério da Economia, c2021. Disponível em: <http://paineldecompras.economia.gov.br/licitacao-sessao>. Acesso em: 13 nov. 2020.

BREMMER, I. **O fim do livre mercado: quem vence a guerra entre o estado e corporações?** Tradução: Luiz Euclides T. Frazão. São Paulo: Saraiva, 2011.

CACCIAMALI, M. C. Flexibilidade e Micro e Pequenas Empresas. **São Paulo Em Perspectiva**. v. 11, n. 1, p. 82–87, 1997.

CAGED – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados. **Perfil do Município**, 2021. Disponível em: [https://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged\\_perfil\\_municipio/index.php](https://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_perfil_municipio/index.php). Acesso em: 02 mai. 2021.

CALVACANTI, D. *et al.* **Compras públicas sustentáveis: diagnóstico, análise comparada e recomendações para o aperfeiçoamento do modelo brasileiro**. Brasília: Cepal; MMA, 2017. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/41009-compras-publicas-sustentaveis-diagnostico-analise-comparada-recomendacoes-o>. Acesso em: 19 abr. 2021.

CÂMARA, L. M.; FROSSARD, L. B. D. M. **Poder de compras da administração pública federal: novas perspectivas para o debate acadêmico**. Encontro de Administração Pública e Governança, Vitória, v. 4, p. 2–16. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enapg393.pdf>. Acesso em: 15 out. 2020

CANTAGALO (Rio de Janeiro). **Wikipédia**, [s. l.], 29 jan. 2021. Disponível em: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Cantagalo\\_\(Rio\\_de\\_Janeiro\)](https://pt.wikipedia.org/wiki/Cantagalo_(Rio_de_Janeiro)). Acesso em: 1 fev. 2021.

CANTAGALO, Prefeitura de. **Aspectos geográficos de Cantagalo**. c2021. Disponível em: <https://www.cantagalo.rj.gov.br/aspectos-geograficos-de-cantagalo>. Acesso em: 02 mai. 2021.

CASTIONI, R. Uma política de compras públicas para gerar emprego e renda: as necessárias alterações à atual lei de licitações - 8666/93. In: **Fórum Interamericano da Microempresa**. Rio de Janeiro: BID, 2002. p. 1–10.

CASTRO, J. N. **Direito Municipal Positivo**. 7. Ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

CATANNI, A. D.; FERRARINI, A. V. Participação, desenvolvimento local e política pública: estratégias articuladas para a superação da pobreza. **Revista Katái**. v. 13. Florianópolis, p. 1–8, 2010.

CEAPG – Centro de Estudos em Administração Pública e Governo; CENN – Centro de Empreendedorismo e Novos Negócios. **Desenvolvimento de políticas públicas de fomento ao empreendedorismo em estados e municípios**. São Paulo: FGV, 2012. Disponível em: [https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/15751/politicas\\_publicas\\_site.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/15751/politicas_publicas_site.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 01 mai. 2021.

CITADINI, A. R. **Comentários e jurisprudência sobre a lei de licitações públicas**. São Paulo: Max Limonad, 1996.

COELHO, M. A quem serve a classe média indignada? Folha de S. Paulo, 10 jan. 2016. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2016/01/1727369-a-quem-serve-a-classe-media-indignada.shtml>. Acesso em: 20 mai. 2020.

COMIM, F. V. Amartya Sen, o ser humano e a alternativa do diferente. Entrevistadoras: Graziela Wolfart e Thamiris Magalhães. **Revista do Instituto Humanitas Unisinos**, São Leopoldo, n. 379, p.58–60, 7 nov. 2011. Disponível em: <http://www.ihuonline.unisinos.br/artigo/4185-flavio-vasconcellos-comim>. Acesso em: 17 jun. 2020.

CONFIRA as diferenças entre microempresa, pequena empresa e MEI. **Sebrae**, [s. l.], 22 mar. 2013. Disponível em: <https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/entenda-as-diferencas-entre-microempresa-pequena-empresa-e-mei,03f5438af1c92410VgnVCM100000b272010aRCRD>. Acesso em: 01 mai. 2021.

COOKE, P.; LEYDESDORFF, L. Regional development in the knowledge-based economy: the construction of advantage. **Journal of Technology Transfer**, 2006.

DIEESE. Os bancos e a reforma trabalhista. **Nota Técnica**, n. 187, nov. 2017. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2017/notaTec187bancosReformaTrabalhista.html>. Acesso em: 29 ago. 2020.

DIEESE. Trabalho novo, precarização antiga. **Boletim Emprego em Pauta**, v. 10, nov. 2018. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/boletimempregoempauta/2018/boletimEmpregoEmPauta10.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2020.

DIMITRI, N.; PIGA, G.; SPAGNOLO, G. Handbook of Procurement (paperback edition). New York: Cambridge University Press, 2011. Disponível em: [http://assets.cambridge.org/97805218/70733/frontmatter/9780521870733\\_frontmatter.pdf](http://assets.cambridge.org/97805218/70733/frontmatter/9780521870733_frontmatter.pdf). Acesso em 18 ago. 2020.

DORNELAS, J. C. A. **Empreendedorismo**: transformando ideias em negócios. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

EMPRESÔMETRO. **Estatísticas**, [s. l.], 2006. Disponível em: <https://blog.empresometro.com.br/>. Acesso em: 28 jan. 2020.

EVOLUÇÃO do Ideb x despesas em educação por aluno. **Meu Município**, Cantagalo, 2019. Disponível em: <https://meumunicipio.org.br/eficiencia-gastos/3301108-Cantagalo-RJ?exercicio=2019#>. Acesso em 12 de fevereiro de 2021. Acesso em: 02 mai. 2021.

FAVERO, E. **Desmembramento Territorial**: O Processo de Criação de Municípios. Avaliação a partir de Indicadores Econômicos e Sociais. 2004. Tese (Doutorado em Engenharia de Construção Civil e Urbana) — Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

FERNANDES, J. U. J. **O município contratando com a micro e pequena empresa**: o estatuto da micro e pequena empresa fomentando a economia dos municípios. Brasília: SEBRAE, 2013.

FERNANDES, A. Guedes pensa em programa para dar até R\$ 10 mil para pequenos empresários em forma de bônus. **Estadão**, São Paulo, 26 mai. 2020. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,guedes-pensa-em-programa-para-dar-ate-r-10-mil-para-pequenos-empresarios-na-forma-de-bonus,70003315555>. Acesso em: 01 mai. 2021.

FERREIRA NETO, F. D. **Licitação e contratação direta em perguntas e respostas**. Brasília: Fortium, 2005.

FIRJAN – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. **Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal: Ano-Base 2016**. Brasília: FIRJAN, 2018. Disponível em: [https://www.firjan.com.br/data/files/67/A0/18/D6/CF834610C4FC8246F8A809C2/IFDM\\_2018.pdf](https://www.firjan.com.br/data/files/67/A0/18/D6/CF834610C4FC8246F8A809C2/IFDM_2018.pdf). Acesso em: 20 nov. 2020.

FIUZA, E. P. S. **O regime diferenciado de contratações públicas e a agenda perdida das compras públicas**. Brasília: IPEA, 2015. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/radar/120522\\_radar19\\_cap1.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/radar/120522_radar19_cap1.pdf). Acesso em: 11 nov. 2020.

FONSÊCA, M. A. R. Pregão eletrônico: uma análise de sua evolução históricolegislativa e das inovações decorrentes do Decreto nº 5.450/2005. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 1080, 16 jun. 2006. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/8531/pregao-eletronico>. Acesso em: 20 nov. 2020.

FRANCO, A. **Porque precisamos de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável**. [s. l.], Millennium, 2000.

FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Círculo do Livro, 1974.

\_\_\_\_\_. **Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural**. 3. ed. rev. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

GARCIA, V. P. **Políticas Públicas Nas Compras Governamentais**. Disponível em: [http://artigos.netsaber.com.br/resumo\\_artigo\\_3255/artigo\\_sobre\\_politicas-publicas-nas-compras-governamentais](http://artigos.netsaber.com.br/resumo_artigo_3255/artigo_sobre_politicas-publicas-nas-compras-governamentais). Acesso em: 15 out. 2020.

GEM – GLOBAL ENTREPRENEURSHIP MONITOR. **Empreendedorismo no Brasil: relatório executivo de 2017**. Curitiba: IBQP, 2017. Disponível em: [https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/Relat%c3%b3rio%20Executivo%20BRASIL\\_web.pdf](https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/Relat%c3%b3rio%20Executivo%20BRASIL_web.pdf). Acesso em: 16 jul. 2020.

GEM – GLOBAL ENTREPRENEURSHIP MONITOR. **Empreendedorismo no Brasil: relatório executivo de 2020**. Curitiba: IBQP, 2020. Disponível em: <https://ibqp.org.br/wp-content/uploads/2016/09/Empreendedorismo-no-Brasil-2000.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2020.

GOMES NETO, L. S. **Esforço Fiscal e Transferências de Recursos aos Municípios Cearenses**. 2009. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia do Setor Público) — Universidade Federal do Ceará, Ceará, 2009.

GOMES, G. M.; MACDOWELL, M. C. **Descentralização política, federalismo fiscal e criação de Municípios**: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social. Texto para discussão n.º 706, Brasília: IPEA, 2000. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0706.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0706.pdf). Acesso em: 02 mai. 2021.

GOMES, M. V. P.; ALVES, M. A.; FERNANDES, R. J. R. **Políticas Públicas de Fomento ao Empreendedorismo e às Micro e Pequenas Empresas**. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2013.

GPP Planos de Ação Nacional. **European Commission**, [s. l.], 2021. Disponível em: [https://ec.europa.eu/environment/gpp/action\\_plan\\_en.htm](https://ec.europa.eu/environment/gpp/action_plan_en.htm). Acesso em: 28 abr. 2020.

HAQ, M. **A cortina da pobreza**. Tradução: Richard Paul Neto. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1978.

HARVEY, D. **O neoliberalismo: Histórias e implicações**. São Paulo: Loyola, 2008.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **As micro e pequenas empresas comerciais e de serviços no Brasil – 2001**. Rio de Janeiro: IBGE, 2001. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/outras-estatisticas-economicas/9123-as-micro-e-pequenas-empresas-comerciais-e-de-servicos-no-brasil.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 02 mai. 2021.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Panorama Cantagalo**. c2017. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/cantagalo/panorama> Acesso em: 02 mai. 2021.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Demografia das empresas e estatísticas de empreendedorismo**: 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: [https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com\\_mediaibge/arquivos/ff965833d0568f196dde2838b6d19f6.pdf](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/ff965833d0568f196dde2838b6d19f6.pdf). Acesso em: 01 mai. 2021.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estimativas da população residente para os municípios e para as unidades da federação com data de referência em 10 de julho de 2019**: [notas metodológicas]. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101662>. Acesso em: 01 mai. 2021.

IBGE divulga estimativa da população dos municípios para 2020. **Agência de Notícias IBGE**, [s. l.], 27 ago. 2020. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28668-ibge-divulga-estimativa-da-populacao-dos-municipios-para-2020>. Acesso em: 01 mai. 2021.

IPADES – Instituto de Pesquisa Aplicada em Desenvolvimento Sustentável. **Linhas de pesquisa IPADES**: Desenvolvimento regional e local. [s. l.], c2010. Disponível em: <http://www.ipades.com.br/desenvolvimento-regional-ipades.php>. Acesso em: 15 set. 2020.

JACOBI, P. Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos para o debate. **Revista Lua Nova**, v. 20, p. 121–144, 1990.

JACOBS, J. **La economía de las ciudades**. 2. ed. Barcelona: Península, 1974.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 8. Ed. São Paulo: Dialética, 2000.

KANTIS, H. **Entrepreneurship in Emerging Economies: The Creation and Development of New Firms in Latin America and East Asia**. Washington, D.C.: InterAmerican Development Bank, 2002.

KLIASS, P. Três mitos liberais sobre o Estado brasileiro. **Outras mídias**, São Paulo, 14 set. 2016. Disponível em: <https://outraspalavras.net/outrasmidias/tres-mitos-liberais-sobre-o-estado-brasileiro/>. Acesso em: 27 abr. 2021.

LA OMC y la contratación pública. **OMC**, [s. l.], c2021. Disponível em: [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/gproc\\_s/gproc\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/gproc_s/gproc_s.htm). Acesso em: 01 mai. 2021.

LEITE, E. **Empreendedorismo, inovação e incubação de empresas: Lei de Inovação**. Recife: Bargaço, 2006.

LIMA, B. Q. L. **As Compras Governamentais como Estratégia de Desenvolvimento Nacional: Visão e Desafio das Micro e Pequenas Empresas**. Vitória: Sebrae, 2009.

LUNDSTRÖM, A.; STEVENSON, L. **Entrepreneurship Policy: Theory and Practice**. New York: Springer, 2005.

MADUREIRA, E. M. P. Desenvolvimento Regional: principais teorias. **Revista Thêma et Scientia**. v. 5, n. 2, p. 8–23, 2015.

MARTINEZ, F. Pronampe: maioria dos grandes bancos não tem mais crédito para oferecer para as micro e pequenas empresas. **G1**, [s. l.], 11 nov. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/pme/noticia/2020/09/11/pronampe-maioria-dos-grandes-bancos-nao-tem-mais-credito-para-oferecer-para-micro-e-pequenas-empresas.ghtml>. Acesso em: 01 mai. 2021.

MAZZUCATO, M. **O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. Setor privado**. Tradução: Elvira Serapicos. São Paulo: Portfolio Penguin, 2014.

MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, L. J. A. **Módulo 3 – Desenvolvimento Local e Sustentabilidade**: curso – Políticas Públicas e Governo Local. Brasília: ENAP, 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3841>. Acesso em: 10 nov. 2020.

MERCADO de trabalho no Estado do Rio de Janeiro. **Data Sebrae**, [s. l.], 2019. Disponível em: <https://datasebrae.com.br/mercado-de-trabalho-no-estado-do-rio-de-janeiro/#p16>. Acesso em: 02 mai. 2021.

MONITORAMENTO da implementação da Lei Geral dos Municípios Brasileiros. **Sebrae**. Brasília, c2021. Disponível em:

<http://app.pr.sebrae.com.br/leigeralnacional/VisualizarRankingEstados.do?acao=>. Acesso em: 24 mar. 2021.

MOURA, S. **Gestão do desenvolvimento local: estratégias e possibilidades de financiamento**. 1998. Disponível em: <http://nutep.adm.ufrgs.br/pesquisas/DesenANPAD.html>. Acesso em: 26 jul. 2020.

OBERMEYER, Z. *et al.* Dissecting Racial Bias in an Algorithm Used to Manage the Health of Populations. **Science**, n. 127, out. 2019. Disponível em: <https://science.sciencemag.org/content/366/6464/447>. Acesso: 20 jun. 2020.

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Measuring Entrepreneurship: A Collection of Indicators**. Paris: OCDE, 2009.

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Coronavírus (Covid-19): SME Policy Responses**. [s. l.], 2020. Disponível em: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/coronavirus-covid-19-smepolicy-responses-04440101/>. Acesso em: 28 jan. 2021.

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Entrepreneurship at a Glance 2011**. Paris: OCDE Publishing, 2011. Disponível em: [https://www.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/entrepreneurship-at-a-glance-2010\\_9789264097711-en](https://www.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/entrepreneurship-at-a-glance-2010_9789264097711-en). Acesso em: 02 mai. 2021.

ONU – Organização das Nações Unidas. Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento. **ONU**, 1986. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/bmestar/dec86.htm>. Acesso em: 01 mai. 2021.

ONU prevê que cidade abriguem 70% da população mundial até 2050. **ONU NEWS**, [s. l.]: ONU, 19 fev. 2019. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2019/02/1660701>. Acesso em: 01 mai. 2021.

ONU NO BRASIL. **Articulando os Programas de Governo com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: orientações para organizações políticas e a cidadania**. [s. l.]: Onu no Brasil. Disponível em: [https://www.cidadessustentaveis.org.br/arquivos/Publicacoes/articulando\\_programas\\_de\\_governos\\_com\\_agenda\\_2030.pdf](https://www.cidadessustentaveis.org.br/arquivos/Publicacoes/articulando_programas_de_governos_com_agenda_2030.pdf). Acesso em 13 out. 2020.

OXFAM BRASIL. **A distância que nos une: um retrato das desigualdades brasileiras**. São Paulo, 2017. Disponível em: [www.oxfam.org.br](http://www.oxfam.org.br). Acesso em: 19 abr. 2021.

PANDEMIA já causou despesas de R\$ 411 bilhões ao governo. **Agência Senado**, Brasília, 25 set. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/09/25/pandemia-ja-causou-despesas-de-r-411-bilhoes-para-o-governo>. Acesso em: 25 set. 2020.

PAULA, J. **Desenvolvimento Local: como fazer?** 1. Ed. Brasília: SEBRAE, 2008.

PAULETTI, R. **Diretrizes estratégicas para o desenvolvimento da região do COREDE Serra**. Caxias do Sul: EDUCS, 2004.

PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 13. Ed. São Paulo: Atlas, 2001.

PIKETTY, T. Forças de convergência, forças de divergência. In: PIKETTY, T. **O capital no século XXI**. 1. ed. São Paulo: Intrínseca, 2009. p. 29.

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro. **Uma ponte para o futuro**. Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 2015. Disponível em: <https://www.fundacaoullysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>. Acesso em: 01 mai. 2021.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Os objetivos de desenvolvimento do milênio**. New York: PNUD, 2014. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/idh/relatorios-de-desenvolvimento-humano/relatorio-do-desenvolvimento-humano-200013.html>. Acesso em: 20 mai. 2020.

PORTER, M. E. *et al.* Executive summary: competitiveness and stages of economic development. In: PORTER, M. *et al.* (ed.). **The global competitiveness report 2001–2002**. Nova York: Oxford University Press, 2002. p. 16–25.

PORTER, M. E. **Vantagem Competitiva: Criando e Sustentando um Desempenho Superior**. 25. edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

REDESIM. Brasília, c2020. Disponível em: <https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/redesim>. Acesso em: 2 ago. 2020.

PRODUTO Interno Bruto – PIB. **IBGE**, [s. l.], 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>. Acesso em: 02 mai. 2021.

QUANTIDADE de MEIs aumenta. Saiba mais sobre as vantagens. **Sebrae**, [s. l.], 17 abr. 2019. Disponível em: <https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/pb/artigos/quantidade-de-meis-aumenta-saiba-mais-sobre-as-vantagens,1c18e52dfab2a610VgnVCM1000004c00210aRCRD>. Acesso em: 01 mai. 2021.

RIBEIRO, C. G.; INÁCIO JÚNIOR, E. **O Mercado de Compras Governamentais Brasileiro (2006-2017): Mensuração e Análise**. Brasília: IPEA, 2019. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2476.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2476.pdf). Acesso em: 07 mar. 2020.

SANABIO, M. T.; DAVID, M. V. Globalização e seus impactos nas Micro e Pequenas Empresas - MPEs. In: **III SEGeT – Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia**, 2006. Disponível em: [https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos06/838\\_GETEC%20Globalizacao%20e%20MPEs%202006.pdf](https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos06/838_GETEC%20Globalizacao%20e%20MPEs%202006.pdf). Acesso em: 20 jul. 2020.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização: Do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SANTOS, W. G. Mitologias institucionais brasileiras: do Leviatã paralítico ao Estado de natureza. **Estudos Avançados**, n. 7, p. 93–116, 1993.

SARFATI, Gilberto. Estágios de desenvolvimento econômico e políticas públicas de empreendedorismo e de micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) em perspectiva comparada: os casos do Brasil, do Canadá, do Chile, da Irlanda e da Itália. **Revista de Administração Pública [on-line]**, v. 47, n. 1, p. 25–48, 2013. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122013000100002](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122013000100002). Acesso em: 27 ago. 2020.

SCATOLIN, F. D. **Indicadores de desenvolvimento**: um sistema para o Estado do Paraná. 1989. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1989.

SCHMIDT, F. H. O.; ASSIS, L. R. S. O Estado como cliente: características das firmas industriais fornecedoras do governo. In: SCHMIDT, F. H. **Radar**: tecnologia, produção e comércio exterior. Brasília: IPEA, 2011.

SCHWINGEL, I.; RIZZA, G. Políticas públicas para formalização das empresas: lei geral das micro e pequenas empresas e iniciativas para a desburocratização. **Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise**, Brasília: IPEA, v. 18, n. 54, p. 47–56, fev. 2013. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3846/1/bmt54\\_politicaemfoco\\_politicapublica.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3846/1/bmt54_politicaemfoco_politicapublica.pdf). Acesso em: 20 jan. 2021.

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas empresas. **Anuário do Trabalho na Micro e Pequena Empresa**. São Paulo: Sebrae, 2013. Disponível em: [www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/Anuario%20do%20Trabalho%20Na%20Micro%20e%20Pequena%20Empresa\\_2013.pdf](http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/Anuario%20do%20Trabalho%20Na%20Micro%20e%20Pequena%20Empresa_2013.pdf). Acesso em: 20 set. 2020.

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas empresas. Os pequenos negócios do Rio de Janeiro e os setores estratégicos do Sebrae/RJ. **Síntese nota temática nº 47**. Rio de Janeiro: Sebrae, 2017. Disponível em: [https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/RJ/Anexos/Sintese\\_47\\_2017.pdf](https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/RJ/Anexos/Sintese_47_2017.pdf). Acesso em: 20 jan. 2021.

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas empresas. **Perfil das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte**. Brasília: Sebrae, 2018. Disponível em: <https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/RO/Anexos/Perfil%20das%20ME%20e%20EPP%20-%202004%202018.pdf>. Acesso em: 01 mai. 2021.

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas empresas. **Indicadores**. Brasília: Sebrae, dez. 2019. Disponível em: <http://www.agenciasebrae.com.br/asn/Indicadores/Novo%20MPE%20Indicadores%20-%202001%2010%202019.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2020.

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas empresas. **Atualização de estudo sobre participação de Micro e Pequenas empresas na economia nacional**. Brasília: Sebrae, mar. 2020a. Disponível em: <https://datasebrae.com.br/wp-content/uploads/2020/04/Relat%C3%B3rio-Participa%C3%A7%C3%A3o-mpe-pib-Na.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2020.

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas empresas. **O impacto da pandemia do coronavírus nos pequenos negócios – 6ª edição**. Brasília: Sebrae, 30 jul.

2020b. Disponível em:

[https://bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS\\_CHRONUS/bds/bds.nsf/66f7bd74636e1af739448dab1fb686e6/\\$File/19730.pdf](https://bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/66f7bd74636e1af739448dab1fb686e6/$File/19730.pdf). Acesso em: 27 abr. 2021.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SEN, A. **Desenvolvimento com liberdade**. 4. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEN, A. **A Ideia de Justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SEN, A. **Desigualdade Reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2012.

SEN, A.; KLIKSBERG, B. **As Pessoas em Primeiro Lugar**: A ética do Desenvolvimento e os Problemas do Mundo Globalizado. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SIMMS, N. **Sustainable Procurement Task Force, Green Alliance**. Reino Unido: Eden Project Seminar, 2006.

SILVA, S. P. A estratégia argumentativa da reforma trabalhista no Brasil à luz de dados internacionais. **Mercado de trabalho**, v. 64, p. 99–110, abr. 2018.

SOUZA, M. A. A. Uso do território e saúde: refletindo sobre municípios saudáveis. In: SPERANDIO, A. M. G. (Org.). **O processo de construção da rede de municípios potencialmente saudáveis**. Campinas: Ipes Editorial, 2004. p. 57–78.

STANDING, G. O precariado e a luta de classes. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, v. 103, 9–24, mai. 2014.

STN – SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. **Finanças do Brasil: dados contábeis dos Municípios**. Brasília: STN, vários anos.

SUNDFELD, C. A. **Licitação e contrato administrativo**. São Paulo: Malheiros, 1994.

TERRA, B.; BATISTA, L. A.; ALMEIDA, M. Inovação e Sociedade. **Polêm!ca**, v. 9, n. 4, p. 82–87, out./dez. 2010.

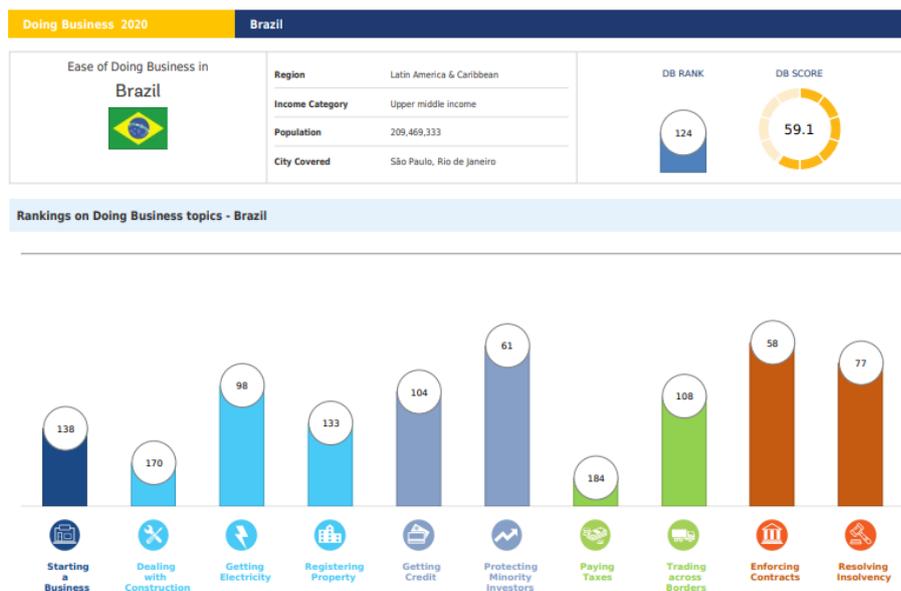
THAI, K.V. Public Procurement Re-examined. **Journal of Public Procurement Saint Virginia Beach**, v. 1, n. 1, p. 9–50, set. 2001. Disponível em: <http://ippa.org/jopp/download/vol1/Thai.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2020.

VERHEUL, I. *et al.* An eclectic theory of entrepreneurship: policies, institutions and culture. In: VERHEUL *et al.*, **Entrepreneurship**: Determinants and policy in a European-US comparison. Springer US, 2002, p. 11–81.

## ANEXO

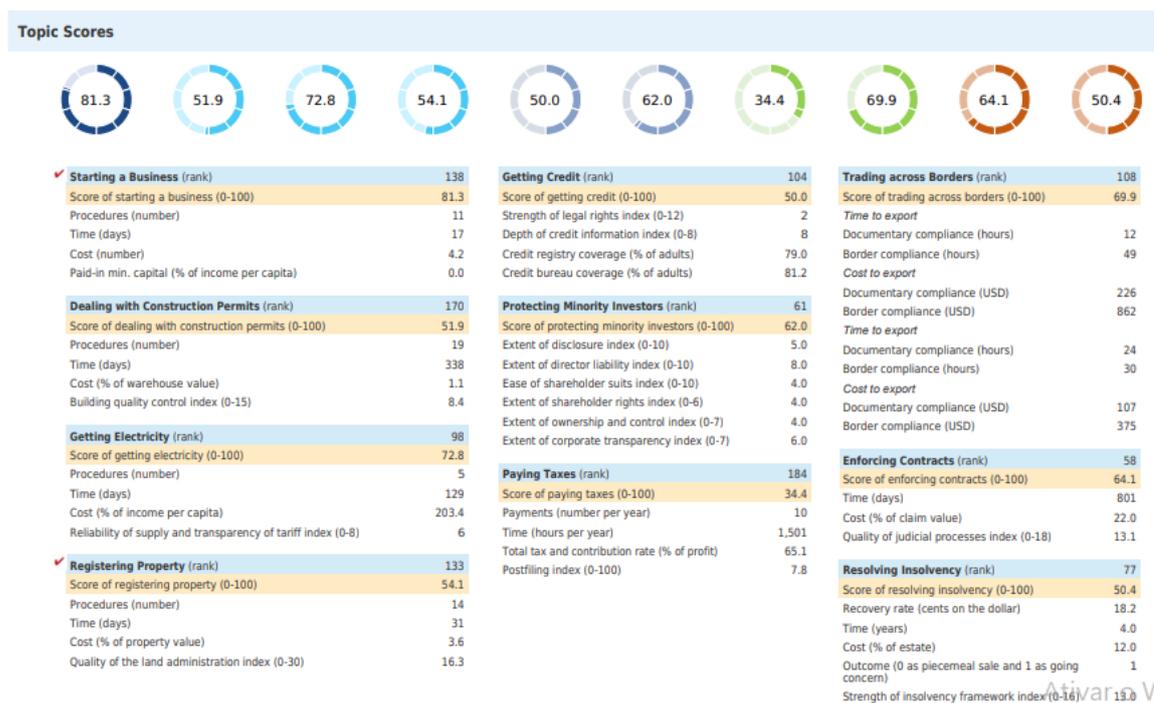
Este anexo tem o objetivo de apresentar dados e indicadores coletados a partir das mudanças do relatório Doing Business (BANCO MUNDIAL, 2020a).

**Figura 14** – Nota do Brasil nos indicadores avaliados pelo Ranking Doing Business



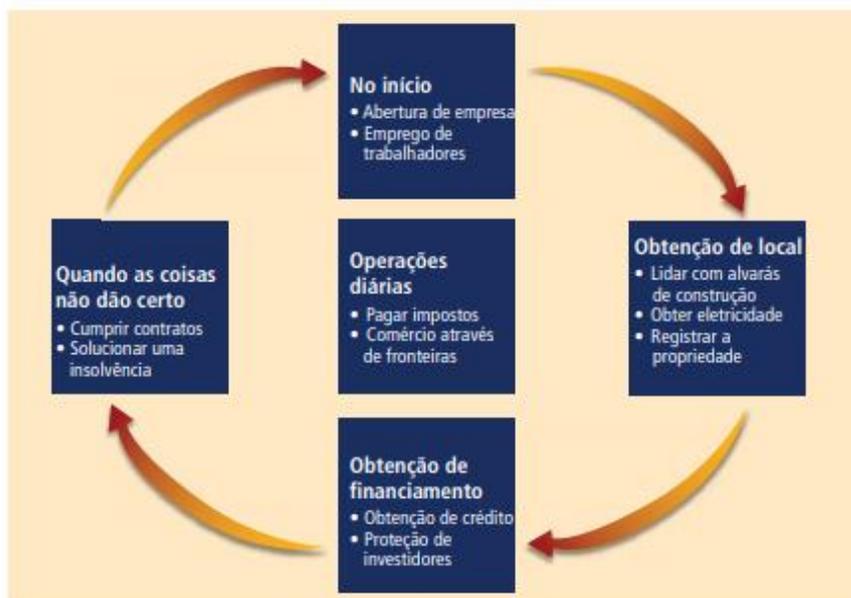
Fonte: BANCO MUNDIAL (2020a).

**Figura 15** – Critérios avaliados em cada um dos indicadores do Doing Business



Fonte: BANCO MUNDIAL (2020a).

**Figura 16** – As regulamentações avaliadas pelo Doing Business afetam as empresas em todo o seu ciclo de vida



Fonte: BANCO MUNDIAL (2020a).

## Pesquisa com os Servidores

Descrição do perfil dos entrevistados(as)

Nome:

Área em que atua na prefeitura \_\_\_\_\_

### 1. Tempo de prefeitura

- até 5 anos
- entre 5 e 10 anos
- entre 10 e 20 anos
- mais de 20 anos

### 2. Nível de cargo

- estagiário
- terceirizado
- concursado
- cargo em comissão

**3. Gênero**

- a) Feminino
- b) Masculino
- c) Outros

**4. Grau de Escolaridade**

- a) Ensino Fundamental incompleto
- b) Ensino Fundamental completo
- c) Ensino Médio incompleto
- d) Ensino Médio completo
- e) Ensino Superior

**5. Raça**

- a) Branca
- b) Preta
- c) Amarela
- d) Parda
- e) Indígena

**BLOCO I: Participação nas licitações****6. Como você se classifica dentro do processo de compras? (Você pode marcar mais de uma opção)**

- a) Usuário
- b) Requisitante/ Agente de compras (realizo e/ou acompanho as solicitações de compras da minha unidade/órgão)
- c) Comprador (instruo o processo de compras em algum momento, recebo pedidos de compras, pregoeiro, contratos etc.)

**7. Você encontra alguma dificuldade para solicitar uma compra/serviço na prefeitura?**

- a) Não
- b) Sim
- c) Não faço solicitações

8. Se sim, que tipo de dificuldade? \_\_\_\_\_

9. Com relação a cursos ou treinamentos sobre compras públicas, quantas vezes você já participou de um?

- a) Nenhuma vez
- b) De 1 a 2 vezes
- c) 3 ou mais vezes

## **BLOCO II: Compras públicas e desenvolvimento**

10. Existe alguma diferença na capacidade de cumprimento dos requisitos da licitação devido ao tamanho de uma empresa?

- a) sim
- b) Não

11. Com que frequência você utiliza os critérios de exclusividade de contratação de Micro e Pequenas empresas nos processos de compras e contratações:

- a) Sempre utiliza
- b) Quase sempre utiliza
- c) Quase nunca utiliza
- d) Nunca utiliza
- e) Sem opinião

12. Dentre as alternativas abaixo, marque o benefício para Micro e Pequenas Empresas nas licitações públicas dos quais tem conhecimento?

- a) Não existem benefícios para Micro e Pequenas Empresas nas licitações públicas
- b) Licitações com valor estimado, por item, de até R\$ 80 mil, são de participação exclusiva de ME/EPP
- c) ME/EPP podem ser dispensadas de apresentar alguns documentos na fase de habilitação
- d) Durante a fase de habilitação de uma licitação, empresas com porte de ME/EPP possuem prazo de até 5 (cinco) dias para regularização de eventuais certidões

vencidas

**13. Depois da entrega da nota fiscal em média quanto tempo a pequena empresa recebe?**

- a) Até um mês
- b) De uma a 2 meses
- c) De 2 a 4 meses
- d) Mais de quatro meses

**14. Dentre as respostas abaixo, qual delas mais se aproxima da maior dificuldade que você percebe quando uma pequena empresa decide participar de uma licitação?**

- a) Baixos valores dos concorrentes.
- b) Despreparo de pregoeiros ao conduzirem os processos
- c) Direcionamento em licitações, preferencialmente Tomada de Preços
- d) Diversas vezes é possível verificar valores ofertados muito abaixo do valor de referência, tornando a concorrência inviável na maioria das ocasiões.
- e) Interpretação dos textos de editais

**15. Em relação à frase seguinte, assinale com o seu grau de concordância: Editais direcionados as micro e pequenas empresas são um fator estruturante do desenvolvimento local.**

- a) Concordo totalmente
- b) Concordo parcialmente
- c) Discordo

**16. Você acha que o número de pequenos negócios no município e na região tem aumentado à medida que mais licitações são feitas?**

- a) Sim
- b) Não

**17. Se a resposta for positiva, qual o setor que a maioria dos negócios estão sendo abertos?**

- a) Alimentação e bebidas
- b) Vestuário e calçados

- c) Construção
- d) Saúde e beleza
- e) Tecnologia
- f) Construção Civil
- g) Agricultura
- Outros

**18. Em relação à frase seguinte, assinale com o seu grau de concordância: Em 2021, os moradores de Cantagalo sabem que o município tem um programa de compras focado em micro e pequena empresa.**

- a) Concordo totalmente
- b) Concordo parcialmente
- c) Discordo

**19. Na sua visão, os órgãos públicos que fazem compras através de licitações, podem de alguma forma incentivar o desenvolvimento local? Marque 1 para (NÃO HÁ INCENTIVO), 2 para (POUCO INCENTIVO), 3 para (REGULAR) e 4 para (INCENTIVO IMPORTANTE):**

- a) 1
- b) 2
- c) 3
- d) 4

( ) Autorizo que os dados coletados na pesquisa sejam utilizados exclusivamente para fins acadêmicos, e que os dados individualizados não sejam divulgados, em nenhuma hipótese, sendo permitida somente a divulgação de análises/dados agregados.